

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



**EL INCUMPLIMIENTO DEL ESTADO GUATEMALTECO  
DEL PRINCIPIO DE INTERÉS SUPERIOR DE LA NIÑEZ  
A TRAVÉS DE PROYECTOS HACIA MENORES DE EDAD**

**GLADYS MARISOL SUY ZARCEÑO**

**GUATEMALA, MAYO DE 2015**

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

**EL INCUMPLIMIENTO DEL ESTADO GUATEMALTECO  
DEL PRINCIPIO DE INTERÉS SUPERIOR DE LA NIÑEZ  
A TRAVÉS DE PROYECTOS HACIA MENORES DE EDAD**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

**GLADYS MARISOL SUY ZARCEÑO**

Previo a conferírsele el grado académico de

**LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

y los títulos profesionales de

**ABOGADA Y NOTARIA**

Guatemala, mayo de 2015

**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.	Luís Rodolfo Polanco Gil
VOCAL II:	Licda.	Rosario Gil Pérez
VOCAL III:	Lic.	Juan José Bolaños Mejía
VOCAL IV:	Br.	Mario Roberto Méndez Álvarez
VOCAL V:	Br.	Luís Rodolfo Aceituno Macario
SECRETARIO:	Lic.	Daniel Mauricio Tejeda Ayestas

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ  
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

**Primera Fase:**

Presidente:	Lic.	Marvin Vinicio Hernandez Hernández
Vocal:	Lic.	Carlos Enrique Culajay Chacach
Secretario:	Lic.	Álvaro Hugo Salguero Lémus

**Segunda Fase:**

Presidente:	Licda.	Ileana Noemí Villatoro Fernández
Vocal:	Lic.	Carlos Humberto de León Velasco
Secretario:	Lic.	Otto René Vicente Revolorio

**RAZÓN:** “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenidos de la tesis” (Artículo 43 del Normativo para la elaboración de tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales del Examen General Público).



**Licenciado ROBERTO EDUARDO STALLING SIERRA**  
**Abogado y Notario**  
 7ma. calle, 7-20, zona 4, Edificio Torre Café, oficina 110,  
 ciudad de Guatemala  
 Colegiado 9,208

Teléfono: 3016-7802

Guatemala 12 de mayo de 2014

**Licenciado**  
**BONERGE AMILCAR MEJÍA ORELLANA**  
 Coordinador de la Unidad de Tesis  
 Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
 Universidad de San Carlos de Guatemala

**FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**  
**RECIBIDO**  
 11 JUN 2014  
**UNIDAD DE ASesorÍA DE TESIS**  
 Hora: \_\_\_\_\_  
 Firma: \_\_\_\_\_

De conformidad con la providencia emitida el doce de marzo del año dos mil catorce, en la que se me designa como asesor de la Bachiller Gladys Marisol Suy Zarceño, en la tesis denominada "EL INCUMPLIMIENTO DEL ESTADO GUATEMALTECO DEL PRINCIPIO DE INTERÉS SUPERIOR DE LA NIÑEZ A TRAVÉS DE PROYECTOS HACIA MENORES DE EDAD", para lo cual fundamentado en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de la Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, me permito emitir el siguiente DICTAMEN:

- A. DE MI OPINIÓN SOBRE EL CONTENIDO CIENTÍFICO Y TÉCNICO DE LA TESIS: Después de haber analizado la tesis en mención se estableció que el contenido del trabajo se ajusta a los requerimientos científicos y técnicos, en la investigación sobre establecer como el Estado de Guatemala incumple con garantizar el principio de interés superior de la niñez a través de los proyectos hacia menores de edad. Efectuando un estudio jurídico doctrinario adecuado e interesante por el tema abordado respecto a la aplicación de la Política pública de protección integral de la niñez y la adolescencia.
- B. DE LA METODOLOGÍA Y TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN UTILIZADAS: En el presente estudio se utilizaron los siguientes métodos: a) método Analítico sintético, el cual implica el análisis de la falta de protección por parte del Estado del principio de interés superior de la niñez. La síntesis es indispensable en cuanto reúne esos elementos y produce nuevos juicios, criterios y argumentaciones para confirmar la hipótesis establecida; y b) Método Inductivo el cual va de lo particular a lo general, observando los hechos particulares en la Política pública de protección integral de la niñez y la adolescencia, obteniendo proposiciones generales, aplicando la normativa en cuanto al principio de interés superior de la niñez y obteniendo respuestas que dan solución al planteamiento del problema.



**Licenciado ROBERTO EDUARDO STALLING SIERRA**  
**Abogado y Notario**  
**7ma. calle, 7-20, zona 4, Edificio Torre Café, oficina 110,**  
**ciudad de Guatemala**  
**Colegiado 9,208**

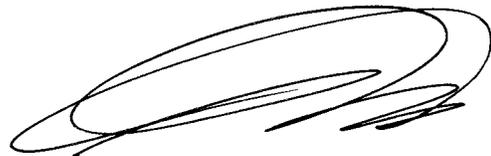
Teléfono: 3016-7802

---

- B. DE LA REDACCIÓN EN EL TRABAJO FINAL ASESORADO: En este sentido, en el ejercicio de mi función designé a la estudiante para que realizara algunas correcciones tanto de tipo gramatical y ortográfico, además de sugerirle modificaciones a la redacción de cada capítulo, observando para todo ello, lo dispuesto en el diccionario de las reglas pertinentes de la Real Academia de la Lengua Española, aspectos que fueron satisfechos en su totalidad.
- C. DE LA BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA: Se utilizó en este trabajo, autores nacionales y extranjeros, los cuales fueron sugeridos a la estudiante con el objeto de emplear teorías y doctrina sobre el tema particular.
- D. SOBRE LAS CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES: La bachiller llegó a conclusiones trascendentales en su investigación, las que constituyen hallazgos importantes que le sirvieron para plantear las respectivas recomendaciones, las que a mi criterio son congruentes y que se constituyen en aportes significativos para las ciencias jurídicas.
- E. SOBRE EL APORTE Y CONTRIBUCIÓN CIENTÍFICA DE LA TESIS ASESORADA: El aporte científico que hace la investigación asesorada radica en el análisis respecto a las medidas que el Estado de Guatemala debe tomar en cuenta para la debida protección del principio de interés superior de la niñez a través de la Política pública de protección integral de la niñez y la adolescencia, por lo que el trabajo aporta conocimientos científicos nuevos.

Como consecuencia de haberse satisfecho con las connotaciones señaladas de mi asesoría, y al haberse cumplido fielmente con los requisitos establecidos en el Normativo Para la Elaboración de la Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, me permito considerar procedente emitir el presente DICTAMEN FAVORABLE, para que el mismo proceda como administrativa y legalmente corresponda con mi aprobación.

Respetuosamente,



LIC. ROBERTO EDUARDO STALLING SIERRA  
ABOGADO Y NOTARIO  
COL. 9208

**Licenciado**  
**Roberto Eduardo Stalling Sierra**  
**Abogado y Notario**



**USAC**  
**TRICENTENARIA**  
Universidad de San Carlos de Guatemala



UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.  
Guatemala, 11 de junio de 2014.

Atentamente, pase a el LICENCIADO OTTO RENÉ GUERRA MONTERROSO, para que proceda a revisar el trabajo de tesis de la estudiante GLADYS MARISOL SUY ZARCEÑO, intitulado: "EL INCUMPLIMIENTO DEL ESTADO GUATEMALTECO DEL PRINCIPIO DE INTERÉS SUPERIOR DE LA NIÑEZ A TRAVÉS DE PROYECTOS HACIA MENORES DE EDAD".

Me permito hacer de su conocimiento que está facultado para realizar las modificaciones de forma y fondo que tengan por objeto mejorar la investigación, asimismo, del título del trabajo de tesis. En el dictamen correspondiente deberá cumplir con los requisitos establecidos en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, el cual establece: "Tanto el asesor como el revisor de tesis, harán constar en los dictámenes correspondientes, su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, los cuadros estadísticos si fueren necesarios, la contribución científica de la misma, las conclusiones, las recomendaciones y la bibliografía utilizada, si aprueban o desaprueban el trabajo de investigación y otras consideraciones que estimen pertinentes".

DR. BONERGE AMILCAR MEJÍA ORELLANA  
JEFÉ DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS

cc.Unidad de Tesis  
BAMO/iyr.

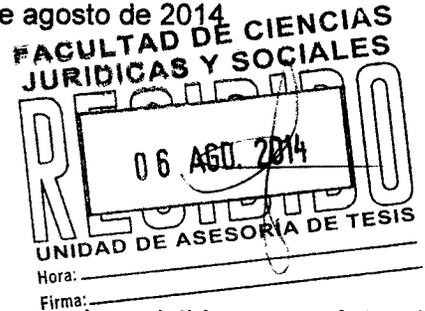




OTTONOV MEJIA ORELLANA  
Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales  
ottonov@hotmail.com  
Calle 13-10, Zona 10, Guatemala

Guatemala 04 de agosto de 2014

**Licenciado**  
**BONERGE AMILCAR MEJÍA ORELLANA**  
Coordinador de la Unidad de Tesis  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Universidad de San Carlos de Guatemala



De manera atenta me dirijo a usted para manifestarle que he asistido con carácter de Revisor, de conformidad con el nombramiento emitido de fecha once de junio del año dos mil catorce, de la tesis de la Bachiller **Gladys Marisol Suy Zarceño**, denominada **“EL INCUMPLIMIENTO DEL ESTADO GUATEMALTECO DEL PRINCIPIO DE INTERÉS SUPERIOR DE LA NIÑEZ A TRAVÉS DE PROYECTOS HACIA MENORES DE EDAD”**, me permito emitir el siguiente DICTAMEN para lo cual me fundamento en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de la Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público y para el efecto:

- A. El trabajo que realizó sobre la tesis presentada por el Bachiller Suy Zarceño en varias ocasiones tuve la oportunidad de conversar con la ponente, a quien recomendé algunas correcciones que consideré oportunas con la finalidad de aclarar el panorama de la investigación realizada, y efectivamente las atendió.
- B. Dicho trabajo resulta novedoso e interesante porque es tema de actualidad, y que es a la niñez a la que debe ponérsele mayor importancia en todos los ámbitos de su vida, especialmente en considerar las políticas a desarrollar tomando en cuenta que debe existir el buen desempeño de las autoridades que dirigen y ejecutan dichas políticas a favor de la niñez Guatemalteca.
- C. Asimismo tuve la oportunidad de revisar su trabajo en base a la metodología y técnicas aplicadas dentro de los aspectos de la ciencia; a la bibliografía que consultó; leyes aplicables incluyendo los convenios internacionales ratificados por Guatemala, los cuales se adaptan al ordenamiento jurídico Nacional, en específico sobre el tema investigado por la Bachiller Suy Zarceño quien se ciñe al contenido científico y técnico de la tesis presentada, que incluye adecuadamente las conclusiones arribadas y las recomendaciones aportadas. La metodología aplicada

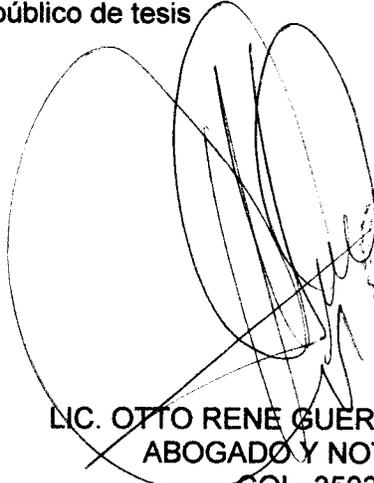


OTTONOV@HOTMAIL.COM  
OTTONOV@HOTMAIL.COM  
[ottonov@hotmail.com](mailto:ottonov@hotmail.com)

en este trabajo de investigación fue acertada aplicando los métodos Analítico y sintético al analizar el fenómeno de la etapa educativa de la niñez.

- D. Coincido considerablemente con lo indicado por el Asesor del trabajo referido, sosteniendo para ello que a mi criterio y después de la relación efectuada sobre los aspectos indicados, que el aporte científico que se presenta se estableció el cotejo doctrinario y jurídico respecto a la aplicación de Ley, llegando la Bachiller a conclusiones y recomendaciones congruentes y aceptables en la investigación las cuales constituyen hallazgos jurídicos y aportes doctrinarios y contribuyendo a llenar la incertidumbre sobre la certeza jurídica de estos procedimientos.
- E. Como consecuencia de haberse estimado que se cumple formal y legalmente con todos los requisitos establecidos en el Artículo 32 del Normativo Para la Elaboración de la Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, así como haberse satisfecho todas y cada una de las observaciones y expectativas presentadas en la revisión efectuada a la bachiller, me permito considerar procedente emitir DICTAMEN FAVORABLE, aprobando el trabajo de tesis relacionado, para que el mismo proceda con el trámite respectivo y sea discutido en el examen público de tesis

Me suscribo deferentemente,



LIC. OTTO RENE GUERRA MONTERROSO  
ABOGADO Y NOTARIO  
COL. 3503  
REVISOR DE TESIS



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 27 de febrero de 2015.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de la estudiante GLADYS MARISOL SUY ZARCEÑO, titulado EL INCUMPLIMIENTO DEL ESTADO GUATEMALTECO DEL PRINCIPIO DE INTERÉS SUPERIOR DE LA NIÑEZ A TRAVÉS DE PROYECTOS HACIA MENORES DE EDAD. 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.

Lic. Avidán Ortiz Grettana  
**DECANO**



## DEDICATORIA

A DIOS: Ser Supremo y creador de todo lo que me rodea, por haberme dado inteligencia, paciencia y ser mi guía en todo momento.

A MI ABUELITA: Albertina (Q.E.P.D.) Por su amor incondicional que me brindó hasta el último momento de su vida.

A MIS PADRES: Por su apoyo incondicional en cada momento y no dejarme vencer ante la adversidad, por ser mi guía y ejemplo en todo momento y darme una maravillosa familia donde ha prevalecido la unión y el amor.

A MIS HERMANOS: Patricia, William, Maritza y Manuel ejemplo de unión y de apoyo incondicional.

A MIS SOBRINOS: Johana, Katherine, Cristopher, Andrea, Alejandro, Eduardo, Jimena fuente de energía para la realización de cada uno de mis actos; que la culminación de mi carrera sea para ellos un ejemplo a seguir.

AL LICENCIADO: Otto Guerra y familia por todo el apoyo brindado.

A MIS AMIGOS: Porque juntos hemos aprendido que no hay meta que no podamos alcanzar. Por todos los recuerdos que hoy quedaron para siempre en mi mente.

A MIS SUPER AMIGOS: Nicky y Corina con amor especial porque me han enseñado que la amistad se convierte en hermandad con el paso del tiempo.

A LOS LICENCIADOS: Que a lo largo de mi vida académica me han sabido guiar, con mucho cariño y respeto.

A: Mi querida Universidad de San Carlos de Guatemala

A: Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales por ser mi mayor fuente de conocimientos.

## ÍNDICE

	<b>Pág.</b>
Introducción.....	i

### CAPÍTULO I

1. El Estado.....	1
1.1 Origen.....	1
1.2 Definiciones.....	9
1.3 Elementos.....	11
1.3.1 Los fines del Estado.....	13
1.3.2 Las funciones del Estado.....	15
1.4 Estructura.....	16
1.5 Importancia.....	19

### CAPÍTULO II

2. La niñez.....	21
2.1. Aspectos generales.....	21
2.2. Definiciones.....	22
2.3. Niñas y niños amenazados en sus derechos.....	24
2.4 Normas nacionales.....	33
2.5 Normas internacionales.....	36

### CAPÍTULO III

3. Políticas públicas.....	41
3.1. Aspectos generales .....	41
3.2 Importancia.....	48
3.3. Implementación.....	49

	<b>Pág.</b>
3.4 Clasificación.....	58
3.5 Beneficios.....	59

#### **CAPÍTULO IV**

4. Análisis jurídico y social de la política pública de protección integral de la niñez y la adolescencia implementada en Guatemala.....	61
4.1 Aspectos generales de la política pública... ..	61
4.2 Grado de aplicación de la política pública.....	65
4.3 Institucionalidad para la implementación .....	71
4.4 Objetivos y beneficios esperados de la política pública.....	72
4.5 Estrategias y análisis de la política pública.....	73

#### **CAPÍTULO V**

5. Propuestas para la implementación eficaz de la política pública de protección integral de la niñez y la adolescencia en Guatemala.....	80
5.1 Propuestas normativas.....	80
5.2 Propuestas institucionales.....	83
5.4 Propuestas socio culturales.....	90
CONCLUSIONES.....	98
RECOMENDACIONES .....	100
BIBLIOGRAFÍA.....	102



## INTRODUCCIÓN

La presente investigación surge de la necesidad de establecer la efectiva aplicación de la política pública de protección integral de la niñez y adolescencia para la superación de los problemas sociales que afectan este sector de la población y se abordó en función de desvelar la implementación de la política pública de protección integral de la niñez y adolescencia y el cumplimiento de la protección en virtud del principio de interés superior del niño.

Se planteó como objetivos general de la investigación establecer si el Estado de Guatemala cumple el principio del interés superior de la niñez a través de sus políticas públicas a través de definir el marco legal nacional e internacional de protección de la niñez, analizar las políticas públicas del Estado de Guatemala para protección de la niñez y establecer la forma de aplicación de la política de protección integral de la niñez y adolescencia en Guatemala y como hipótesis del estudio se planteó que en Guatemala es necesaria la efectiva aplicación de la política pública de protección integral de la niñez y adolescencia, para la superación de los problemas sociales que afectan a este sector de la población.

El contenido del estudio se presenta en cinco capítulos en los cuales se abarcan los contenidos indispensables para la comprensión y desarrollo del tema, tales como en el



capítulo uno el Estado, en el segundo capítulo la Niñez, en el capítulo tres las Políticas Públicas, en el capítulo cuatro se realiza un Análisis Jurídico y Social de la Política Pública de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia implementada en Guatemala y en el capítulo cinco se abordan las propuestas para la implementación eficaz de la política pública de protección integral de la niñez y la adolescencia en Guatemala.

La investigación requirió de una metodología propia de las ciencias sociales, tal cual fue los métodos cualitativo y descriptivo deductivo, ya que se partió del análisis de lo general a lo particular para poder comprender, describir y explicar el problema planteado, desarrollando a lo largo de todo el estudio el análisis jurídico crítico de normas y realidad social, que permitió arribar a conclusiones y recomendaciones valoradas como útiles para la comprobación de la hipótesis y practicables a fin de resolver los problemas planteados.

Este estudio permitirá extraer elementos normativos y doctrinarios que allanarán el camino para la comprensión de problemas y soluciones relativos a la implementación de la política pública de protección integral de la niñez y adolescencia.



## CAPÍTULO I

### 1. El Estado

#### 1.1. Origen

El Estado es un fenómeno en constante evolución. Ha devenido de formas organizativas simples a complejas, acompañadas cada una de contextos sociales, políticos y económicos que sólo se comprenden a la luz de la historia, de ahí la importancia de conocer el origen y la evolución del Estado.

“Desde la más remota antigüedad se ha reconocido al hombre agrupado, actuando aún frente a la naturaleza, por medio de los grupos más primitivos, en los cuales necesariamente hubo cierta organización y ciertos principios de orden. La historia recoge las primeras organizaciones sociales permanentes en Egipto, cerca del año 6,000 antes de Cristo; y es a partir de entonces que se conoce como polis, ciudad, imperio, república, a la agrupación asentada en un territorio con un cierto orden, una actividad determinada y fines.”<sup>1</sup>

“En anteriores a la aparición de la familia monogámica y de la propiedad privada, el poder social se distribuía de forma escalonada a partir de los consejos de ancianos y de las estructuras tribales. Las relaciones entre los miembros de la sociedad eran de tipo personal y la cohesión del grupo se basaba en prácticas religiosas y ritos sociales

---

<sup>1</sup> Acosta Romero, Miguel. **Teoría general del derecho administrativo**. Pág 35



de tipo tradicional. El surgimiento de la agricultura y la consiguiente distribución de la tierra entre los miembros de la sociedad favoreció la aparición de la propiedad privada, de los derechos hereditarios y, por consiguiente, de la familia patriarcal, en la que la descendencia debía asegurarse mediante un sólido vínculo matrimonial de carácter monogámico (la mujer sólo podía tener un marido). Los primeros Estados, surgieron, por una parte, como una delegación del poder social en una estructura política capaz de asegurar el derecho de propiedad frente a competidores internos (ladrones) o externos (invasores) y, por otra, como una organización destinada a hacer posible la realización de los trabajos colectivos (construcción de canales, presas, acequias, etc.) necesarios para el conjunto de la comunidad.”<sup>2</sup>

“Es a partir del siglo VIII, a J.C, que se da la existencia de sociedades políticas, gobernadas por un monarca. La monarquía se perpetuaba hereditariamente, por lo que las familias titulares del poder se les conoce como dinastías imperiales. En aquél tiempo, se suponía al Emperador como representante del cielo y señor absoluto de todos los hombres, aunque respondía ante el pueblo con la concordancia de sus actos con las leyes.”<sup>3</sup>

Los primeros Estados se caracterizaron por ejercer un poder absoluto y teocrático, en el que los monarcas se identificaban con la divinidad. Por consiguiente, el poder se justificaba por la atribución de un origen divino, y eran las creencias religiosas de los súbditos las que lo sustentaban.

---

<sup>2</sup> Andrade Sánchez, Eduardo. **Teoría general del estado**. Pág 23

<sup>3</sup> Porrúa Pérez, Francisco. **Teoría del estado**. Pág. 48.



“El referente político más importante en el mundo antiguo occidental se realizó en Grecia hacia el siglo V a.C. La unidad política griega era la polis, o ciudad -Estado, cuyo gobierno en ocasiones fue democrático; los habitantes que conseguían la condición de ciudadanos- de la que estaban excluidos los esclavos- participaban en las instituciones políticas. Esta democracia directa tuvo su más genuina expresión en Atenas.

Para los griegos, el núcleo del concepto de Estado se hallaba representado por la idea de poder y sumisión. Platón, en sus obras La república y Las leyes, expuso que la soberanía política debía someterse a la ley y que sólo un Estado en el que la ley fuera el soberano absoluto, por encima de los gobernantes, podría hacer felices y virtuosos a todos los ciudadanos. Platón esbozó el modelo de una Ciudad-Estado ideal, en el que la ley ejercía una función educadora tanto de los ciudadanos como del Estado. Aristóteles distinguió varias formas de gobierno y admitió límites al ejercicio del poder mediante el derecho y la justicia.”<sup>4</sup>

En Roma la organización fue inicialmente similar a la griega; la civitas -ciudad- era el centro de un territorio reducido y todos los ciudadanos participaban en el gobierno de la misma. Con la expansión del imperio y de las leyes generales promulgadas por Roma, se respetaron las leyes particulares de los diferentes pueblos sometidos. Marco Tulio Cicerón, orador y filósofo romano, expuso que la justicia es un principio natural y tiene la misión de limitar el ejercicio del poder.

---

<sup>4</sup> Hidalgo, Luis de la. **Teoría general del estado**. Pág. 46



“Para autores como san Agustín, el Estado está constituido por una comunidad de hombres unida por la igualdad de derechos y la comunidad de intereses: no puede existir Estado alguno sin justicia. Sólo la iglesia, modelo de la ciudad celeste, puede orientar la acción del Estado hacia la paz y la justicia. En el Medievo surgió como elemento nuevo la teoría de que el poder emanaba del conjunto de la comunidad y, por tanto, el rey o el emperador debían ser elegidos o aceptados como tales por sus súbditos para que su soberanía fuese legítima. Este enfoque, según el cual el poder terrenal era autónomo con respecto al orden divino, dio lugar al nacimiento de la doctrina de un "pacto" que debía convenirse entre el soberano y los súbditos, en el que se establecían las condiciones del ejercicio del poder y las obligaciones mutuas, con la finalidad de conseguir el bien común. La ley humana, reflejo de la ley divina, debía apoyarse en la razón. Santo Tomás de Aquino reflejó esta concepción sobre el poder en su obra *Summa theologica*”<sup>5</sup>.

“La concepción antropocéntrica del mundo que adoptaron los renacentistas trajo consigo la secularización de la política. Nicolás Maquiavelo, en su obra *El príncipe*, abogó por un Estado secular fuerte, capaz de hacer frente al poder temporal del papado. Según Maquiavelo, el Estado tiene su propia razón que lo guía: la razón de Estado, independiente de la religión y de la moral. El Estado renacentista se caracterizó por las siguientes notas: existencia de un poder independiente –con un ejército, una hacienda y una burocracia a su servicio–, superación de la atomización política medieval, base territorial amplia y separación entre el Estado y la sociedad”<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Gómez Frode, Karina. **Teoría política**. Pág. 69

<sup>6</sup> Porrúa Pérez, Francisco. **Ob. Cit.** Pág. 52



“En el siglo XVI, Jean Bodin añadió a la idea de independencia del poder político la noción de soberanía: el Estado es soberano y no ha de reconocer en el orden temporal ninguna autoridad superior, lo cual le conferirá una consistencia jurídica. A este contenido racional, aportado por el Renacimiento, se debe la aparición del Estado moderno, que se distingue por estar constituido por una población amplia que normalmente reúne características nacionales, asentada en un territorio definido y regida por un poder soberano.

Desde el siglo XVI, el Estado ha conocido las siguientes configuraciones: Estado autoritario, Estado absoluto, Estado liberal, Estado socialista o comunista, Estado fascista y Estado democrático. La primera fase del Estado moderno se caracterizó por el reforzamiento del poder real, aunque sus medios de acción política se vieron limitados aún por la privatización de los cargos públicos. El ejemplo más conocido de Estado autoritario fue el imperio hispánico de Felipe II. En el proceso de secularización y racionalización del poder, el absolutismo (siglos XVII y XVIII) supuso la definitiva desvinculación del Estado con respecto a los poderes del imperio y el papado, por una parte, y de la nobleza y las corporaciones urbanas, por otra. La soberanía, capacidad de crear el derecho y de imponer la obediencia a las leyes, quedó concentrada en el Estado, identificado con el monarca absoluto. Luis XIV de Francia fue el máximo exponente del absolutismo monárquico.”<sup>7</sup>

“El ascenso económico de la burguesía planteó en la segunda mitad del siglo XVIII la necesidad de encontrar fórmulas políticas que recogieran sus planteamientos sobre la

---

<sup>7</sup> Acosta Romero, Miguel. **Ob. Cit.** Pág 47



configuración de la sociedad y el Estado: participación, igualdad jurídica, libertades individuales y derecho de propiedad. Nuevas teorías políticas contribuyeron a conformar la ideología de la burguesía revolucionaria. Thomas Hobbes, defensor aún del Estado absolutista, introdujo el individualismo radical en el pensamiento político y estableció las bases teóricas del concepto moderno del contrato social, que posteriormente sería desarrollado por Jean-Jacques Rousseau. John Locke expuso el carácter natural del derecho a la vida y a la propiedad y defendió una división de poderes orientada a combatir el centralismo absolutista. El barón de Montesquieu definió la configuración clásica de esta división de poderes en ejecutivo, legislativo y judicial.

La revolución francesa tuvo como consecuencia la creación de un nuevo marco político adaptado a las transformaciones económicas que estaba experimentando la sociedad con el desarrollo del capitalismo. Para garantizar las libertades individuales, la igualdad legal y el derecho de propiedad, se limitaron las prerrogativas reales y se sometió la actuación estatal al imperio de la ley. Con el precedente de las constituciones Estadounidense y francesa, pronto empezaron a surgir en los países europeos y americanos textos constitucionales en los que se consagraba el fraccionamiento del poder como garantía efectiva de los derechos del individuo. La misión principal del Estado liberal radicaba en la protección de las libertades individuales y en el mantenimiento de un orden jurídico que permitiese el libre juego de las fuerzas sociales y económicas. Para cumplir esta misión, el Estado se valía de los medios legales que establecía la constitución.



El crecimiento del proletariado industrial y los conflictos imperialistas entre las potencias europeas favorecieron el deterioro y el descrédito de los regímenes liberales desde finales del siglo XIX. El socialismo utópico y, después, el anarquismo y el marxismo negaron la legitimidad del Estado liberal y propusieron nuevos modelos de sociedad en los que el hombre pudiera desarrollar plenamente sus capacidades.”<sup>8</sup>

El anarquismo una ideología crítica, atacó directamente al Estado, por considerarlo un instrumento de opresión de los individuos. Los anarquistas mantenían que todo poder era innecesario y nocivo, y propugnaban la sustitución de las relaciones de dominio establecidas a través de las instituciones estatales por una colaboración libre entre individuos y colectividades. Representantes destacados de las distintas corrientes anarquistas fueron Max Stirner, Pierre-Joseph Proudhon, Mijaíl Bakunin y Piotr Kropotkin.

“Para Karl Marx, Friedrich Engels y los marxistas posteriores, la igualdad jurídica y las declaraciones formales de libertades en los Estados liberales encubrían una desigualdad económica y una situación de explotación de unas clases sociales por otras. El Estado capitalista era el medio de opresión de la burguesía sobre el proletariado y las demás clases populares. Según la teoría del materialismo histórico, el propio desarrollo del capitalismo y el crecimiento del proletariado desembocarían en la destrucción del Estado burgués y en su sustitución por un Estado transitorio, la dictadura del proletariado, que finalmente se extinguiría para dar paso a la sociedad sin clases. La revolución rusa, y posteriormente la china, la cubana y otras, trataron de

---

<sup>8</sup> Hidalgo, Luis de la. **Ob. Cit.** Pág. 54



llevar a la práctica el Estado socialista o comunista de la dictadura proletaria en sus diferentes interpretaciones.

En la primera mitad del siglo XX, la crítica al Estado liberal se desarrolló también a partir de las ideologías fascistas, basadas en una concepción radical del nacionalismo. Tanto el fascismo italiano como el nacionalsocialismo alemán defendieron los intereses de la nación sobre la libertad de los individuos. El Estado, encarnación del espíritu nacional debía concentrar todas las energías individuales con el fin de conseguir sus objetivos últimos y trascendentales. Históricamente, el fascismo constituyó una reacción contra el auge del movimiento obrero y el comunismo internacional después de la revolución rusa, y una justificación ideológica del imperialismo para dos Estados que habían quedado al margen del reparto del mundo por parte del resto de las potencias occidentales.”<sup>9</sup>

Después de la segunda guerra mundial, dos sistemas políticos y económicos se disputaron el poder sobre el planeta. En el bloque socialista, disuelto entre 1989 y 1991, los Estados mantuvieron sus características totalitarias, basadas en el poder absoluto de un partido único considerado intérprete de los intereses de la clase trabajadora. En el bloque occidental, el Estado liberal se consolidó mediante la adopción, de diversos principios democráticos y sociales: sufragio universal (antes era censitario, es decir, sólo para las clases ricas), voto femenino, desarrollo de los servicios públicos y sociales (Estado del bienestar), intervención estatal en la economía, etc. Por otra parte, la tradicional división de poderes se mantuvo

---

<sup>9</sup> Andrade Sánchez, Eduardo. **Ob. Cit.** Pág 47



formalmente, pero el reforzamiento del poder ejecutivo se generalizó en casi todos los países. A fines de la década de 1990, la globalización llevó a los Estados nacionales a integrarse en mercados comunes e instituciones de gobierno supranacionales.

“Entre las teorías más trascendentales de las desarrolladas en el estudio del Estado, se encuentran las ideas de Platón, Aristóteles, Santo Tomás de Aquino, Tomas Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, Hegel, Marx y Lenin, Jellinek, Duguit, Kelsen y muchos otros pensadores que han dedicado sus esfuerzos para explicar cómo se crean las relaciones del poder público, así como entre gobernantes y gobernados.”<sup>10</sup>

## 1.2. Definiciones

La palabra Estado, proviene de la voz latina status. La primera persona en nombrarla con un sentido político fue Nicolás Maquiavelo en su obra El Príncipe en 1513. El autor el alemán Max Weber, lo define de la siguiente forma: “El Estado puede ser definido como una organización respaldada por el denominado monopolio de la violencia legítima. Por eso está integrada por organismos poderosos como lo son las fuerzas armadas, la policía y los tribunales, ya que él se encarga, entre otras cosas, de garantizar las funciones y obligaciones de gobierno, defensa, seguridad y justicia en un espacio específico. Hablar de Estado de derecho, asimismo, es describir a un sistema en el cual su organización gira en torno a la división de los poderes (es decir, el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial).”<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Ramírez Millán, Jesús. **Derecho constitucional sinaloense**. Pág 45

<sup>11</sup> Gómez Frode, Karina. **Ob. Cit.** Pág. 73



Existen otras definiciones que han sido dadas por diversos autores tales como:

“Jellinek: Es una asociación de hombres sedentarios dotada de un poder de mando originario. Bluntschli: Es la personificación de un pueblo. Spengler: El estado es la historia considerada sin movimiento. La historia es el Estado pensado en el movimiento de influencia. Kelsen: El Estado es el ámbito de aplicación del derecho. El Estado es el derecho como actividad normativa. El derecho es el Estado como una actividad normada. En el Estado alcanza su personalidad jurídica. Carré de Malberg: Es la comunidad política con un territorio propio y que dispone de una organización. Es la comunidad de hombres sobre un territorio propio y organizados en una potestad superior de acción y coerción. Adolfo Posada: Son los grupos sociales territoriales con poder suficiente para mantenerse independientes. Herman Heller: El Estado es la conexión de los quehaceres sociales. El poder del Estado es la unidad de acción organizada en el interior y el exterior. La soberanía es el poder de ordenación territorial exclusiva y suprema. y finalmente Groppali: Es la agrupación de un pueblo que vive permanentemente en un territorio con un poder de mando supremo representado éste en el gobierno.”<sup>12</sup>

Para el autor Pérez Porrúa: “El Estado como ente cultural tiene por objeto la obtención de un fin. Ya sabemos que todo producto de la cultura se caracteriza por llevar dentro de sí una finalidad, aquello para lo cual es creado por el hombre. Siendo el Estado una institución humana, tiene naturalmente un fin. No puede dejar de tenerlo. Los hombres que componen al Estado, los gobernantes y los gobernados, al agruparse formando la sociedad estatal, persiguen un fin. El Estado encierra en su actividad una intención,

---

<sup>12</sup> Andrade Sánchez, Eduardo. **Ob. Cit.** Pág 63



que es la determinante y el motor de toda su estructura. El fin será el que determine todas sus atribuciones, la competencia material de los diferentes órganos del Estado y en función de esa competencia se crearán órganos, en este fin está la razón última del Estado y su diferencia específica con otras sociedades.”<sup>13</sup>

### 1.3 Elementos

En la integración del Estado concurren una serie de elementos cuantitativos y cualitativos que le dan forma y característica propia. Estos elementos se dividen en dos grupos: elementos elementales y elementos atributivos, estos le dan una organización política determinada de carácter propio y específico.

“Dentro de la doctrina de Kelsen intervienen conceptos que giran en torno al Estado que se refieren a la validez y vigencia del orden jurídico positivo como:

- **Orden jurídico:** La voluntad del Estado convertida en norma.
- **Territorio:** Esfera espacial de validez del orden jurídico positivo.
- **Pueblo:** Esfera personal de validez del orden jurídico positivo.
- **Soberanía:** Cualidad de orden jurídico del ser supremo total.
- **Poder del Estado:** Vigencia o validez del orden jurídico.
- **Centralización o descentralización:** Problema de articulación del orden jurídico.”<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Porrúa Pérez, Francisco. **Ob. Cit.** Pág. 59

<sup>14</sup> **Ibid.** Pág. 66



“Las diversas y encontradas teorías, con las que se pretende explicar la existencia del Estado, son un ejemplo de la dificultad que existe sobre este tema, y para su solución afirman los autores, se requiere de una metodología adecuada, en la que se consideren todos los elementos y condiciones que dan origen a este. Una de las teorías es la que hace referencia a los elementos constitutivos del Estado, entre los que se encuentren los elementos formativos y los elementos posteriores.

Los elementos formativos, entendidos como aquellos anteriores a la creación del Estado como persona jurídica, son la población, el territorio, el poder soberano, el orden jurídico fundamental, mientras que los elementos posteriores, indispensables para el cumplimiento de los fines del Estado, son el poder público y el gobierno. De esta manera de la suma de los elementos formativos y posteriores, se reconocen como elementos constitutivos del Estado, a la población, el territorio, el gobierno y la soberanía.

Esos elementos han sido definidos de la manera siguiente:

- **Población.** Es el conjunto de habitantes localizados en un área geográfica determinada o determinable.
- **Territorio.** Es la porción de tierra, agua y espacio delimitado geográficamente o administrativamente.



- **Gobierno.** Es el conjunto de organismos políticos y personas que dirigen un Estado.
- **Soberanía.** Cualidad del poder del Estado que le permite autodeterminarse y autogobernarse libremente sin la intervención de otro poder, de tal manera que el Estado soberano dicta su Constitución y señala el contenido de su derecho.”<sup>15</sup>

### 1.3.1 Los fines del Estado

Los fines del Estado constituyen direcciones, metas, propósitos o tendencias de carácter general que se reconocen al Estado para su justificación y que consagran en su legislación.

A lo largo de la historia, diversos autores, han asignado variados fines al Estado. Para Platón el fin era esencialmente moral, de asegurar la justicia individual y social. Aristóteles propone como fin del Estado educar a los ciudadanos en la virtud y en la justicia, para lograr la felicidad de todos sus miembros.

El Estado absolutista, tiene como fin mantener el orden, ya que según uno de sus defensores más importantes, Thomas Hobbes, el hombre es por naturaleza malo, y se necesita un poder fuerte que frene sus egoístas y mezquinos impulsos estableciendo lo que debe hacer.

---

<sup>15</sup> Porrúa Pérez, Francisco. **Ob. Cit.** Pág. 69



El Estado liberal surgido luego de la Revolución Francesa, más que buscar el bien común, debía brindar las condiciones adecuadas para que cada individuo se desarrolle, siendo necesaria su intervención solo en supuestos extremos, como la protección de la vida, la seguridad, garantizar el libre comercio y el derecho de propiedad; pero en cuestiones de índole económica debería abstenerse de intervenir, como por ejemplo en la fijación de precios, pues el libre juego de la oferta y la demanda lo colocarían naturalmente en las condiciones justas, sin mediación estatal.

Las injusticias del Estado liberal, originaron el surgimiento de las ideas socialistas, que bregaron para el reconocimiento de los derechos de todos, y no solo de los hombres propietarios. En los modernos estados democráticos se constituye como fin del Estado el bienestar general, lo que significa lograr el pleno respeto y vigencia de los derechos humanos en el seno de la población, tanto en lo que respecta a los derechos civiles, como a los sociales y a los políticos.

En la actualidad, los fines del Estado se considera que son:

- Bien común.
- Garantizar la convivencia social.
- Preservar el orden, la seguridad e integridad, frente a situaciones o amenazas internas o externas.



### 1.3.2 Las funciones del Estado

“Las funciones del Estado son los medios o formas diversas que adopta el derecho para realizar los fines del Estado. El concepto de función, constituye la base de este desarrollo: La misma etimología de la palabra función determina cumplidamente su concepto: proviene de "Fungere", que significa hacer, cumplir, ejercitar, que a su vez deriva de "Finire", por lo que dentro del campo de las relaciones jurídicas de cualquier clase que ellas sean, la función significará toda actuación por razón del fin jurídico en su doble esfera de privada y pública.

Las funciones del Estado tienen un apoyo lógico y jurídico. Por medio de los fines se reconocen las etapas para alcanzar una meta, por las funciones se consagran procedimientos de la legislación que necesitan para su realización de las tres funciones esenciales del Estado. La doctrina clásica y la legislación positiva han reconocido tres actividades esenciales del Estado para realizar los fines, resultado del principio lógico-jurídico de la división del trabajo aplicado a la teoría constitucional.

a) **La función legislativa:** es la función encaminada a establecer las normas jurídicas generales. El Estado moderno es el creador del orden jurídico nacional.

b) **La función administrativa:** es la función encaminada a regular la actividad concreta y tutelar del Estado, bajo el orden jurídico. La ley debe ser ejecutada



particularizando su aplicación. En sentido moderno el Estado es el promotor del desarrollo económico y social de un país.

c) **La función jurisdiccional:** es la actividad del Estado encaminada a resolver las controversias, estatuir o declarar el derecho. La superioridad del Poder Judicial en la sociedad moderna, lo coloca como el órgano orientador de la vida jurídica nacional.”<sup>16</sup>

#### 1.4 Estructura

La estructura “es un conjunto de elementos solidarios entre sí, o cuyas partes son funciones unas de otras. Los componentes de una estructura se encuentran interrelacionados con los demás y con la totalidad.”<sup>17</sup>

“Cuando hablamos de estructura del Estado nos estamos refiriendo a la posición recíproca en que se encuentran los elementos constituyentes del Estado, es decir, cómo se disponen los mismos. Para la doctrina general de Derecho Público, el tema de la estructura del Estado alude, a las relaciones que se crean entre Estados y las formas políticas a que dan nacimiento a dichas relaciones.”<sup>18</sup>

a) **Estado Confederado o Confederación de Estados:** La confederación de Estados es una vinculación entre Estados, creada por un pacto internacional, con forma permanente, que da lugar a un poder que se ejerce sobre los Estados miembros y no

---

<sup>16</sup> Andrade Sánchez, Eduardo. **Ob. Cit.** Pág 75

<sup>17</sup> Ferrater Mora, José. **Diccionario de filosofía abreviado.** Pág. 130

<sup>18</sup> Barbagelata, Anibal. **Teoría del Estado.** Pág. 118



de modo inmediato sobre los individuos. La existencia de la confederación está determinada por la necesidad de obtener fines comunes y como estos están concebidos con carácter de permanentes, se precisan también órganos permanentes. Son objetivos comunes de toda Confederación, la seguridad exterior e interior de sus miembros. La Confederación se basa en un tratado y, es una mera sociedad es decir una relación jurídica, no produce un nuevo sujeto de voluntad sino una comunidad de voluntad de los miembros.

Además, los Estados confederados pueden retirarse de la asociación respetando las cláusulas del tratado respectivo, lo cual instituye el derecho de los Estados miembros a la secesión. G. Scelle define a la confederación de Estados como: “una asociación en la que los gobernantes de los diversos Estados abandonan una parte más o menos grande de las competencias internacionales a órganos confederados”<sup>19</sup>

b) **Estado Federal o Federación de Estados:** “El Estado Federal es aquel compuesto por varios Estados que poseen gobierno peculiar, legislación privativa en diversas materias y una gran autonomía administrativa, pero con respeto de la unidad representativa internacional, confiada a un ejecutivo federal o nacional.

El lazo jurídico sobre el cual reposa el Estado federal es una Constitución aprobada por una Asamblea Constituyente y ratificada por la mayoría de los Estados miembros, según la fórmula más usualmente utilizada. A partir del momento en que la Constitución

---

<sup>19</sup> Scelle G., Manuel. *Elementaire de droit international publique*. Pág. 202



Federal entra en vigencia, los Estados miembros dejan de ser parte de la comunidad internacional en la medida que el Estado Federal pasa a ser el sujeto de derecho internacional. El Estado federal estaría constituido así, alrededor de los principios de autonomía y participación y se caracteriza por una superposición de dos niveles estatales.”<sup>20</sup>

c) **Estado Unitario:** “Es aquel que posee un único centro de impulsión política y de gobierno. Hay uno o varios órganos centrales que concentran todas las competencias. A su vez el Estado Unitario puede ser centralizado, verificarse en el mismo desconcentración e incluso descentralización.

El Estado unitario centralizado es aquél caracterizado fundamentalmente por el hecho de que la autoridad central del Estado monopoliza el poder de mando y el ejercicio de las funciones políticas, como además por estar dotado de una organización piramidal, donde las ordenes descienden verticalmente de la cúspide a la base, existiendo una dependencia jerárquica estricta de las órdenes superiores y sin que exista delegación de competencia.”<sup>21</sup>

d) **Estado regional:** “Es un territorio de dimensión media susceptible de ser determinado geográficamente y que es considerado como homogéneo. Hablar del regionalismo, implica la toma de conciencia de intereses comunes que une a las

---

<sup>20</sup> Ruíz Zorrilla Caballeri, Gabriel. **Estructura del Estado**. Pág. 15

<sup>21</sup> **Ibid.** Pág. 16



personas que viven en un territorio homogéneo, los que aspiran a participar en la gestión de dichos intereses.”<sup>22</sup>

### **1.5 Importancia**

El Estado es de suma importancia ya que es el ente encargado de la organización, representación y funcionamiento de una sociedad, el Estado es quien permite a los hombres desarrollarse en comunidad viviendo y compartiendo en un mismo espacio, ayudando a este en la resolución de los conflictos, sin la existencia del Estado no podría existir la vida en comunidad. Los Estados del mundo moderno están conformados por tres elementos básicos el poder político, el territorio, y la población que si alguno de estos faltare no se diera origen a la creación de un nuevo Estado, pero para poder entender la importancia de estos en el Estado se expresara una breve definición de Estado que comprende a los tres elementos como lo es: el estado es un conglomerado social asentado sobre un territorio organizado políticamente por unas autoridades que ejercen la soberanía en nombre del pueblo.

La relevancia de la acción del Estado en la sociedad, se orienta a intentar redireccionar las fuerzas sociales, políticas, económicas y culturales hacia el objetivo de permitir distribuir de la mejor forma posible las oportunidades de mejoras en la calidad de vida de los integrantes de la sociedad. Para ello, la gestión del Gobierno debe tener siempre como norte este principio sin discusión, equilibrando las acciones técnicas con las acciones de gestión humanas.

---

<sup>22</sup> **Ibid.** Pág. 17



La intervención del Estado sobre las dinámicas de la sociedad actual, debe estar acotada a regular la obtención de un bienestar en la calidad de vida de los grupos humanos que están claramente más distanciados de este aspecto, considerando no tan solo medidas que permitan solucionar la situación presente de ellos, sino también, otorgándoles espacios de desarrollo personal, tendientes a una evolución positiva en sus estándares de vida (educación, vivienda, alimentación, salud, entre otros) en el largo plazo. La acción del Estado debe ser eficaz en la solución de problemas urgentes de la sociedad, y eficiente en el apoyo al desarrollo social.

El Estado deviene en una figura catalizadora, es decir, que pueda modificar la velocidad de reacción de una sociedad ante los hechos y procesos que se viven en un mundo integrado, mostrándose como un gran facilitador para el desarrollo social. Financieramente se perfila como un apalancador en la generación de bienestar. Sin embargo, para que el Estado se desarrolle de esta forma, los gobiernos deben convencer a la sociedad sobre la necesaria conciencia que el bienestar individual está supeditado a un bienestar nacional, evidenciado los costos de oportunidad que ello conlleva para cada uno de sus habitantes, pero incorporando un concepto de trabajo conjunto entre Sociedad y Estado, con una mirada siempre en los objetivos de largo plazo.



## CAPÍTULO II

### 2. La niñez

#### 2.1 Aspectos generales

Existen numerosos debates intelectuales sobre la definición de la infancia y sobre las diferencias culturales acerca de lo que se debe ofrecer a los niños y niñas y lo que se debe esperar de ellos, no obstante, en la actualidad prima un criterio ampliamente compartido de que la infancia implica un espacio delimitado y seguro, separado de la edad adulta, en el cual los niños y las niñas pueden crecer, jugar y desarrollarse.

“El concepto de niñez es una construcción cultural aún inacabada, que al igual que otras construcciones sociales, no es natural sino que deviene de un largo proceso histórico de elaboración que lo ha ido configurando. En la antigüedad, la niñez fue ajena al concepto de persona, por tanto, en el mundo jurídico, niñas y niños al igual que mujeres y esclavos, no eran considerados como tales, más aún el infanticidio era una práctica frecuente en Roma, mientras que en Grecia se practicaba la exposición y la inmolación de infantes.

La situación de las niñas y niños a lo largo de la edad media, permanece en las sombras, si bien con el advenimiento del cristianismo se proscribieron todas aquellas



prácticas contrarias a estos, es a partir del siglo XIV, donde algunos autores suponen que se comienza a conceder cierta importancia a la infancia. De lo que no hay duda es que el siglo veinte resulta ser donde se plantea de una vez por todas el cambio de mirada hacia la infancia, la preocupación por proporcionarles a los niños y niñas mejores condiciones, en cuanto a educación, salud, alimentación y protección jurídica han sido asuntos que permanentemente han estado presentes en las agendas internacionales desde el inicio del siglo veinte, sólo así puede explicarse el significativo avance de la protección internacional de la niñez, lo cual ha propiciado la creación de organismos, y la puesta en marcha de programas específicos a favor de la infancia.”<sup>23</sup>

“Que haya niños no implica que haya niñez. La niñez como entidad diferenciada de la infancia no implica solo una etapa evolutiva que requiere atención y cuidados especiales dado el estado de indefensión con respecto a la autonomía para tomar decisiones y a partir de ello salvaguardar su integridad bio- psico-social. La niñez es una experiencia vivida, que debería ser constituida como refugio donde volver para reasegurar la posible y momentánea integridad perdida y desde ahí salir a enfrentar los embates donde esta sociedad compleja nos coloca, sin más e inevitablemente.”<sup>24</sup>

## 2.2 Definiciones

Se designa con el término de Niñez a aquel período de la vida humana que se extiende desde el nacimiento del individuo hasta la llegada de la pubertad.

---

<sup>23</sup> Alvarez de Lara, Rosa María. **El concepto de niñez, en la Convención sobre los derechos del niño y en la legislación mexicana.** Pág. 1

<sup>24</sup> Dirección General de Cultura y Educación. **El derecho a la niñez.** Pág. 1



Un niño o una niña, es un ser humano que aún no ha alcanzado la pubertad. Por lo tanto, es una persona que está en la niñez y que tiene pocos años de vida.

En su sentido más amplio, la niñez abarca todas las edades del niño: desde que es un lactante recién nacido hasta la pre-adolescencia, pasando por la etapa de infante o bebé y la niñez media. La Niñez resulta ser el momento de la vida de las personas en la cual se crece más, a pasos agigantados se podría decir, ya que son prácticamente constantes los cambios físicos que se van desarrollando durante la misma y se encuentra conformada por tres etapas: lactancia, primera infancia y segunda infancia.

La infancia, significa mucho más que el tiempo que transcurre entre el nacimiento y la edad adulta, se refiere al estado y la condición de la vida de un niño o una niña: a la calidad de esos años. Un niño o niña secuestrada por un grupo paramilitar y obligada a portar armas o a someterse a la esclavitud sexual no puede disfrutar de su infancia, ni tampoco un niño o niña que tiene que trabajar duramente en un taller de costura de la capital, lejos de su familia y de su comunidad natal. Tampoco disfrutan de la infancia los niños y las niñas que viven en la mayor miseria, sin alimentos adecuados, sin acceso a la educación, al agua potable, a instalaciones de saneamiento y a un lugar donde vivir.



El Artículo uno de la Convención de los Derechos del Niño define el concepto niño como: “todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad”.

La Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1989, establece esta nueva definición de la infancia basada en los derechos humanos. La Convención es el primer tratado internacional de derechos humanos que combina en un instrumento único una serie de normas universales relativas a la infancia, y el primero en considerar los derechos de la niñez como una exigencia con fuerza jurídica obligatoria.

En Guatemala la Ley de Protección integral de niñez y adolescencia establece: “Artículo 2. Definición de niñez y adolescencia. Para los efectos de esta Ley se considera niño o niña a toda persona desde su concepción hasta que cumple trece años de edad, y adolescente a toda aquella desde los trece hasta que cumple dieciocho años de edad.”

### **2.3 Niñas y niños amenazados en sus derechos**

De acuerdo con investigaciones y opiniones expertas, los niños, niñas y adolescentes que por diversas razones viven sin el cuidado de sus padres o los que están en riesgo de perderlo son los más expuestos a la pobreza, discriminación y exclusión, factores



que, a su vez, pueden hacerlos más vulnerables al abuso, explotación y al abandono.

“Reconociendo que el niño, para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, debe crecer en el seno de la familia, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión...” Así fue dicho en el preámbulo de la Convención de los Derechos del Niño, hace 20 años, y ratificado por todos los Estados del mundo como un compromiso a cumplir. Sin embargo, son millones los niños y niñas que no cuentan con esta condición básica: la pertenencia a un grupo capaz de reconocerlos en su singularidad, con afecto y cuidando de satisfacer todas sus necesidades.

“La problemática que hoy denominamos niños sin cuidado parental o en riesgo de perderlo, engloba un sin número de situaciones en las cuales, de manera total o parcial, los niños carecen de un referente adulto, sostenido en el tiempo, que sea el vínculo para su sostén y cuidado. La situación en la que se encuentran los niños sin cuidado parental es diversa: en instituciones, en las calles, en grupos de pares, en cuidado alternativo.

Las causas también son múltiples y complejas: los desastres naturales, la violencia política, la pobreza extrema, las enfermedades, entre otras. En la primera década del siglo XXI se puso en el tapete el derecho a la familia en sus múltiples facetas, lo que antes era reducido y englobado en la categoría niñez abandonada, desde el enfoque de derechos humanos es ahora visualizado como una realidad compleja que reconoce diversas causas, diversos responsables, y desde esta mirada una mayor y mejor



respuesta en cuanto a restituir el derecho a la familia. Hablamos ahora de proporcionar respuestas basadas en familia, esto es, frente a la amenaza o violación del derecho a la familia no debe actuarse en su perpetuación, cosa que sucedía con la inclusión indiscriminada en las instituciones, sino que debe proveerse de otra familia como respuesta. Además, aparece un actor relevante hasta ahora dejado de lado: la comunidad.

En el campo temático abordado en este informe, abrimos la mirada más allá de los niños que han perdido el cuidado de sus padres. Abarcamos un espectro que va desde las situaciones en las cuales los niños carecen absolutamente de referentes familiares, niños y niñas huérfanos de padre y madre y sin red familiar, hasta los niños pertenecientes a familias que requieren apoyo para el desempeño de sus funciones. La escala de situaciones es muy amplia, y requiere respuestas variadas, desde la actuación en la restitución del derecho a la familia hasta la actuación en la prevención de su pérdida.

La cuestión de la institucionalización, incluida en este campo, adquiere una relevancia particular. Es presentada como la principal respuesta instituida frente a la privación de familia. Principal en cuanto a la cantidad de instituciones y niños incluidos en ellas frente a otras opciones de cuidado, y principal también en cuanto a que, en tanto es una respuesta socialmente legitimada, se convierte en obstáculo para el diseño de las políticas públicas para el cumplimiento del derecho a la familia. El estudio de violencia



contra los niños de UNICEF estima que 8 millones de niños en todo el mundo viven en instituciones.”<sup>25</sup>

“El estudio realizado sobre la situación de la niñez en América latina nos permite establecer que la desigualdad en la distribución de los ingresos y la pobreza originada por esta misma inequidad, son las principales problemáticas que enfrentan estos países. Los índices de pobreza, según lo expresan los informes sistematizados, van desde el 28, 7 % del total de la población en Venezuela al 75, 8 % en Nicaragua, el segundo país más pobre en América latina, después de Haití.

Al tratarse la pobreza vinculada a la niñez, en particular, Chile, entre los países con menor índice de pobreza, declara que el 22,9% de la infancia de ese país habita hogares que presentan una o más carencias materiales, es decir que 1.055.047 niños(as) viven en esa situación. Por otro lado, Guatemala, entre los países con alto índice de pobreza, presenta cifras alarmantes: el 50% de los niños, niñas y adolescentes, 3.000.000, son pobres.”<sup>26</sup>

“Las legislaciones referidas a la protección de derechos de la niñez de los países de América latina en los últimos 20 años fueron adecuadas a los preceptos de la Convención de los Derechos del Niño. Estos cambios en los marcos normativos necesariamente traen aparejadas transformaciones, obligan a que la adopción del paradigma de derechos del niño se vea reflejada en una institucionalidad acorde al

---

<sup>25</sup> Red latinoamericana de acogimiento familiar. **Situación de la niñez sin cuidado parental o en riesgo de perderlo en América Latina.** Pág 17

<sup>26</sup> **Ibid.** Pág 26



nuevo enfoque legal. Sin embargo, debemos notar que otras leyes relacionadas con la niñez y la familia también han producido impacto en el campo de la protección de derechos de los niños sin cuidado parental o en riesgo de perderlo. Destacamos aquí las nuevas leyes de adopción de Uruguay, Brasil y Guatemala. Previamente a su descripción, notamos que en el pasado la adopción recibió un tratamiento diferenciado de la discusión sobre política pública de infancia. Sin embargo, paulatinamente, se fue ligando la práctica de la adopción con otras relacionadas al derecho a la familia: se reconoce la necesidad de articulación vs las miradas focalizadoras, que empobrecen el análisis así como el cumplimiento efectivo de este derecho.<sup>27</sup>

“Al sistematizar los informes analizados podemos agrupar las problemáticas que inciden en la pérdida de cuidados parentales en tres grandes grupos: económicas/políticas, sociales/culturales y catástrofes naturales. Como ya hemos señalado desde la óptica económica y política, podemos establecer que los niños, niñas y adolescentes en riesgo de perder los cuidados parentales o que los han perdido pertenecen, en su mayoría, a familias en situación de pobreza (insistiendo en la complejidad de su definición); familias cuyos integrantes no ejercen su derecho a la participación ciudadana, siendo también parte de esta categoría las familias afectadas por situaciones bélicas (fundamentalmente, en Colombia y Nicaragua), y aquellas que sufren los efectos de la migración tanto por causas políticas como económicas.

En segundo lugar, y si bien es muy difícil pues se corre el riesgo de ser inexactos al separar las problemáticas económicas y políticas de las sociales, a partir de la

---

<sup>27</sup> **Ibid.** Pág 20



sistematización realizada sobre la región ubicamos a las siguientes situaciones como características sociales y culturales vinculadas con la pérdida de cuidados parentales: HIV, falta de acceso a la salud, dificultades de acceso a la vivienda (hacinamiento, situación de calle, etc.), desocupación (así como trabajos informales con muy bajos ingresos), trabajo infantil (que incluye, en algunas de sus categorías, la esclavitud y la explotación sexual y comercial de niños, niñas y adolescentes, incluso utilizando el tráfico de personas), falta de acceso a la educación, adicciones en adultos pertenecientes a las familias, abusos y violencias intrafamiliares.

Por último, el grupo de problemáticas originadas en catástrofes naturales está conformado por niños, niñas y adolescentes que son víctimas de desastres naturales, que los dejan perdidos de sus familias, agudizado en los sectores pobres por su situación de precariedad anterior, y en muchos casos huérfanos, tal es el caso, en nuestra región, fundamentalmente, de la república de Haití, y también en Guatemala.”<sup>28</sup>

“La violencia contra los niños jamás es justificable; toda violencia contra los niños se puede prevenir. A pesar de todo, el estudio pormenorizado sobre la violencia contra los niños confirma que dicha violencia existe en todos los países del mundo, independientemente de las culturas, clases sociales, niveles educativos, ingresos y origen étnico. En contra de las obligaciones que exigen los derechos humanos y de las necesidades de desarrollo de los niños, la violencia contra éstos está socialmente consentida en todas las regiones, y frecuentemente es legal y está autorizada por el Estado.

---

<sup>28</sup> **Ibid.** Págs 27 y 28



Toda sociedad, sea cual sea su trasfondo cultural, económico o social, puede y debe poner fin a la violencia contra los niños. Eso no significa que haya que limitarse a castigar a los agresores, sino que es necesario transformar la mentalidad de las sociedades y las condiciones económicas y sociales subyacentes ligadas a la violencia”.<sup>29</sup>

“El grado de desarrollo económico, el nivel social, la edad, el sexo y el género son algunos de los muchos factores relacionados con el riesgo de la violencia letal. Los cálculos de la OMS indican que en el año 2002 la tasa de homicidios de niños fue el doble en los países de bajos ingresos que en los países de altos ingresos (2,58 frente a 1,21 por cada 100.000 habitantes). Las tasas más altas de homicidio infantil se dan en los adolescentes, especialmente en los varones entre 15 y 17 años (3,28 en el caso de las chicas, 9,06 en el de los chicos) y en los niños entre 0 y 4 años (1,99 en el caso de las niñas y 2,09 en el de los niños). Algunos estudios indican que los niños pequeños corren mayor riesgo de sufrir violencia física, mientras que la violencia sexual afecta principalmente a los que han alcanzado la pubertad o la adolescencia. Los chicos corren mayor riesgo de sufrir violencia física que las chicas, mientras que las chicas están más expuestas a sufrir violencia sexual, abandono y prostitución forzosa. Los modelos socioculturales de conducta y los estereotipos de comportamiento, así como factores socioeconómicos tales como el nivel de ingresos y el nivel educativo tienen gran importancia.

---

<sup>29</sup> Pinheiro, Paulo Sérgio. **Informe del experto independiente para el estudio de la violencia contra los niños, de las Naciones Unidas**. Pág. 5



Algunos estudios a pequeña escala ponen de manifiesto que ciertos grupos de niños son especialmente vulnerables a la violencia. Entre ellos se cuentan los niños con discapacidades, los que pertenecen a minorías y otros grupos marginados, los “niños de la calle” y los que se encuentran en conflicto con la ley, así como los refugiados y otros niños desplazados.

Las crecientes desigualdades en el nivel de ingresos, la globalización, la migración, la urbanización, las amenazas a la salud, en especial la pandemia del VIH/SIDA, los avances tecnológicos y los conflictos armados influyen en el modo en el que tratamos a los niños. Hacer frente a estos retos y lograr metas convenidas a nivel internacional, como por ejemplo los objetivos de desarrollo del Milenio, nos ayudarán a eliminar la violencia contra los niños.

Del mismo modo que algunos factores hacen a los niños más susceptibles a la violencia, también hay factores que pueden prevenir o reducir las posibilidades de que se produzca la violencia. Aunque hace falta investigar más estos factores de protección, está claro que las unidades familiares estables pueden ser importantes fuentes de protección para los niños en todos los entornos.

El buen desempeño de la paternidad, el desarrollo de vínculos afectivos entre padres e hijos y una disciplina afirmativa y no violenta son algunos de los factores que suelen favorecer la protección de los niños contra la violencia, tanto en el hogar como en otros entornos. Algunos de los factores proclives a proteger a los niños de la violencia en la



escuela son las normas generales y los planes de enseñanza eficaces que fomenten actitudes y comportamientos no violentos y no discriminatorios. Se ha demostrado que los altos niveles de cohesión social tienen un efecto protector contra la violencia en la comunidad, aun cuando otros factores de riesgo están presentes.

Algunas investigaciones recopiladas por la OMS han identificado varios factores que parecen facilitar la recuperación de los niños que han sufrido la violencia. Entre estos factores se encuentra el firme apego del niño hacia algún miembro adulto de la familia, altos niveles de atención por parte de los padres durante la infancia, una relación cálida y de apoyo con un progenitor no maltratador, así como las relaciones de apoyo con compañeros que no estén envueltos en abuso de sustancias adictivas o comportamiento delictivo.

Aunque la violencia puede tener diversas consecuencias para los niños según sus características y su nivel de gravedad, sus repercusiones a corto y largo plazo son con frecuencia serias y perjudiciales. La violencia puede provocar una mayor susceptibilidad a sufrir problemas sociales, emocionales y cognitivos durante toda la vida y a presentar comportamientos perjudiciales para la salud como por ejemplo el abuso de sustancias adictivas o la iniciación precoz en la actividad sexual. Entre los problemas de salud mental y los problemas sociales relacionados con la violencia se encuentran la ansiedad y los trastornos depresivos, las alucinaciones, el desempeño deficiente de las tareas profesionales, las alteraciones de la memoria y el comportamiento agresivo. La exposición temprana a la violencia está relacionada con



el desarrollo posterior de enfermedades pulmonares, cardíacas y hepáticas, enfermedades de transmisión sexual y con el aborto espontáneo, así como con el comportamiento violento en el seno de la pareja y los intentos de suicidio en etapas posteriores de la vida.”<sup>30</sup>

## **2.4 Normas nacionales**

En Guatemala la adecuación del marco normativo interno a la Convención de los Derechos del Niño se cristalizó hasta 1983, luego de un proceso largo de consensos y presiones, nacionales e internacionales resultado de la escandalosa suma de adopciones ilegales que se suscitaban con total impunidad.

“Los cambios en la legislación de Guatemala se inscribieron en una estrategia que se dirigió a transparentar el sistema de adopción, pues se habían asumido sus serias dificultades. Además de la falta de transparencia mencionada, los ilícitos y la “mercantilización”; en definitiva, la utilización indiscriminada de la adopción internacional. Hasta la entrada en vigor de la nueva ley de adopción, a fines de 2008, se calcula que unos 36,000 guatemaltecos salieron al exterior a través de estos mecanismos, con un promedio anual de 500 niños y niñas. El conformado Consejo Nacional de Adopciones, con la ayuda de organizaciones como UNICEF y Conferencia de La Haya, comenzó a trabajar en la creación de circuitos y técnicas adecuadas, privilegiando la instauración de respuestas “locales”. La posibilidad de organizar y tener logros en el campo de la adopción nacional orientó al gobierno e instituciones de ese

---

<sup>30</sup> **Ibid.** Págs. 12 y 13



país en la búsqueda de familias guatemaltecas para el cuidado sustituto de sus niños, tanto temporario como definitivo”.<sup>31</sup>

En Guatemala, la Constitución Política de la República de Guatemala establece en sus Artículos uno y dos, que el Estado está organizado para proteger a la persona y a la familia y deberá garantizar los derechos a la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona. En el ámbito penal, el Artículo 20 establece que los menores de edad que transgredan la ley son inimputables, y su tratamiento debe estar orientado hacia una educación integral propia para la niñez y juventud. Deben ser atendidos por instituciones y personal especializado, y no pueden ser reclusos en instalaciones destinadas para adultos. La Constitución Política de la República de Guatemala, en el título II, capítulo II, establece medidas de protección para la familia. El Artículo 47 prevé la protección social, económica y jurídica de la familia. El Artículo 50 establece que todos los niños y niñas son iguales ante la ley, y el Artículo 51 que el Estado deberá proteger la salud física, mental y moral de los niños y niñas. La cuarta sección del capítulo establece el derecho a la educación y dispone específicamente que la educación primaria es obligatoria y gratuita. En relación con el ámbito laboral, el Artículo 102 literal I); estipula que: los menores de catorce años no podrán ser ocupados en ninguna clase de trabajo, salvo las excepciones establecidas por ley. Está prohibido ocupar a menores en trabajos incompatibles con su capacidad física o que pongan en peligro su formación moral.

---

<sup>31</sup> Red latinoamericana de acogimiento familiar. **Ob. Cit.** Pág. 21



A pesar de la ratificación de los tratados internacionales mencionados y de las normas constitucionales existentes, Guatemala no contó durante mucho tiempo con un marco normativo interno adecuado para proteger los derechos de los niños y niñas. El régimen jurídico para ellos, se basó durante años en el Código de Menores de 1979, que definía a los niños y niñas como menores, siendo éstos todos los menores de 18 años. Dado que dicho Código se basaba en la doctrina de la situación irregular, contravenía la Convención de los Derechos del Niño y la Constitución Política, que prevé la supremacía de los tratados internacionales sobre derechos humanos sobre las leyes internas.

Mediante Decreto 78-96 del 11 de septiembre de 1996 el Congreso de la República aprobó un nuevo texto, el Código de la Niñez y la Juventud, el cual en su artículo 287 estableció que su entrada en vigencia se verificaría un año después de su publicación. Sin embargo, este código no entró en vigencia conforme a lo previsto. El 24 de marzo de 1999, el Congreso emitió una norma con el propósito de seguir escuchando a los sectores interesados y arribar a una norma de consenso relacionada con la niñez guatemalteca. Según la información recibida, para dar oportunidad a las distintas fuerzas que habían manifestado desacuerdos se constituyó en el seno del Congreso la Comisión del seguimiento al Código de la Niñez y la Juventud, constituida por Decreto 12-99. Con base al Decreto indicado, es importante señalar que entidades como el Movimiento Social sobre los Derechos de la Niñez y la Juventud de Guatemala, la Conferencia Episcopal de Guatemala, la Defensoría de la Niñez y la Juventud de Guatemala, la Defensoría de la Niñez y la Juventud de la Procuraduría de



los Derechos Humanos, y el Consejo Latinoamericano de Iglesias y Alianza Evangélica de Guatemala presentaron en su oportunidad una nueva versión del Código que recogía los consensos. La Comisión de la Mujer, el Menor y la Familia alcanzaron un consenso con los sectores de la sociedad civil que participaron en la discusión, quienes entregaron un documento final el 24 de octubre del 2002.

Luego de un impulso importante de la sociedad civil durante muchos años, Guatemala aprobó el 4 de junio de 2003 la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, a través del Decreto 27-03, bajo el número de registro 2767, la cual protege los derechos de la niñez de una manera más adecuada que la normativa vigente con anterioridad.

## **2.5 Normas Internacionales**

Las normas internacionales de derechos humanos de protección a la niñez han sido resultado de un proceso histórico lento de consensos alrededor del discurso que abarca desde la comprensión de lo que es la niñez y el marco de protección adecuado dado sus condiciones especiales de vulnerabilidad.

“La Declaración de los Derechos del Niño también conocida como la Declaración de Ginebra, aprobada por la Sociedad de las Naciones, en 1924, es el primer instrumento jurídico internacional, que de manera puntual reconoce los derechos del niño. Es la



primera declaración destinada a proteger los derechos humanos elaborado por un organismo internacional. Contiene un breve preámbulo y cinco principios.

Esa declaración revisada y ligeramente ampliada sirvió de base, para que la Organización de Naciones Unidas aprobara en 1948, otra Declaración de los Derechos del Niño en la que estos derechos del niño se consideran Derechos Humanos, en referencia a los derechos humanos establecidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, hasta 1959 se dio la tercera Declaración de los Derechos del Niño, es considerada el documento en el que se cristalizaron los esfuerzos que por varias décadas se habían venido dando en el ámbito internacional, para que se reconociera la especificidad de los derechos de las niñas y niños.

Paralelamente a las declaraciones internacionales, en la que se reconoce la situación de vulnerabilidad en la infancia, sus necesidades y condiciones específicas, se fue conformando el nuevo discurso sobre los derechos humanos en el que se integran los derechos de los niños.<sup>32</sup>

Tanto el Artículo VII de la Declaración Americana, como el Artículo 19 de la Convención Americana establecen normas relacionadas con la protección especial de los derechos de los niños y niñas. También el Artículo uno de la Convención, que prevé la obligación del Estado de respetar los derechos y su Artículo dos, que establece el deber de adoptar disposiciones de derecho interno; los cuales deben concordar con el artículo 29, que consagra la interpretación de las normas a través del

---

<sup>32</sup> Alvarez de Lara, Rosa María. **Ob. Cit.** Pág 3



principio de la aplicabilidad de la norma más favorable al individuo. De conformidad con el Artículo 27 de la Convención, la obligación de brindar protección especial a los niños y niñas no puede suspenderse bajo ninguna circunstancia, en vista de la especial vulnerabilidad de la niñez. La Convención Americana incluye además disposiciones expresas para su protección también con relación a derechos específicos, por ejemplo, en el Artículo cuatro sobre el derecho a la vida, el Artículo cinco sobre el derecho a la integridad personal, el Artículo 17 sobre la protección a la familia y el Artículo 18 sobre el derecho al nombre.

El Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Protocolo de San Salvador, suscrito en noviembre de 1988, del cual Guatemala es parte desde octubre de 2000, dispone en el Artículo 16 los derechos de la niñez, en el Artículo siete la necesidad de condiciones justas, equitativas y satisfactorias de trabajo, en el Artículo 12 el derecho a la alimentación y en el Artículo 13 el derecho a la educación.

El 6 de junio de 1990 Guatemala ratificó la Convención de los Derechos del Niño, el Artículo dos de esta Convención establece que las Partes se comprometen a respetar el conjunto global de derechos reconocidos en ese instrumento con respecto a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna. El Artículo tres define el principio supremo universal del interés del niño, lo cual implicaría la transversalidad de las políticas públicas dirigidas a la protección del niño por parte del Estado parte de la



Convención. Además Guatemala ratificó los Protocolos Facultativos de la Convención de los Derechos del Niño el 9 de mayo del 2002.

La Convención de los Derechos del Niño implica un cambio sustancial en materia de infancia, se hace necesario la sustitución de la doctrina de la situación irregular por la doctrina de protección integral. Ello implica pasar de una concepción de los menores como objeto de tutela y represión, a considerar niños, niñas y adolescentes como sujetos de pleno derecho. En la Convención de los Derechos del Niño se establecen dos ámbitos de protección: a) el de los derechos de los niños y niñas en general; y, b) el de los niños y niñas que han cometido un delito. En este último, los niños y niñas no sólo deben recibir las mismas garantías que los adultos, sino además una protección especial. El Estado, incluido el Poder Judicial, tiene la obligación de aplicar los tratados internacionales en esta materia.

Asimismo, el Estado de Guatemala también es Parte en una serie de convenciones de la Organización Internacional del Trabajo, como son el Convenio número 138, que define las categorías básicas de empleo, y el Convenio número 182 de Eliminación de las Peores Formas de Trabajo Infantil. Este último fue ratificado por Guatemala el 11 de octubre del 2001.

A su vez, para la elaboración de las normas internas, Guatemala debe considerar las Reglas Mínimas de la Organización de Naciones Unidas para la administración de justicia de menores, reglas de Beijing, del 28 de noviembre de 1985; las directrices de



la Organización de Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia, también llamadas reglas de Riad, del 14 de diciembre de 1990; y las reglas mínimas para la protección de menores privados de libertad, adoptadas el 14 de diciembre de 1990.

A manera de conclusión del presente capítulo se constata que la conceptualización de lo que significa niñez y el marco de protección a la misma ha sufrido un proceso histórico que en la actualidad se condensa en el marco regulatorio de las normas de derechos humanos de protección de la niñez, las cuales Guatemala ha adoptado y adaptado su normativa interna para estar en consenso con la comunidad internacional en beneficio de la niñez guatemalteca.



## CAPÍTULO III

### 3. Políticas públicas

#### 3.1 Aspectos generales

Las políticas públicas son un factor compartido de la política y de las decisiones del gobierno y de la oposición. La política es la búsqueda de establecer o de bloquear políticas públicas sobre determinados temas, o de influir en ellas. A su vez, parte fundamental del quehacer del gobierno se refiere al diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas. La opinión prevaleciente en la actualidad indica que la búsqueda recíproca de la política y las políticas públicas representa una modernización de la esfera pública.

En torno a políticas públicas se puede: acotar las discusiones políticas, diferenciar problemas y soluciones de manera específica, precisar las diferencias, vincular los temas a soluciones más amplias o secuenciales, plantearse esfuerzos compartidos, participar de manera específica. Tal mejora requiere cambios en el sistema político y en el gobierno. Los partidos, los grupos sociales y las personas requieren interiorizarse en el análisis de políticas públicas, sea que estén en el gobierno o en la oposición. Y la reforma del estado debe hacerse en torno a decisiones de políticas públicas. Primero la función, después el organigrama y sólo hasta que cambie la función; un gobierno con



entradas y salidas.

"La política y las políticas públicas son entidades diferentes, pero que se influyen de manera recíproca. Ambas se buscan en la opacidad del sistema político. Tanto la política como las políticas públicas tienen que ver con el poder social. Pero mientras la política es un concepto amplio, relativo al poder en general, las políticas públicas corresponden a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos. El idioma inglés recoge con claridad esta distinción entre politics y policies.

Las políticas públicas son un factor común de la política y de las decisiones del gobierno y de la oposición. Así, la política puede ser analizada como la búsqueda de establecer políticas públicas sobre determinados temas, o de influir en ellas. A su vez, parte fundamental del quehacer del gobierno se refiere al diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas.

El objetivo de los políticos, tanto conservadores como radicales, idealistas o motivados por el interés propio, consiste en llegar a establecer políticas públicas de su preferencia, o bloquear aquellas que les resultan inconvenientes. En cualquiera alianza de gobierno, confunden su papel quienes se restringen a las tesis y no buscan su concreción en políticas. La política en su sentido más amplio tiende a conformar, tanto las propuestas de políticas públicas, como aquellas que se concretan. Quien quiere el gobierno, quiere políticas públicas.



Los gobiernos son instrumentos para la realización de políticas públicas. Más que mirar al ordenamiento de las actividades del sector público, como dado por su organización, conviene mirarlo como un instrumento para la realización de las políticas públicas. Así como el logro principal de una empresa privada no es su organigrama, sino sus utilidades, lo importante en el gobierno son sus resultados, más que su estructura. Por lo ya dicho, las políticas públicas resultan útiles para estudiar diversos aspectos de la política, tales como la discusión de la agenda pública por toda la sociedad, las elecciones entre candidatos y sus programas, las actividades del gobierno, las actividades de la oposición, los esfuerzos analíticos sobre estos temas”.<sup>33</sup>

“Los gobiernos modernos se basan en un contrato social entre los ciudadanos y el Estado, en el cual se acuerdan derechos y deberes por ambas partes para promover el bien común. Los ciudadanos prestan su apoyo al gobierno mediante el pago de impuestos y contribución al desarrollo del país; los gobiernos, en contrapartida, adquieren legitimidad protegiendo los derechos de los ciudadanos y apoyando políticas públicas que beneficien a todos.”<sup>34</sup>

“Diversos autores ofrecen definiciones sobre lo que es una política pública. Un grupo de definiciones pone el acento en la finalidad de la decisión, respecto de si ésta se orienta a alterar o no estado de cosas vigentes. Por ejemplo, Kraft y Furlong (2004) señalan que una política pública es un curso de acción (o inacción) que el Estado toma en respuesta a problemas sociales.

---

<sup>33</sup> Lahereda P. Eugenio. **Política y políticas públicas**. Págs. 7 y 8

<sup>34</sup> Ortíz, Isabel. **Política social**. Pág. 6



Según estos autores las políticas públicas reflejan no solo los valores más importantes en la sociedad, sino que también muestran el conflicto entre los valores y cuales de esos valores reciben las mayores prioridades en una determinada decisión. David Easton captura esta idea al señalar que la política es “la distribución autoritativa de valores de la sociedad”.

Tomando una perspectiva similar, Thomas Dye (2002) señala que una política pública es cualquier cosa que el Estado elige hacer o no hacer. Los Estados regulan conflictos en la sociedad y la organizan para enfrentar conflictos con otras sociedades, distribuyen una gran variedad de recompensas simbólicas y servicios materiales a los miembros de la sociedad, para lo cual obtienen recursos de ella, normalmente bajo la forma de impuestos. Así, las políticas públicas pueden regular la conducta, organizar burocracias, recaudar impuestos y distribuir beneficios, todo a la vez.

En la misma perspectiva se ubican Howlett y Ramesh (2003) al definir las políticas públicas como el resultado de decisiones del gobierno que pueden estar orientadas a mantener o alterar el status quo. Jenkins (1978), en cambio, centra su atención en la decisión misma que hace surgir una política pública. Para él, una política pública hace referencia a un conjunto de decisiones interrelacionadas, tomadas por un actor o grupo de actores respecto de la selección de metas y medios para alcanzarlas en una situación específica, y donde aquellas decisiones están dentro del ámbito de autoridad de esos actores. En otras palabras, raramente un gobierno aborda un problema con una sola decisión. La mayoría de las políticas públicas involucran una serie de



decisiones, algunas de las cuales pueden ser inadvertidas antes que deliberadas, pero, acumulativamente, todas estas decisiones constituyen una política pública.

Otros autores centran su atención en la dimensión del poder. En esta línea Meny y Thoenig (1992) enfatizan el rol de la autoridad pública, señalando que una política pública es el resultado de la acción de alguien investido de poder público. De modo similar, Lahera (2002) señala que en el concepto habitual de política pública corresponden al programa de acción de una autoridad pública o al resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental. También señala que, de modo más amplio, puede definirse a las políticas públicas como cursos de acción y flujos de información en relación a un objetivo público, desarrollados por el sector público, la comunidad y el sector privado, lo que incluye orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, y definiciones o modificaciones institucionales.

Birkland (2005), por otro lado, argumenta que no hay consenso entre los expertos respecto de una definición, por lo que más importante que definirla es identificar los atributos que constituyen la noción de política pública. Estos son:

- La política pública está hecha en el nombre del público;
- es generalmente hecha o iniciada por el gobierno;



- puede ser implementada por actores públicos y/o privados;
- es lo que el gobierno intenta hacer o;
- es lo que el gobierno elige no hacer.”<sup>35</sup>

“Recapitulando en torno a las definiciones y aproximaciones que se han revisado en esta unidad, los siguientes surgen como elementos convergentes de la noción, o idea, de política pública. Dicho de otro modo, toda política pública presentaría los siguientes cuatro elementos, primero, que para que haya una política pública debe haber una decisión o conjunto de decisiones sobre un mismo tema, de una autoridad competente, segundo, que esa decisión o conjunto de decisiones siguen un cierto proceso formal. Es decir, hay un cierto procedimiento institucional que lleva a que ciertas iniciativas se transformen o no en una política pública. Tercero, la caracterización del problema y la discusión sobre los aspectos sustantivos de la política pública hace necesario el aporte de la aproximación técnico racional. Y cuarto, que tras la definición de una política pública hay un proceso político en que diversos actores explicitan sus intereses y pugnan porque los contenidos concretos de la política pública incorpore y satisfaga esos intereses.

Así, es posible ensayar una definición de política pública como una intervención del Estado, expresada en una decisión o conjunto de decisiones de una autoridad pública,

---

<sup>35</sup> Olavarria Gambi, Mauricio. **Conceptos básicos en el análisis de políticas públicas**. Págs. 16 y 17



que considera un análisis técnico racional para un tema determinado y una finalidad específica, que sigue un procedimiento formal, todo lo cual se da en el contexto de un intenso proceso político de confrontación y articulación de intereses.<sup>36</sup>

En definitiva, las políticas públicas son la respuesta a las demandas ciudadanas por parte de la autoridad gubernamental, quien mediante ellas, elaboran una serie de acciones, que pretenden resolver los problemas considerados de carácter público, por la tipología, volumen y características de los mismos.

Seis son los pasos básicos de las políticas públicas:

- a) La competencia por el poder.
- b) Áreas de las políticas públicas.
- c) Las agendas de las políticas públicas.
- d) Diseño de políticas.
- e) Implementación.
- f) Evaluación e impacto.

---

<sup>36</sup> **Ibid.** Pág. 23



### 3.2 Importancia

Una política pública es una intervención del Estado en un determinado tema sobre el cual hay una idea de que las cosas no marchan como sería deseable. El gobierno por su alta capacidad administrativa tiene la obligación de resolver problemas trascendentales para la sociedad, como pueden ser, el empleo, salud, vivienda, abastecimiento de agua, seguridad, entre otras cosas, para resolver o incluso prevenir estos problemas es necesaria la eficiente implementación de las políticas públicas, las cuales si cuentan con un aparato administrativo adecuado podrán dar satisfacción a los ciudadanos en el cumplimiento a sus demandas y con esto la sociedad tendrá elementos para catalogar al gobierno de efectivo o no. “Un gobierno puede ser calificado como efectivo si el objeto que le da vida es alcanzado, o si sus rendimientos permanecen y crecen ante los imperativos públicos que tienen encomendados. El grado de alcance de tal objeto es variable y, por consiguiente, variable también el grado de gobernabilidad”.<sup>37</sup>

“Las políticas públicas son frecuentemente capturadas por elites y grupos de poder que se benefician desproporcionadamente de ellas. Con la mitad de la población mundial viviendo por debajo de la línea de la pobreza de dos dólares al día, la falta de eficacia en la gestión de políticas públicas, el incumplimiento del contrato social, la ausencia de oportunidades, las grandes desigualdades, la exclusión y la pobreza, son factores que multiplican la probabilidad de deslegitimización del Estado y la retirada del apoyo

---

<sup>37</sup> Guerrero Orozco, Omar. **Del Estado gerencial al Estado cívico**. Pág. 185



ciudadano, conduciendo a la desintegración social, el conflicto y la violencia.”<sup>38</sup>

El desarrollo de un país va a depender solo y solo si, tiene la capacidad estratégica y administrativa para implementar políticas que ayuden al desarrollo de la plena convivencia social, política y económica de los diversos actores que participan en la formación de un Estado, estamos hablando de los ciudadanos, instituciones, organizaciones y autoridades; solo esta plena convivencia dará la estabilidad en el sistema político, social y económico que por consecuencia habrá un impulso a un desarrollo suficiente para situar a los países en buena posición con respecto a sus competidores en el ámbito mundial.

Por tanto las políticas públicas son, sin duda alguna, la parte ejecutora de la Administración Pública, Políticas Públicas sanas, eficientes y que respondan a los problemas sociales darán como resultado un Estado con administración capaz de enfrentar con seguridad cualquier adversidad venidera.

### **3.3 Implementación**

La creación de una política pública y su consecuente implementación es siempre para corregir una falla en la administración pública y tomar la decisión gubernamental para satisfacer una demanda social.

---

<sup>38</sup> Ortíz Isabel. *Ob. Cit.* Pág. 6



“La implementación se define como el proceso de interacción entre el establecimiento de objetivos y las acciones emprendidas para alcanzarlos. Los procesos de implementación estudian todo el proceso, hasta la aplicación del programa y su ejecución. Se fijan más en las acciones entre los objetivos y los resultados.

Los estudios de implementación ayudan a comprender como es el ejercicio del Gobierno y del poder en la práctica. A través de ellos se observa como los programas de las sociedades avanzadas están definidos por la intervención de muchos órganos, diferentes niveles de Gobierno, diferentes grupos afectados, y de la interacción de todos ellos depende el éxito de la puesta en marcha de un determinado programa.

Sin el acuerdo y colaboración de los intervinientes en una política no se pueden alcanzar los objetivos adecuadamente. Para que un programa se ejecute adecuadamente se necesitan los siguientes elementos :

- Cuestiones no jurídicas : mediación, persuasión de los poderes públicos,
- El apoyo de los actores intervinientes en el proceso,
- Capacidad de prever la evolución del contexto”<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> Rodríguez, Manuel Luís. **El proceso de implementación de políticas públicas**. Pág. 3



“La implementación de políticas públicas ha sido tradicionalmente considerada como la esfera propia de actividad de la administración pública o, más precisamente, del Poder Ejecutivo. El origen de tal concepción puede remontarse hasta la clásica división tripartita de poderes, que Montesquieu elevara a una suerte de paradigma institucional del gobierno democrático. Un siglo más tarde, Frank Goodnow y Woodrow Wilson descartaron esta distinción formal, proponiendo su ahora también clásica dicotomía entre política y administración. En un estilo típicamente pragmático, que rompía con la tradición racionalista a priori predominante en la ciencia política finisecular y rechazaba la validez descriptiva de la separación de poderes, estos autores acometieron el estudio de la actividad real de los gobiernos a partir de experiencias concretas (Landau, 1972). Observaba Wilson (1887) que la "administración queda fuera del dominio propio de la política. Las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas. Aunque la política fija las tareas de la administración, debe abstenerse de manipular sus oficinas”.

Tal caracterización era concebible en un momento en que la "Administración Científica" emergía un contexto de difundido patronazgo política e ineficiencia gubernamental, intentando responder a los desafíos de una era de extraordinaria innovación tecnológica. Medio siglo más tarde, esta dicotómica concepción del gobierno mantenía su vigencia (Cf. Gulick, 1933), aunque una nueva realidad comenzaba a perfilar una nueva filosofía. La Gran Depresión, el creciente intervencionismo estatal, la expansión burocrática y una imbricación más compleja entre los negocios privados y el sector público, pronto contribuirían a desacreditar la vieja concepción de una nítida separación de roles. Hacia fines de la década del cuarenta y comienzos de la siguiente, la mayoría



de los autores había ofrecido explicaciones convincentes acerca de la verdadera naturaleza de su interrelación ni propuesto fórmulas para conciliar los requerimientos de la actividad política y administrativa. Cuando lo intentaron, sus propuestas tendieron a recrear en los hechos la distinción refutada en el plano analítico.

Más recientemente, la literatura inscripta en las corrientes que se ha dado en llamar "bureaucratic politics" y "policy sciences", ha efectuado aportes significativos para el esclarecimiento de este tema. Numerosos volúmenes han examinado, conceptual y empíricamente, tanto los procesos y determinantes que explican la adopción de políticas públicas como los impactos y repercusiones sociales de tales políticas (Cf. Oszlak y O'Donnell, 1976). El fracaso o limitado éxito de ciertos programas (v.g. la Alianza para el Progreso, la Guerra a la Pobreza) o la compleja trama de circunstancias que rodearon la adopción de algunas decisiones de política cruciales (v.g. leyes de reforma agraria, la invasión de Bahía de Cochinos), condujeron a tipologías de políticas públicas, descripciones de ciclos o etapas, conceptualización de obstáculos o brechas en la implementación, y otros ejercicios analíticos.

Pese a estos esfuerzos, la dicotomía política-administración mantuvo su vigencia aunque, admitámoslo, disimulada bajo otras etiquetas. Referencias a procesos tales como la "interrelación entre roles políticos y administrativos" o la "formulación e implementación" de políticas públicas son suficientemente habituales en la literatura y el lenguaje corriente como para hacer innecesarios mayores comentarios. Si la distinción subsiste, cabe en cambio preguntar por qué.



Una respuesta obvia es que el espejismo de una formal división de funciones al interior del estado ha creado una especie de ideología institucional que sesga por igual el juicio del funcionario, el especialista o el observador común. Otra posible respuesta es que se trata de una distinción puramente analítica. Con este argumento se ha intentado rehabilitar a los fundadores de la administración pública (al menos a Goodnow), señalándose que debería recuperarse el sentido analítico de la dicotomía tal como fuera originariamente propuesto, sin asimilarla a referentes institucionales concretos. También podría observarse que nuestro instrumental teórico es aún rudimentario para captar fenómenos esencialmente dinámicos como el de "convertir" políticas en acción. Nuestros conceptos tienen un rango limitado de variabilidad, sea en contenido u horizonte temporal. La idea de proceso tiende a expresarse en términos de homeostasis o estática comparada. De aquí que ciertas dicotomías o clasificaciones que de pronto parecen abrir nuevos rumbos, son luego abandonadas o criticadas por reiterar distinciones conocidas mediante renovados recursos terminológicos. Podrían quizás arriesgarse respuestas menos académicas. B. Guy Peters (1978), por ejemplo, sostiene que la separación política-administración persiste porque permite al administrador inmiscuirse en la política sin que deba dar cuenta de sus acciones y sin la interferencia de los políticos. Los políticos y la ciudadanía varían así sus acciones como resultados de la aplicación de criterios racionales, legales o técnicos, a cuestiones de política pública. Según esta interpretación, también a los políticos les daría cierta latitud, al permitirles influir decisiones importantes anunciadas por instituciones "no políticas", que no deben responder por sus actos; o trasladar ciertas cuestiones desde la arena legislativa a agencias burocráticas relativamente autónomas.



En esta misma línea de reflexión, podría sugerirse que la dicotomía sobrevive porque constituye un cómodo mecanismo de creación de "chivos expiatorios". Según el saber popular, las políticas públicas son -en su "formulación"- la expresión decantada y genuina del "interés general" de la sociedad, sea porque su legitimidad deriva de un proceso legislativo democrático o de la aplicación de criterios y conocimientos técnicamente racionales a la solución de problemas sociales. En cambio de acuerdo con igualmente difundidos lugares comunes, la "implementación" de esas políticas tiene lugar en el ámbito de la burocracia estatal, que como todo el mundo sabe es el reino de la rutina, la ineficiencia y la corrupción. Por lo tanto, en la vinculación entre política y administración (o, alternativamente, entre la actividad de formulación y planificación de las políticas públicas y la actividad del aparato burocrático a cargo de su implementación) se tiende a destacar la bondad de la primera y la naturaleza intrínsecamente oblicua o anómala de la segunda. Para expresarlo caricaturescamente, el fracaso de las políticas puede así explicarse por una actitud casi conspirativa de la burocracia, manifestada en su renuencia a "implementar" diligentemente objetivos y programas formulados por legisladores o técnicos bien inspirados, que manejan un instrumental y un conocimiento adecuados, pero que carecen de poder suficiente para imponer sus propuestas.

En definitiva, la responsabilidad recae sobre una entelequia, ya que resulta sumamente difícil establecer en qué etapa del "proceso de implementación" dejaron de cumplirse los objetivos previstos o a quienes cabe adjudicar los comportamientos que condujeron a esa situación. Además, no existen generalmente indicadores inobjetables de



desempeño que permitan, inclusive, decidir si se ha actuado de conformidad con un cierto marco normativo o se han cumplido las metas propuestas. En contraste, la formulación abstracta de una política o un plan es fácilmente imputable a una determinada institución: el Congreso, la Presidencia, el Consejo de planificación, etc. Deslindar la formulación de la implementación de políticas permite entonces preservar la legitimidad de la institución auspiciante y trasladar el "cargó de la prueba" del fracaso a un engranaje burocrático anónimo y, en última instancia, no responsable"<sup>40</sup>

"El proceso de diseño e implementación de políticas públicas (PMP) no es inocuo con respecto a los resultados de políticas que predominan en los diversos países. Los niveles de estabilidad, adaptabilidad, credibilidad y transparencia de las políticas, entre otros atributos, se ven influenciados por la forma en que se proponen, discuten, procesan e implementan las mismas, en la medida en que son el resultado del juego entre los agentes relevantes en el terreno político. Los elementos que dan forma a la institucionalidad política en particular y al entorno institucional en general se suman a los aspectos históricos e idiosincrásicos de los diversos países para marcar los límites dentro de los cuales se pueden mover los agentes, en un marco de transacciones políticas inter-temporales y complejas.

Más allá de ciertas características generales del proceso político que determinan un conjunto de restricciones globales a la forma y al contenido de las transacciones políticas, los diversos tópicos incorporan, a su vez, ingredientes específicos que

---

<sup>40</sup> Oszlak, Oscar. **Políticas públicas y regímenes políticos. Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas.** Págs 6 y 7



afectan el juego particular, por lo que a la comprensión del PMP genérico deben agregarse los aspectos que caracterizan la negociación y el conflicto en cada uno de los temas. Las formas de transacción, los agentes relevantes, el grado de conflicto, los mecanismos de enforcement y las habilidades de lograr acuerdos políticos estables y creíbles pasan a tener especificidades en cada tema que se trate, más allá del entorno político que los rodea.

A su vez, este proceso, que tiene más estabilidad a nivel agregado, pasa a ser más dinámico una vez que el análisis se interna en aspectos o políticas concretas. En efecto, mientras las reglas del juego político general tienden a perdurar en el largo plazo, dando un marco que puede favorecer o desestimular los acuerdos intertemporales, los elementos relevantes del juego político asociado a políticas más específicas tienden a modificarse en el propio proceso de rediseño de las mismas.

En el mismo, pueden aparecer nuevos agentes significativos, pueden cambiar las formas concretas de relacionamiento entre los mismos, puede haber modificaciones más sensibles en el conflicto implícito en las decisiones políticas, se pueden hacer más transparentes los ganadores y perdedores, etc. Por lo tanto, si bien es razonable centrar la relación causal desde el proceso político hacia los resultados de políticas en un marco general de ciertas instituciones políticas estables, la relación de causalidad pasa a ser más dinámica cuando se efectúan análisis de políticas concretas, en particular, en relación con procesos de reforma que, justamente, modifican las relaciones de poder, los conflictos, los agentes relevantes y hasta el diseño de la



institucionalidad relacionada con los sectores afectados. En consecuencia, es tan importante entender cómo la institucionalidad política y el proceso de diseño e implementación afectan el resultado de las políticas públicas, así como comprender cómo esta implementación altera las condiciones y las reglas del juego original, así como el rol, los incentivos y el poder relativo de los principales jugadores del mismo.”<sup>41</sup>

La implementación de una política pública para los autores Stein y Tomas es: “Es la forma de aplicación o hacer cumplir la política. Más de alguna política bien concebida a quedado abandonada a mitad del camino a causa de una aplicación precaria. Lo bien que se aplique y se haga cumplir una política depende mucho de la existencia de una burocracia capaz e independiente y de un poder judicial poderoso.”<sup>42</sup>

El concepto de la implementación conlleva la intención de traducir la teoría en práctica y de ésta manera generar resultados. La implementación es en todo caso como un continuum de elaboración y acción en el cual tiene lugar un proceso negociador entre aquellos que quieren llevar la política a la práctica y aquellos de los que depende la acción.

---

<sup>41</sup> Rodríguez, Manuel Luís. **Ob. Cit.** Pág. 14

<sup>42</sup> Stein Ernesto y Tomás Mariano. **La política de las políticas públicas en política y gobierno.** Pág. 393



### 3.4 Clasificación

Las políticas públicas se clasifican de diferentes maneras para efectos del presente trabajo y siendo una descripción general de las políticas públicas se presenta la siguiente clasificación elaborada por el autor Carlos Alza Barco:

“Tipología desde el enfoque politológico.

- Regulatorias
- Distributivas
- Redistributivas
- Constituyentes.

Tipología desde el punto de vista de las ciencias sociales:

- Sociales: Salud, educación, vivienda, etcétera.
- Económicas: Fiscales, monetarias o cambiarias.
- Gestión: Planificación del gasto y gestión financiera. Servicio civil y relaciones laborales. Presupuesto y recaudación. Organización y métodos. Auditoría y Evaluación.

Tipología de acuerdo al marco normativo:



- Por su proyección temporal. De Estado y de gobierno.
- Por su nivel de coordinación. Sectoriales, multisectoriales, intersectoriales.
- Por el nivel de gobierno. Nacionales, regionales y locales.”<sup>43</sup>

### **3.5 Beneficios**

Para el desarrollo de cualquier Estado es indispensable contar con instituciones realmente eficaces que sepan captar los problemas de los ciudadanos, a través de sus diferentes organizaciones, pero lo realmente eficaz y preponderante es resolver los problemas presentados con reformas que den solución y con políticas públicas muy bien implementadas.

“La política social es un instrumento que utilizan los gobiernos para regular y complementar las instituciones del mercado y las estructuras sociales. La política social es definida a menudo en términos de servicios sociales como la educación, la salud, o la seguridad social. Sin embargo, la política social incluye mucho más: distribución, protección y justicia social. La política social consiste en situar a los ciudadanos en el núcleo de las políticas públicas, ya no mediante el suministro de asistencia social residual, sino incorporando sus necesidades y voz en todos los sectores. La política social es también instrumental, y ha sido utilizada pragmáticamente por muchos gobiernos para conseguir el respaldo político de los ciudadanos, generar cohesión social, y potenciar un mayor desarrollo económico, mejorando el capital humano y el

---

<sup>43</sup> Alza Barco, Carlos. **Tipología de las Políticas Públicas**. Págs. 1 y 2



empleo productivo. La conexión con el desarrollo económico es particularmente importante. Las políticas sociales pueden superar el círculo vicioso de la pobreza y el atraso, y crear un círculo virtuoso en el que el desarrollo humano y el empleo generen una mayor demanda interna crecimiento económico.”<sup>44</sup>

Las Políticas Públicas tienen la potencialidad de resolver problemas concretos, de promover integración social. Este último término hace referencia también a la búsqueda de la equidad, ya que si bien es cierto que una propuesta de política puede beneficiar a unos y perjudicar a otros, se debe tener en mente a la mayoría que es quien decide en una democracia, sin menospreciar claro está, a las minorías.

Para concluir este capítulo es importante resaltar que el tema de las políticas públicas aparece con especial relevancia e interés por parte de gobiernos, académicos y organismos internacionales en la última década del siglo veinte y como consecuencia en la actualidad existen metodologías especializadas para la planificación, implementación y evaluación de las políticas públicas, de tal cuenta en este capítulo se hace un somero abordaje de la forma como se definen, los pasos para su existencia, la forma como se clasifican, la implementación y su importancia, todo ello con el fin de tener el marco conceptual para explicar y comprender las políticas públicas que se han elaborado en Guatemala en torno a la protección de la niñez.

---

<sup>44</sup> Ortiz Isabel. **Ob. Cit.** Pág 6



## CAPÍTULO IV

### **4. Análisis jurídico y social de la política pública de protección integral de la niñez y la adolescencia implementada en Guatemala**

#### **4.1 Aspectos generales de la política pública**

El Estado guatemalteco se ha comprometido por medio de la firma de diversos convenios y tratados internacionales así como por la Constitución Política de la República de Guatemala a velar por el bienestar y cumplimiento de los derechos de todas y todos desde el inicio de la vida. De igual manera ha suscrito convenios y acuerdos internacionales específicos relacionados con la infancia para emprender acciones que permitan superar problemas que afectan a niñas y niños.

Con la aprobación de la Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia en el año 2003, junto con la Política Pública y el Plan de Acción Nacional a favor de la Niñez y la Adolescencia 2004-2014, el Estado guatemalteco ha desarrollado mecanismos institucionales para que niños, niñas y adolescentes puedan ejercer sus derechos como ciudadanos.

Se han abierto espacios de participación de la niñez y la adolescencia especialmente a nivel local, en los COCODES y COMUDES. Además, se han desarrollado políticas públicas municipales de niñez y adolescencia, se han creado oficinas municipales de



pronunciarse e influir en las cuestiones relacionadas a su propio desarrollo. Hay mucha institucionalidad alrededor de la Política Pública y de la Ley de Protección Integral.

“En cuanto a la participación específicamente de los y las adolescentes, que representan el 11,6% de la población, se debe mencionar como avance la iniciativa de Ley de Desarrollo Integral de la Juventud, que garantiza los derechos de los y las adolescentes y jóvenes de 13 a 30 años, y la Política Nacional de Juventud 2012-2020 “esta política representa la herramienta básica para que las juventudes del país desarrollen sus potencialidades y sean protagonistas de su desarrollo social, económico, político y cultural. Esta recoge los compromisos y tareas del gobierno, en relación con las condiciones de desarrollo de la juventud e incluye una serie de acciones. La intención es ser orientadora de las actividades recursos y esfuerzos de las diferentes dependencias públicas, centrales y municipales, privadas y organizaciones juveniles, que destinan esfuerzos en pro de la juventud del país”.<sup>45</sup>

“La Política Pública de Protección Integral para la Niñez y Adolescencia es un instrumento político y de planificación social estratégico, de mediano y largo plazo, dirigido a construir las condiciones necesarias para que la presente y futuras generaciones de niños, niñas y adolescentes puedan disfrutar de una vida digna, a partir del cumplimiento de sus derechos humanos, en materia de salud, educación, recreación y protección; así como del desarrollo social, fortalecimiento y protección a sus familias.

---

<sup>45</sup> Secretaria de planificación y programación de la presidencia. **Política nacional de la juventud 2012-2020**. Pág. 12



Esta Política Pública de Protección Integral unifica las prioridades y enfoques de las instituciones del Estado para hacer efectivos los derechos de los niños, niñas y adolescentes, promueve una mayor coordinación, articulación, coherencia e integralidad en las acciones emprendidas por las instituciones gubernamentales, las organizaciones no gubernamentales y la cooperación internacional, para que en el marco de la ejecución y monitoreo de la Política Pública y el Plan de Acción -a nivel nacional y municipal- se genere la sostenibilidad de las acciones para el cumplimiento de los derechos humanos de la niñez y adolescencia.”<sup>46</sup>

La Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia, Decreto Legislativo No. 27-2003, aprobada el 04 de junio del año 2003 y en vigencia a partir del 19 de julio del 2003, es un instrumento jurídico de integración familiar y promoción social que se propone promover y adoptar medidas, formular políticas y asignar recursos para proteger jurídica y socialmente a la familia, para dar cumplimiento a los derechos de la niñez y adolescencia.

La Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia y la Convención sobre los Derechos del Niño, reconocen el conjunto de derechos individuales, sociales y culturales para todos los niños, niñas y adolescentes, así como los de protección especial para la niñez y adolescencia en situaciones de vulnerabilidad. En la Ley de Protección Integral se desarrollan también los deberes y responsabilidades que todos

---

<sup>46</sup> Secretaria de planificación y programación de la presidencia. **Política pública de protección integral y plan de acción nacional para la niñez y adolescencia de Guatemala.** Pág. 3



los niños, niñas y adolescentes deben asumir y cumplir frente a sus familias y la sociedad.

Los principales derechos reconocidos por este instrumento legal son que todos los niños, niñas y adolescentes desde cero hasta los dieciocho años de edad tienen derecho a la vida, la familia, nombre, nacionalidad, salud, educación, cultura y recreación, gozar de identidad, libertad, igualdad, respeto y dignidad, crecer con un nivel de vida adecuado, organizarse, participar, opinar y ser tomados en cuenta, ser protegidos de la discriminación y exclusión, ser protegidos de toda forma de maltrato, violencia y abuso, ser protegidos de todas las formas de explotación económica, ser protegidos de toda información y material perjudicial para su bienestar, ser protegidos de los desastres y conflictos armados, ser protegidos del tráfico, secuestro, venta y trata, ser protegidos del VIH/SIDA, gozar de garantías en procesos judiciales y/o administrativos y que la tierra se proteja para ellos y ellas.

En cuanto a las responsabilidades encontramos que todos los niños, niñas y adolescentes deberán desarrollar actitudes de consideración, solidaridad, tolerancia, comprensión y respeto con los ancianos, adultos, adolescentes y otros niños y niñas, sin distinción de vínculo familiar, sexo, posición económica y social, étnica y discapacidad física, mental o sensorial, respetar y obedecer a sus padres, tutores o encargados, contribuyendo a la unidad y lealtad familiar, apoyar a sus padres en su ancianidad, discapacidad o enfermedad, en la medida de sus posibilidades, conocer la realidad nacional, cultivar la identidad cultural, los valores de la nacionalidad



guatemalteca y el patriotismo, actuar con honestidad y responsabilidad en el hogar y en todas las etapas del proceso educativo.

#### **4.2 Grado de aplicación de la política pública**

Las diversas políticas públicas formuladas en Guatemala para la protección de la niñez y adolescencia, no han tenido un impacto significativo en las vidas de este grupo de población, de acuerdo con lo expresado por diversos entes y organizaciones internacionales que velan por el cumplimiento de las normas de derechos humanos tal y como se consigna a continuación.

“Tras su misión oficial a Guatemala realizada en julio del 2008, el Relator Especial sobre el derecho a la educación manifestó su preocupación por la reducida inversión en educación, por lo que considera necesario que se aumente el presupuesto. Para ello recomienda implementar una reforma tributaria que aporte los recursos suficientes. El relator constató que el derechos a la educación de los pueblos indígenas en la práctica se ha reducido a la cuestión del bilingüismo, a pesar de que en los planes y programas establecidos años atrás, se consigna la cuestión cultural como un tema sustantivo. Asimismo, tuvo conocimiento del bajo presupuesto de la Dirección General de Educación Bilingüe intercultural y el escaso poder operativo que ésta tiene en el Ministerio de Educación. El Relator observó una tendencia hacia la privatización de la educación, lo cual contradice los principios de educación para todos, así como el Artículo 71 de la Constitución de Guatemala. El Acuerdo Gubernativo No. 399-68



vigente, autoriza recaudaciones especiales, por lo que el Relator valora que debería ser derogado inmediatamente.

También le resultó dramático constatar que el 80% de la educación media está en manos de colegios privados, lo cual deriva en la imposibilidad de miles de familias de asegurar la educación a nivel diversificado para sus hijas e hijos. Preocupó al Relator que los procesos de exclusión, discriminación e incluso de racismo que aún persisten en Guatemala, han producido en el campo de la educación desigualdades y asimetrías que obstaculizan la realización del derecho humano a la educación, afectando a más de un millón de niñas y niños.<sup>47</sup>

El Comité de los Derechos del Niño, en su veintisiete período de sesiones en mayo del año 2001, examinó el segundo informe periódico de Guatemala identificado como CRC/C/65/Add.10, y aprobó las observaciones finales que figuran a continuación.

“Para prevenir la mortalidad y la morbilidad infantiles y para reducir las altas tasas de mortalidad derivada de la maternidad, el Comité recomienda que se presten servicios adecuados de atención prenatal y puerperal y se organicen campañas para proporcionar a los padres de familia información básica sobre la salud y la nutrición de los niños, las ventajas de la lactancia materna, la higiene y el saneamiento ambiental, la planificación de la familia y la salud reproductiva.

El Comité sugiere que se realice un estudio multidisciplinario de gran amplitud que permita comprender la extensión de los problemas de salud de los adolescentes, entre

---

<sup>47</sup>Organización de las Naciones Unidas. **Boletín No.18. Derecho a la educación.** Pág 2



los que se cuentan los efectos negativos de las enfermedades sexualmente transmisibles y del VIH/SIDA, como base para elaborar políticas y programas al respecto. Se recomienda también que el Estado Parte adopte otras medidas, entre ellas la asignación de suficientes recursos humanos y económicos, para evaluar la eficacia de los programas de educación sanitaria, especialmente de salud reproductiva, y para crear servicios confidenciales de orientación, atención y rehabilitación que tengan en cuenta las necesidades especiales de los jóvenes y no requieran el consentimiento de los padres cuando persigan el interés superior del niño.”<sup>48</sup>

“En su visita a Guatemala del 26 de enero al 4 de febrero de 2005, el Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación observó con preocupación que Guatemala tiene el nivel más alto de malnutrición de América Latina, concentrado particularmente en la población indígena. El Relator Especial relacionó esta grave situación con la concentración de la tierra y la desigualdad en la distribución de recursos, pues con los existentes en Guatemala toda la población podría alimentarse adecuadamente.”<sup>49</sup>

“La Comisión expresa su preocupación por la situación actual de la niñez guatemalteca. Conforme a las estadísticas nacionales y de UNICEF, se estima que más de la mitad de la población guatemalteca es menor de 18 años, y que aproximadamente el 64% de la niñez vive en la pobreza. Las estadísticas nacionales tienden a indicar que los niños menores de cinco años sufren los más altos niveles de pobreza; de hecho, el 61.7% de los mismos vive en condiciones de pobreza extrema, y el 41% padecen algún nivel de

---

<sup>48</sup> Organización de las Naciones Unidas. **Observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño.** Pág. 1

<sup>49</sup> Organización de las Naciones Unidas. **Boletín No.10. Derecho a la alimentación.** Pág 2



desnutrición, lo cual equivale a 756,000 niños y niñas en esa situación. Además, para el 2003 se teme que el problema de seguridad alimentaria se agrave aún más.

La mortalidad infantil con un índice de 89 niños y niñas por cada 100 mil niños y niñas nacidos vivos, es alarmantemente alta. En el año 2000 Guatemala tenía un porcentaje del 32% de analfabetismo y el promedio de escolaridad era de 4.5 años de educación formal, con grandes brechas entre lo rural y urbano, por razones étnicas y de género. El ausentismo escolar infantil es elevado, la repetición escolar refleja problemas en el sistema educativo (12.8%), y el abandono escolar es del 7% en la primaria, éste último a causa de la migración por estación, el trabajo infantil, las responsabilidades domésticas y los costos escolares.

Dadas las estadísticas mencionadas, esta introducción resalta los temas de especial preocupación con relación a la situación de la niñez guatemalteca, que luego serán desarrollados a lo largo de este capítulo. En primer lugar, el trabajo infantil continúa siendo una profunda preocupación para la Comisión. Si bien el Estado de Guatemala ha suscrito una serie de normas internacionales en materia de protección infantil, éste no cuenta con políticas públicas adecuadas para dar vigencia a dicha normatividad, ni cuenta con un sistema de atención integral para promover la especial protección que requieren los niños y niñas.

La adopción infantil es otro tema muy preocupante para la Comisión porque la legislación interna no se adecua a los estándares internacionales y se lleva a cabo a



través de una red rentable de tráfico de niños y niñas. En el año 2002 se efectuaron 2,548 adopciones; Guatemala presenta uno de los índices más altos de adopción internacional.

La Comisión reitera su preocupación por el creciente número de niños y niñas que viven en la calle. El elevado número de ataques violentos ocurridos contra la niñez que vive en la calle o que permanece gran parte del día en ella, y que presentan características de “limpieza social” permanecen impunes.

Por otra parte, las deficiencias en la administración de justicia y la discrecionalidad de los jueces llevan a que no se garantice la debida investigación, el enjuiciamiento y el castigo necesarios de los responsables de violaciones a los derechos de la niñez. La impunidad implica que la niñez sea aún más vulnerable al abuso. Resulta urgente adoptar medidas de protección basadas en la doctrina de la protección integral para salvaguardar los derechos de los niños y niñas sometidos al sistema judicial por razones de abandono, abuso o delincuencia.

Se estima que más de la mitad de la población guatemalteca es menor de 18 años de edad y conforme a la información recibida la mayoría de los niños y niñas pertenece a alguno de los pueblos indígenas. Por ello, la situación de la niñez descrita en el presente capítulo es particularmente preocupante en relación con los niños y niñas que pertenecen a los pueblos indígenas en Guatemala. Conforme a la información analizada en el capítulo sobre pueblos indígenas del presente Informe, las condiciones



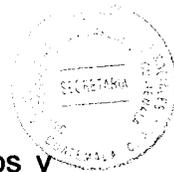
en las cuales se desarrollan se ven agravadas porque estos niños y niñas viven en su mayoría en hogares pobres y en áreas rurales, y sufren altos niveles de discriminación y marginación social.”<sup>50</sup>

En su Informe a la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía Señora Najat Maalla M'jid concluyó: “Se valora positivamente que el Estado haya definido un conjunto de políticas públicas y estrategias para prevenir y perseguir los delitos relativos a la explotación sexual y la trata de personas, pero no puede dejar de expresarse preocupación por el hecho de que algunas de ellas siguen estando en el plano discursivo o retórico, con niveles muy bajos de ejecución y evidente falta de voluntad política para ir más allá o a un ritmo mayor, en consonancia con la gravedad de los problemas existentes. Preocupa, asimismo, la tendencia prevaleciente a considerar estos asuntos desde la perspectiva de su persecución penal, en desmedro de un enfoque de derechos humanos, que ponga al centro de las preocupaciones de las instituciones del Estado a las víctimas de estas violaciones, especialmente niñas, niños y adolescentes.

Es ostensible la debilidad en que se encuentra el sistema de protección de la niñez. La experiencia reciente confirma que no basta con tener una legislación avanzada, si las instituciones encargadas de hacerla efectiva padecen de raquitismo, burocratismo e incompetencia. En particular, es preocupante la situación deficiente de la instancia especializada de la Procuraduría General de la Nación, entidad que está llamada a

---

<sup>50</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. **Justicia e Inclusión Social: Los desafíos de la democracia en Guatemala.** Pág. 1



desempeñar un papel decisivo en la defensa de los derechos de las niñas, niños y adolescentes guatemaltecos.”<sup>51</sup>

#### **4.3 Institucionalidad para la implementación**

La Ley de Protección Integral para la Niñez y Adolescencia establece las responsabilidades del Estado para la protección de los derechos de la niñez. Crea varios organismos responsables de formular, ejecutar y velar por el cumplimiento de las políticas y asigna funciones a las instituciones encargadas de aplicar la normativa legal de protección integral para la niñez y la adolescencia.

Las instituciones paritarias para la coordinación de la política son la comisión nacional para la niñez y adolescencia, las comisiones municipales para la niñez y adolescencia y la comisión nacional de la niñez y adolescencia siendo este el ente responsable de la formulación de las políticas de protección integral para garantizar a los niños, niñas y adolescentes el pleno goce de sus derechos y libertades, creada por la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia. Una vez formuladas las políticas, deberán trasladarse al consejo nacional de desarrollo para su incorporación en las políticas de desarrollo, velar por su cumplimiento y adoptar las acciones necesarias para garantizar la eficiencia y eficacia de la protección.

Para las comisiones municipales de la niñez y la adolescencia la Ley de Protección Integral establece su creación mediante una convocatoria de las corporaciones

---

<sup>51</sup>Organización de las Naciones Unidas. **Informe de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la venta de niños, prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía.** Págs. 27 y 28



municipales a las instituciones gubernamentales y organizaciones sociales que trabajan en el municipio y estas tienen la responsabilidad de formular las políticas de protección integral de la niñez y adolescencia a nivel municipal.

Las instituciones públicas especializadas para la implementación de la protección integral son la Secretaría de bienestar social de la presidencia, la Defensoría de los derechos de la niñez y la adolescencia, la unidad de protección a la adolescencia trabajadora, la Procuraduría General de la Nación, el Ministerio Público, la unidad especializada de la niñez y adolescencia de la Policía Nacional Civil, los Juzgados de Paz, los Juzgados de la Niñez y Adolescencia, los Juzgados de Adolescentes en Conflicto con la Ley los Juzgados de Control de Ejecución de Medidas, la Sala de la Corte de Apelaciones de la Niñez y Adolescencia y los ministerios y secretarías del gabinete social.

Tienen responsabilidades específicas en el cumplimiento de los derechos de la niñez y adolescencia los Ministerios de educación, salud, trabajo, gobernación, cultura y deportes, agricultura y finanzas la secretaria de planificación y programación de la presidencia y la secretaria de obras sociales de la esposa del presidente. La ejecución de las políticas de protección integral de la niñez y la adolescencia será responsabilidad de los diferentes organismos a quien corresponda según la materia.

#### **4.4 Objetivos y beneficios esperados de la política pública**



Las políticas públicas generadas para la protección de la niñez y la adolescencia en Guatemala tiene el objetivo principal de garantizar la protección de los derechos humanos de este grupo de la población y para ello, se espera impactar favorablemente en el desarrollo pleno de las capacidades y la realización de sus proyectos de vida.

“Con esta Política Pública de Protección Integral y el Plan de Acción Nacional de la Niñez y Adolescencia, el Estado de Guatemala: Gobierno y Sociedad Civil, se plantean hacer de Guatemala una sociedad que piensa y actúa en función del bienestar de su niñez y adolescencia. Para ello se hace necesario poner a la niñez y adolescencia y sus derechos, en el centro de la planificación y de la inversión social; diseñar e implementar acciones estratégicas que permitan dentro del período de ejecución de esta Política Pública y su Plan de Acción, sumar, coordinar y enfocar los mayores esfuerzos y recursos que permitan superar: el hambre, la desnutrición y mortalidad infantil; la explotación económica de la niñez y adolescencia; el maltrato, abuso y violencia intra-familiar; la discriminación de las niñas y de la niñez indígena; la baja calidad y cobertura de la educación; la baja calidad y cobertura de los servicios de salud; la desintegración familiar; la negligencia e ineficiencia de las instituciones responsables; y la dispersión de las acciones e intervenciones a favor de la niñez.”<sup>52</sup>

#### **4.5 Estrategias y análisis de la política pública**

---

<sup>52</sup> Secretaria de planificación y programación de la presidencia. **Ob. Cit.** Pág. 5



La política pública de protección integral y plan de acción nacional para la niñez y adolescencia de Guatemala establece sus estrategias de intervención, de la siguiente manera: "Para lograr que los derechos de la niñez y adolescencia sean efectivos, se requiere de un esfuerzo sostenido y coordinado, de corto, mediano y largo plazo, que involucre a muchas instituciones y trascienda varios períodos gubernamentales. Por lo que ésta Política Pública deberá concebirse como una Política de Estado, que se constituya en un eje central para la acción de las instituciones gubernamentales así como de la sociedad civil. Los sujetos de esta política pública son los niños, niñas y adolescentes, quienes tienen el derecho a participar, a ser escuchados y tomados en cuenta, en todas aquellas acciones y decisiones que se tomen y que tienen que ver con el desarrollo de sus vidas."<sup>53</sup>

Esta política pública enmarca varios principios rectores que constituyen los ejes transversales que deben prevalecer en la definición del Plan de Acción y los cuales deberán ser tomados en cuenta en la ejecución de cada una de las acciones estratégicas establecidas en los diferentes niveles de la Política, para lograr el efectivo cumplimiento de los derechos de la niñez, siendo estos principios la unidad e integridad de la familia, la protección económica, jurídica y social, el interés superior de la familia, la no discriminación, la equidad e igualdad de oportunidades, la no institucionalización de la niñez y adolescencia, la responsabilidad compartida para la efectividad de los derechos y la participación de la niñez y adolescencia.

Así también esta política establece un objetivo estratégico general para garantizar el efectivo cumplimiento de los derechos humanos de la niñez y la adolescencia en

---

<sup>53</sup> **Ibid.** Pág. 21



Guatemala, a través de la acción coordinada entre las instituciones del Estado, con la cooperación de las organizaciones de la sociedad civil, la participación de la niñez y la adolescencia, y la colaboración de la comunidad internacional.

Esta política vincula a los tipos de políticas definidas en la Ley de Protección Integral los objetivos específicos planteando políticas sociales básicas, asegurar que toda niña y niño cuente con un certificado de nacimiento, garantizar que la niñez y adolescencia tenga acceso a servicios de salud con calidad, asegurar que la niñez y adolescencia tenga servicios básicos que le permitan tener una vida sana, reducir las tasas de mortalidad y morbilidad, asegurar que la niñez y adolescencia tenga oportunidad de educarse y de acceder a una educación con calidad y lograr que la niñez y adolescencia tenga mayores oportunidades de recreación, deporte y acceso a la cultura.

En cuanto a las políticas de asistencia social se plantea asegurar condiciones dignas de subsistencia a la niñez, la adolescencia y sus familias afectadas por extrema pobreza y brindar atención prioritaria a las necesidades de la niñez y adolescencia para garantizar el cumplimiento de sus derechos en situaciones de emergencia y desastres.

También se plantean políticas de protección especial tales como adoptar medidas de prevención, protección especial y de apoyo a las familias, para atender a la niñez y adolescencia cuyos derechos hayan sido violados o que se encuentre en situación de vulnerabilidad. Promover la restitución de sus derechos, su rehabilitación y reinserción



familiar y social, proteger a la niñez y adolescencia de la explotación económica y de trabajos peligrosos para su salud, desarrollo físico, espiritual y social, y/o que obstaculicen su educación y promover la rehabilitación y/o persecución penal, según proceda, de los responsables de la violación de los derechos humanos a la niñez y adolescencia.

Las políticas de garantías pretenden asegurar a la niñez y adolescencia vulnerada en sus derechos, que en los procedimientos administrativo y/o judicial a los que estén sujetos, se apliquen las garantías procesales establecidas en la Ley de Protección Integral, se busque la restitución de sus derechos violados y se promueva su reinserción social y familiar, así como asegurar a la adolescencia en conflicto con la ley penal, que en los procedimientos judiciales y/o administrativos a los que estén sujetos, se apliquen las garantías procesales, sanciones socioeducativas acordes a la falta cometida, y se promueva su reinserción social y familiar, de acuerdo con lo establecido en la Ley de Protección Integral. Las políticas de participación pretenden promover la participación organizada de la niñez y adolescencia y de las organizaciones de la sociedad civil, para asegurar que las instituciones del Estado al implementar esta Política Pública de Protección Integral escuchen y tomen en cuenta su opinión.

Las estrategias de la Política son:

- Creación, ampliación y fortalecimiento de los programas de apoyo a la familia;



- Ampliación de la cobertura en salud y creación de servicios especializados de salud para la niñez y adolescencia;
- Control en el cumplimiento de las normas de fortificación de alimentos contenidos en la ley respectiva;
- Fortalecimiento de mecanismos de coordinación intersectorial en la atención de la seguridad alimentaria y nutricional;
- Ampliación de la cobertura en educación e implementación de la reforma educativa;
- Creación de infraestructura y de programas deportivos, recreativos y culturales;
- Desarrollo de programas para educar y sensibilizar sobre la realidad de la niñez y la adolescencia y sus derechos;
- Creación y fortalecimiento del sistema de protección especial para la niñez y adolescencia en situación de vulnerabilidad;
- Priorización de la niñez y la adolescencia en la asignación presupuestaria;
- Creación y fortalecimiento de las estructuras locales y municipales para la definición de políticas públicas;



- Intersectorialidad para la implementación de las acciones contenidas en este Plan;
- Readecuación institucional;
- Participación social.
- Participación de la Niñez y Adolescencia

“Para la implementación y monitoreo de esta Política se requiere que la Comisión Nacional y las Comisiones Municipales de la Niñez y Adolescencia levanten un inventario en el cual se encuentren registradas todas las políticas públicas, sociales, sectoriales y municipales que se estén implementando y/o formulando en el país a su favor. Todas las dependencias públicas deberán reportar sus políticas para la niñez y adolescencia tanto a la Comisión Municipal de su jurisdicción como a la Comisión Nacional, quienes deberán de analizarlas y monitorear su cumplimiento. La formulación de las Políticas de Protección Integral corresponden a nivel nacional a la Comisión Nacional y a nivel municipal a las Comisiones Municipales de la Niñez y Adolescencia. La Comisión Nacional de la Niñez y Adolescencia deberá conocer y opinar sobre las propuestas de políticas gubernamentales que beneficien a la niñez y adolescencia antes de su formulación final; así mismo, las Políticas de Desarrollo que formulen los Consejos de Desarrollo Comunitarios, Municipales, Departamentales, Regionales y



Nacional deberán incorporar en su contenido los principios, objetivos, metas y estrategias de la Política Pública de Protección Integral y Plan de Acción Nacional.<sup>54</sup>

La política Pública de Protección Integral y Plan de Acción Nacional para la niñez y adolescencia de Guatemala es un instrumento regulatorio que define objetivos y estrategias para la implementación de acciones, no obstante, al evaluar los resultados de la gestión e implementación de la misma se establece la existencia de una inoperancia funcional efectiva, derivada de la falta de voluntad política de las autoridades quienes asumen discursivamente el compromiso de implementar la política pero en la práctica vulneran el presupuesto asignado, no se implementan las políticas sugeridas, ni se invierte en el fortalecimiento de capacidades de las personas funcionarias, tampoco se monitorea adecuadamente el funcionamiento de comisiones e instancias que de manera integral y armónica deben funcionar para la protección de los derechos de la niñez y adolescencia en Guatemala.

---

<sup>54</sup> **Ibid.** Págs. 26 y 27



## Capítulo V

### **5. Propuestas para la implementación eficaz de la política pública de protección integral de la niñez y la adolescencia en Guatemala.**

#### **5.1 Propuestas normativas**

La política pública de protección integral de la niñez y la adolescencia en Guatemala es el instrumento rector para el diseño e implementación de acciones a favor de la protección de derechos a la niñez y adolescencia en Guatemala, en ese sentido su nivel de propuesta formulativa debe principalmente aspirar a fortalecer el marco regulatorio de protección de derechos en beneficio de la niñez, por lo que algunas de las recomendaciones emitidas por organismos internacionales en relación a la compleja problemática de la niñez y adolescencia en Guatemala, son:

- “Actualizar la política de seguridad alimentaria para alcanzar el objetivo de erradicar la desnutrición crónica en el país.”<sup>55</sup>
- “Incidir con todas sus posibilidades ante el Poder Legislativo para la aprobación de las iniciativas: Ley de Desarrollo Rural Integral, la Ley de Aguas, Ley de granos básicos, y otras relacionadas con la seguridad alimentaria y nutricional.”<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup> Procuraduría de los Derechos humanos. **V Informe del Procurador de los Derechos Humanos. Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Asistencia Humanitaria a la Erradicación de la Pobreza.** Pág. 58

<sup>56</sup> *Ibid.* Pág. 61



- “Es fundamental poner en el centro de las preocupaciones institucionales a las víctimas de violaciones por explotación sexual y trata de personas. Deben elaborarse, perfeccionar y ponerse en práctica protocolos de atención a las víctimas, que tengan un decisivo componente de sensibilidad humana, reconociendo que lo prioritario es dar apoyo a quienes han sido atrapados, explotados, vejados y privados de su libertad.”<sup>57</sup>

- “El Comité expresa su preocupación por la criminalización del aborto en consecuencia de una violación o incesto, lo cual que obliga a las mujeres embarazadas a buscar servicios de abortos clandestinos que ponen en peligro sus vidas y su salud. El Comité también está preocupado por el mantenimiento de altos índices de embarazos de adolescentes y de mortalidad materna, a pesar de los esfuerzos del Estado parte para prevenirlos. (arts. 3, 6) El Estado parte debe, a la luz del Artículo 3 de la Constitución, incluir excepciones adicionales a la prohibición del aborto para evitar que las mujeres tengan que buscar servicios de aborto clandestino que pongan en peligro sus vidas o su salud en casos tales como cuando el embarazo sea consecuencia de una violación o incesto. El Estado parte debe asegurar que los servicios de salud reproductiva sean accesibles para todas las mujeres y adolescentes, en todas las regiones del país. Asimismo, el Estado parte debe multiplicar los programas de educación y sensibilización a nivel formal (escuelas y colegios) e informal (medios de comunicación) sobre la importancia del uso de anticonceptivos y

---

<sup>57</sup> Organización de las Naciones Unidas. **Ob. Cit.** Págs. 29



los derechos a la salud reproductiva.”<sup>58</sup>

- “Reconocer la competencia del Comité contra la Discriminación Racial para recibir denuncias individuales, promulgar una ley específica que tipifique como delito la difusión de ideas que inciten a la discriminación racial o actos de violencia contra los pueblos indígenas y afrodescendientes, y armonizar la legislación guatemalteca a las disposiciones de la Convención; enmendar la Ley electoral y de partidos políticos para promover la participación de los pueblos indígenas; aprobar una normativa para garantizar el derecho a la consulta de los pueblos indígenas.”<sup>59</sup>

Tras su misión a Guatemala, llevada a cabo en julio del año 2008, el Relator Especial sobre el Derecho a la Educación manifestó las siguientes recomendaciones:

- “Crear un mecanismo jurídico que asegure un aumento de la inversión en educación en un 0.5% del PIB al año, hasta alcanzar el 6% del PIB.
- Favorecer un diseño participativo de la política estatal para la educación.
- Inclusión en la política educativa de un plan transversal de género, que fomente la inclusión de educación sexual y reproductiva en el currículum educativo.

---

<sup>58</sup> Organización de las Naciones Unidas. **Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos de la ONU al tercer informe periódico de Guatemala.** Pág. 6

<sup>59</sup> Organización de las Naciones Unidas. **Boletín No.5. Discriminación Racial.** Pág. 2



- Desarrollar de urgencia nacional, acciones afirmativas de estímulo y dignificación de las lenguas y culturas indígenas.”<sup>60</sup>

## 5.2 Propuestas institucionales

La política pública de protección integral de la niñez y la adolescencia en Guatemala por su aspiración de convertirse en una política de Estado, debe convertirse en acciones integrales que coloquen en el centro de las planificaciones y los resultados institucionales a la niñez y adolescencia, para ello necesita el apoyo de la voluntad política gubernamental en todos los poderes del Estado para ponderar como prioridad el interés superior de la niñez y actuar acorde a ese postulado.

Derivado de las desigualdades profundas históricamente construidas en Guatemala, las vulnerabilidades políticas, sociales y económicas son muchas, y una de las poblaciones más afectadas es la niñez y adolescencia, y las recomendaciones y propuestas alrededor de cómo revertir esta situación son abundantes por parte de instancias nacionales e internacionales de protección de derechos humanos.

“Las instituciones del Estado obligadas a promover, defender y hacer efectivos los derechos de la niñez y la adolescencia, deben pasar de la retórica a la acción. Las políticas públicas, estrategias y planes operativos deben dejar de ser letra muerta, para convertirse en guías para enérgicas acciones institucionales, cada quien en el ámbito

---

<sup>60</sup> Organización de las Naciones Unidas. **Ob. Cit.** Pág. 2



que le corresponde.”<sup>61</sup>

”Impulsar estratégicamente el fortalecimiento jurídico, institucional y financiero del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Mantener la centralización orientadora en el CONASAN y de la SESAN, para el impulso del Plan Hambre 0; la POLSAN el PELSAN y los POAs; al mismo tiempo que se descentralice el sistema nacional de seguridad alimentaria a través de las comisiones de SAN en los Consejos de Desarrollo como condición para su efectividad y el logro de sus objetivos. Generar la necesaria coordinación de esfuerzos de todas las instituciones involucradas en la ejecución del Plan Hambre 0 en cumplimiento del Artículo 4 de la Ley de SINASAN y para la eficiente aplicación de las lecciones, experiencias buenas y exitosas prácticas impulsadas en otros países.”<sup>62</sup>

“El Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación en su visita a Guatemala en el año 2005 recomendó:

- La priorización urgente de la realización del derecho a la alimentación;
- La consideración de que toda violación al derecho a la alimentación es justiciable o discutible ante los órganos de justicia en el marco de la legislación existente. Esto implica que toda discriminación en el acceso a los alimentos y los medios para

---

<sup>61</sup> Organización de las Naciones Unidas. **Ob. Cit.** Pág. 28

<sup>62</sup> Procuraduría de los Derechos humanos. **Ob. Cit.** Pág 58



conseguirlos, así como el incumplimiento de las obligaciones del Estado, dan lugar a una acción ante los tribunales de justicia.

- La observación del principio de que el derecho a la propiedad no puede prevalecer sobre el derecho a la vida y a la alimentación.
- El cumplimiento íntegro de los compromisos asumidos en los Acuerdos de Paz en relación con la reforma agraria, los derechos laborales y la reforma fiscal.
- La creación de una dependencia especial dentro de la Oficina del Procurador de los Derechos Humanos para vigilar la realización del derecho a la alimentación y la obligación del Estado de respetar, proteger y hacer efectivo ese derecho.
- El aumento del salario mínimo nacional hasta un monto suficiente para costear la canasta básica de alimentos.
- Impulsar la participación de los pueblos indígenas en el marco institucional y normativo para la lucha contra el hambre.
- La garantía por parte del Estado de que las obligaciones emergentes del Tratado de Libre Comercio, estén en armonía con las obligaciones de la producción nacional de



productos básicos para asegurar el derecho a la alimentación de las comunidades rurales.”<sup>63</sup>

“Orientar al Ministerio de Finanzas Públicas a establecer mecanismos para asegurar que los programas de gran envergadura que necesitan impulsarse al inicio del año fiscal y en temporada de siembra de alimentos, refacción escolar, gratuidad de la enseñanza y fertilizantes por ejemplo cuenten con suficientes recursos financieros para evitar retrasos que generen problemas recurrentes como ha sido la mala práctica en el pasado.”<sup>64</sup>

”Fortalecer el sistema de investigación, persecución penal y justicia relacionada con las violaciones por explotación sexual y trata de personas. De manera específica, deben mejorarse sustancialmente y ampliarse los recursos destinados a la Unidad de Trata de Personas del Departamento de Investigación Criminal de la PNC. Otro tanto debe ocurrir con las instancias especializadas del MP, así como el Organismo Judicial debe cumplir con el compromiso de implementar el juzgado especializado para casos de trata de personas.”<sup>65</sup>

“El Instituto Nacional de Estadística debería de afinar las herramientas estadísticas de recolección de información que permitan contar con más datos sobre la niñez,

---

<sup>63</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. **Ob. Cit.** Pág. 2

<sup>64</sup> Procuraduría de los Derechos humanos. **Ob. Cit.** Pág. 60

<sup>65</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. **Ob. Cit.** Pág. 29



desagregados por grupo etario, socio-lingüístico y género y sumarse del mismo todas las instituciones del gobierno en esta tarea.”<sup>66</sup>

“Para combatir la desnutrición en la niñez menor de 5 años se debería implementar un programa integral que incluya servicios básicos de salud, educación alimentaria y nutricional, lactancia materna y alimentación complementaria, además agua y saneamiento básico, mejoramiento de la economía familiar y organización comunitaria la integralidad de las enfoques y acciones es un elemento clave para el logro de los resultados.

Es prioritario que el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social continúe e incremente las intervenciones en niñas y niños menores de 3 años y en mujeres embarazadas y en período de lactancia dada su vulnerabilidad nutricional. Hay que continuar con los esfuerzos que hasta ahora se han realizado para fomentar la lactancia materna hasta los 6 meses dada su relevancia para mantener el sistema inmunológico fortalecido, así como la inclusión en la dieta de alimentos fortificados y complementarios. Velar por la fortificación de alimentos, para ello cumplir con la Ley General de enriquecimiento de alimentos y sus reglamentos.

En circunstancias especiales como emergencias y catástrofes la Secretaría de seguridad alimentaria y nutricional debe contar con un fondo significativo para proveer de alimentos a las poblaciones necesitadas. El Ministerio de Salud Pública y Asistencia

---

<sup>66</sup> UNICEF. **Situación de la niña Indígena en Guatemala.** Pág. 81



Social continúe con las campañas de vacunación contra enfermedades que siguen afectando a los niños, incentivar y facilitar el acceso a las vacunas sub utilizadas, como las vacunas contra la influenza, rotavirus, papiloma humano y neumococo conjugado.

El gobierno debe asignar mayor cantidad de recursos para la educación de la niñez especialmente de la niñez indígena, crear mecanismos para monitorear una mejor distribución de los recursos y garantizar que lleguen al área rural.

Darle seguimiento a los programas de educación inicial desarrollados por el Ministerio de Educación en especial el Programa de atención integral de niñas y niños y el Programa no escolarizado, De la Mano Edúcame y el Programa Toma mi mano.”<sup>67</sup>

“Intensificar los esfuerzos en el fortalecimiento político, técnico y presupuestario de la institucionalidad de los pueblos indígenas y establecer sistema de monitoreo para evaluar progresos en el cumplimiento de los compromisos internacionales; enfatizar la importancia de forjar una identidad pluralista; consultar a los pueblos indígenas cuando se tomen decisiones que les afecten directamente; intensificar acciones de coordinación entre las instituciones que se dedican a la lucha contra la discriminación racial.”<sup>68</sup>

El Comité sobre los derechos del niño en el año 2010 hizo recomendaciones al Estado de Guatemala con base en los Informes sobre las medidas que éste ha adoptado para

---

<sup>67</sup> **Ibid.** Pág. 82

<sup>68</sup> Organización de las Naciones Unidas. **Ob. Cit.** Pág 2



hacer efectivos los derechos reconocidos en la Convención y sobre el progreso realizado en cuanto al goce de los mismos siendo estas:

- “Incorporar y promover los derechos de la niñez y adolescencia en las políticas de Estado, que abarquen los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y que se evalúe su aplicación.
- Asignar suficientes recursos para este grupo de la población a escala nacional, regional y municipal, y garantizar un presupuesto transparente mediante el diálogo público y la participación.
- El Comité reitera su preocupación por el alarmante nivel de discriminación que sufren las personas de menos de 18 años de las comunidades Maya, Garífuna y Xinca. Observa que las medidas adoptadas por el Estado no son suficientes para eliminar los obstáculos estructurales que impiden el pleno ejercicio de sus derechos. Además preocupan las actitudes discriminatorias contra algunos sectores de la población infantil, en particular las personas con discapacidad, quienes viven en zonas rurales y familiares marginadas.
- También recomienda al Estado que garantice la plena aplicación de todas las disposiciones jurídicas que prohíben la discriminación y lucha contra ésta, entre otros medios, asegurando la igualdad de acceso a la educación, los servicios de salud y los



programas de reeducación de la pobreza, y que tome medidas para combatir la estigmatización de las y los niños adolescentes.”<sup>69</sup>

Tras su misión a Guatemala, llevada a cabo en julio del año 2008, el Relator Especial sobre el Derecho a la Educación manifestó las siguientes recomendaciones:

- “Apoyar los planes de expansión y fortalecimiento de la educación pública secundaria y de la universidad estatal.
- Mejorar infraestructura escolar, ya que existen serios retos vinculados con la falta de recursos económicos.
- Promover un estímulo directo y consistente para la incorporación de maestros bilingües.
- Crear programas especiales de atención a estudiantes con discapacidades.”<sup>70</sup>

### **5.3 Propuestas socio culturales**

La política pública de protección integral de la niñez y la adolescencia en Guatemala debe promover la atención integral y diferenciada para las y los niños; los y las adolescentes, así como facilitar espacios de participación plena bajo modalidades

---

<sup>69</sup> Organización de las Naciones Unidas. **Ob. Cit.** Pág 2

<sup>70</sup> Organización de las Naciones Unidas. **Ob. Cit.** Pág 2



innovadoras que incentiven su creatividad. Los esfuerzos se debieran concentrar en facilitar el acceso a los servicios de alimentación, salud, educación formal, atención integral a embarazos, educación para la vida, participación en el desarrollo social comunitario y acceso a los servicios de salud reproductiva, etcétera.

Para la realización de todos estos cambios se requiere de acciones encaminadas a cambiar imaginarios sociales que sustentan por ejemplo, el maltrato, el racismo, el abuso sexual, el trabajo infantil, el hambre el analfabetismo y la deserción escolar etcétera. Diversas han sido también en este rubro, las recomendaciones y propuestas por parte de entidades nacionales e internacionales que trabajan a favor de la protección de los derechos humanos de la niñez y la adolescencia.

“Debe hacerse énfasis en los esfuerzos de información y prevención de las violaciones por explotación sexual y trata de personas. En ese, como en otros terrenos, es fundamental la existencia de mecanismos funcionales de coordinación en los niveles nacional, departamental y local, asegurando que las iniciativas tengan en cuenta las realidades regionales, la diversidad lingüística y étnica, así como que sean culturalmente pertinentes. El Ministerio de Educación debe asumir su rol en este terreno.”<sup>71</sup>

“Promover el pluriculturalismo en los medios; adoptar medidas para combatir los prejuicios raciales; promover el funcionamiento de las radiodifusoras comunitarias.”<sup>72</sup>

---

<sup>71</sup> Organización de las Naciones Unidas. **Ob. Cit.** Pág. 28

<sup>72</sup> Organización de las Naciones Unidas. **Ob. Cit.** Pág 2



“Es necesario que las instituciones relacionadas con la educación y la cultura desarrollen programas interculturales y de tolerancia para crear conciencia acerca de combatir la discriminación racial contra los pueblos indígenas y en particular contra la niña indígena.

Desarrollar estrategias de coordinación intersectorial con los Ministerios de Educación, Salud y Trabajo, a fin de diseñar políticas públicas que protejan integralmente a las niñas y adolescentes indígenas que laboran en casas particulares. La Inspección General de Trabajo, deberá comprobar el cumplimiento de la Ley Laboral, para mejorar el sistema de vigilancia y hacer conciencia en la sociedad guatemalteca.

Se requiere que la sociedad guatemalteca tome conciencia de que las niñas y los niños tienen derecho a disfrutar plenamente esta etapa de su vida a recibir cuidados, educación, atención médica y a contar con espacios recreativos.

El combate al maltrato y abuso infantil van de la mano con un cambio en la concepción de lo que significa ser niña o niño o adolescente. Se debe pasar de concebirlas como objeto a ser reprimidas, castigadas y corregidas con violencia a verlas como sujetas de pleno derecho. Esos derechos se adquieren en el mismo momento de su nacimiento, por lo que las niñas indígenas deben ser consideradas, como beneficiarias de derechos especiales, como seres en proceso de desarrollo y crecimiento.



Crear campañas bilingües para dar a conocer los derechos de las mujeres y las niñas indígenas. Si las mujeres indígenas, que son madres de familia desconocen sus derechos es poco probable que puedan difundir y valorar la importancia que estos derechos tienen en sus hijas. La Procuraduría de los Derechos Humanos, la Defensoría de la Mujer Indígena, La Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo, con el apoyo de la Academia de Lenguas Mayas de Guatemala, deberían coordinar sus acciones en este sentido.

Realizar una campaña de información a través de todos los medios de comunicación pertinentes, para dar a conocer el concepto los actores, (agresores y violadores) y las implicaciones legales y judiciales del delito de corrupción de menores, de tal forma que los adultos, clientes o usuarios de la explotación sexual infantil, no puedan alegar ignorancia y comprendan que son responsables de la inducción por medio del ofrecimiento de pago a las menores de edad para la realización de actos sexuales.

El Gobierno a través de la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia, debe llevar a cabo una campaña para informar a la población lo que debe hacer para denunciar un caso de explotación sexual infantil: a dónde acudir (instituciones) darle mayor difusión a las guías didácticas que ha redactado hasta la actualidad.<sup>73</sup>

Para entender la realidad de Guatemala, así como para definir estrategias de acción basadas en los derechos humanos, es necesario ubicar al país en un escenario de post

---

<sup>73</sup> UNICEF. **Ob. Cit.** Pág. 87 y 88



guerra. El conflicto armado duró casi cuatro décadas, entre los años 1960 y 1996. Las principales causas que lo originaron fueron la inequidad en la distribución de los bienes y del capital, particularmente de la tierra, el cierre de la participación política de la ciudadanía y la discriminación hacia el pueblo indígena. Estas causas no fueron resueltas a lo largo del enfrentamiento y, en algunos casos, se agudizaron.

El fin del conflicto no significó, por tanto, la victoria de unos u otros, ni logró reivindicaciones sociales, mayor equidad o igualdad. En esta guerra fratricida, perdió todo el pueblo guatemalteco y en esta pérdida se aniquilaron estructuras y valores fundamentales de la vida en sociedad y prevalecieron las estructuras de opresión que garantizan las exclusiones y desigualdades sociales.

Los organismos internacional al describir la situación de Guatemala, señalan que el problema central del país, es una compleja transición hacia una sociedad equitativa, participativa y respetuosa de los derechos humanos, que posibilite un desarrollo humano sostenible y la consolidación de la paz. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio, establecidos por la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre del año 2000, marcan un desafío y a la vez una oportunidad en Guatemala para erradicar la pobreza y conducir al país por la senda del desarrollo, comenzando por una atención especial por los niños, las niñas y los adolescentes porque la mayoría de los Objetivos del Milenio se relacionan con la infancia.



Los primeros años de vida para cualquier niño o niña es crucial y determinante en su capacidad de desarrollarse sanamente en la vida adulta. Para un alto porcentaje de la niñez guatemalteca, los primeros años son a veces de vida o muerte porque debe hacer frente a la pobreza, las enfermedades, una nutrición deficiente, un medio ambiente deteriorado y a múltiples otras amenazas ambientales, sociales y económicas. Por ello, para un niño o una niña guatemalteca, alcanzar los cinco años de edad es un gran logro y puede considerarse un verdadero sobreviviente.

Si los primeros años de vida de un niño o una niña son vitales para su sobrevivencia, los primeros años en la escuela primaria son esenciales para desarrollar todo su potencial y para su vida futura. Los niños y las niñas guatemaltecas que han logrado ingresar a la escuela primaria, deben enfrentar los riesgos de la pobreza, el trabajo infantil, la explotación, el abuso y la discriminación para lograr permanecer en el sistema educativo.

La exclusión educativa es un fenómeno que afecta a un buen porcentaje de la población del país, siendo los principales factores la etnicidad y la ruralidad de la población, mientras que la condición de género sigue siendo un factor de desigualdad, especialmente para las mujeres mayas y las que habitan en el área rural. *Esta situación se refleja en las tasas netas de educación que en la preprimaria alcanzan un 20.9% para indígenas y un 34.7% para no indígenas; mientras que en la primaria son de un 71.3% y un 84.0%, respectivamente.*



Los adolescentes son particularmente vulnerables a las dinámicas de violencia que afligen al país. En este contexto se inserta el fenómeno de jóvenes integrantes de pandillas y maras. Existe una inadecuada comprensión del fenómeno de las pandillas y la violencia por parte de las autoridades, así como de la sociedad civil. Por las raíces profundas del fenómeno, es necesario un abordaje integral que considere el contexto global de relación entre pobreza y desigualdad, un enfoque de derechos humanos y una perspectiva de protección integral y no de mera represión. Entre las causas principales de la violencia en el país, destaca una historia violenta y el conflicto armado; una cultura de la violencia; ausencia del Estado; violencia organizada; pobreza y desigualdad; migraciones y destrucción de las instituciones sociales.

Otro problema serio por el que atraviesa la adolescencia es la falta de respeto a sus garantías procesales cuando son sometidos a un proceso judicial. Desde el año 2000 se viene impulsando la implementación de sanciones alternativas a la cárcel, ya que según la Convención de los Derechos del Niño y las directivas de Naciones Unidas sobre adolescentes en conflicto con la ley, establecen que la privación de libertad debería ser una medida excepcional. En esa dirección está orientada la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia y son los mecanismos que se promueven.

Dentro de este contexto la implementación de la política pública de protección integral de la niñez y la adolescencia en Guatemala depende principalmente de una voluntad política y social de colocar al centro de la Política Pública a la persona humana y en



este caso en particular a la niñez y adolescencia; para elaborar políticas coordinadas con enfoque integral que minimicen las exclusiones y discriminaciones que hasta ahora han prevalecido a favor de la niñez y la adolescencia.



## CONCLUSIONES

1. La relevancia de la acción del Estado en la sociedad, es orientar la redirección de las fuerzas sociales, políticas, económicas y culturales hacia el objetivo de permitir distribuir de la mejor forma posible las oportunidades de mejoras en la calidad de vida de los integrantes de la sociedad. Para ello, la gestión del Gobierno debe tener siempre como objetivo este principio sin discusión, equilibrando las acciones técnicas con las acciones de gestión humanas.
2. La conceptualización de lo que significa niñez y el marco de protección a la misma ha sufrido un proceso histórico, que en la actualidad se condensa en el marco regulatorio de las normas de derechos humanos de protección de la niñez, las cuales Guatemala ha adoptado y adaptado su normativa interna para estar en consenso con la comunidad internacional en beneficio de la niñez guatemalteca.
3. Las políticas públicas tienen la potencialidad de resolver problemas concretos, de promover integración social. La política social es un instrumento que utilizan los gobiernos para regular y complementar las instituciones del mercado y las estructuras sociales y que incluye la distribución, protección y justicia social.
4. La Política Pública de Protección Integral y Plan de Acción Nacional para la Niñez y Adolescencia de Guatemala es un instrumento regulatorio que define objetivos y estrategias para la implementación de acciones, no obstante, al evaluar los resultados de la gestión e implementación de la misma se establece la existencia de



una inoperancia funcional efectiva, derivada de la falta de voluntad política de las autoridades, al no implementar las políticas sugeridas, ni invertir en el fortalecimiento de capacidades de los funcionarios.

5. Debido al contexto actual del Estado de Guatemala, la implementación de la política pública de protección integral de la niñez y la adolescencia en Guatemala depende principalmente de una voluntad política y social de colocar al centro de la política pública a la persona humana y en este caso en particular a la niñez y adolescencia; para elaborar políticas coordinadas con enfoque integral que minimicen las exclusiones y discriminaciones que hasta ahora han prevalecido, en detrimento de la niñez y la adolescencia.



## RECOMENDACIONES

1. El Estado de Guatemala debe asumir su papel fundamental de ser el ente regulador de las fuerzas sociales, políticas y económicas de la sociedad para direccionar las voluntades y recursos hacia la configuración de una política pública a favor de la niñez y adolescencia con carácter de política social de Estado.
2. El Estado de Guatemala, al momento de ratificar instrumentos internacionales relacionados a la protección integral de la niñez y la adolescencia, a través de sus gabinete de gobierno, deberá tomar las medidas afirmativas necesarias para lograr su implementación en el país, realizando evoluciones constantes para medir su correcta aplicación a favor de la niñez y adolescencia guatemalteca.
3. La Comisión Nacional de la Niñez y Adolescencia debe aplicar la Política Pública de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia en función de la distribución, protección y justicia que sitúe a la niñez y adolescencia en el núcleo de la misma, ya no mediante el suministro de asistencia social residual, sino incorporando sus necesidades y voz en todos los sectores.
4. El Ministerio de Finanzas Públicas debe definir mecanismos jurídicos que no permitan la vulneración del presupuesto asignado para la implementación de la Política Pública de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia y garantizar con esto, su efectiva socialización y aplicación en todos los organismos el Estado.



5. La Comisión Nacional de la Niñez y Adolescencia debe promover el fortalecimiento de capacidades de las personas funcionarias y el monitoreo del funcionamiento de comisiones e instancias que de manera integral y armónica deben funcionar para la protección de los derechos de la niñez y adolescencia en Guatemala.



## BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel. **Teoría general del derecho administrativo**. México: Editorial Porrúa, primera edición. 1981.

ALVAREZ DE LARA, Rosa María. **El concepto de niñez en la Convención sobre los derechos del niño y en la legislación mexicana**. México: Instituto de investigaciones jurídicas UNAM, 2011.

ALZA BARCO, Carlos. **Tipología de las políticas públicas**. Inglaterra, (s/e), 2011.

ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. **Teoría general del Estado**. México, Distrito federal: Editorial Colección textos jurídicos universitarios, 1987.

BARBAGELATA, Anibal. **Teoría del Estado**. Uruguay: Fundación de cultura universitaria, 1986.

Comision de Naciones Unidas . **Justicia e inclusión social: los desafíos de la democracia en Guatemala**. 2003.

Dirección General de Cultura y Educación. **El derecho a la niñez**. Argentina: Editorial Sudamericana, 2007.

FERRATER MORA, José. **Diccionario de filosofía abreviado**. Argentina: Editorial Sudamericana, 1979.

GÓMEZ FRODE, Karina. **Teoría política**. México: Editorial Oxford, 1999.

GUERRERO OROZCO, Omar. **Del estado gerencial al estado cívico**. México: Revista de ciencias sociales, 1999.



HIDALGA, Luis de la. **Teoría general del Estado**. México: Editorial Colección universidad americana de Acapulco, 1994.

LAHEREDA P., Eugenio. **Política y políticas públicas**. Chile: CEPAL, 2004.

OLAVARRIA GAMBI, Mauricio. **Conceptos básicos en el análisis de políticas públicas**. Chile: INAP, 2007.

Organización de Naciones Unidas. **Boletín No. 05 de Naciones Unidas. Discriminación racial**. Oficina del alto comisionado. Guatemala. 2013.

Organización de Naciones Unidas. **Boletín No. 10 de Naciones Unidas. Derecho a la alimentación**. Oficina del alto comisionado. Guatemala. 2013.

Organización de Naciones Unidas. **Boletín No. 18 de Naciones Unidas. Derecho a la educación**. Oficina del alto comisionado. Guatemala. 2013.

Organización de Naciones Unidas. **Informe de la relatora especial de Naciones Unidas sobre la venta de niños, prostitución infantil y la utilización de los niños en la pornografía**. 2013.

Organización de Naciones Unidas. **Observaciones finales del comité de los derechos del niño**. Oficina del alto comisionado. Guatemala. 2001.

Organización de Naciones Unidas. **Observaciones finales del comité de derechos humanos de la ONU al tercer informe periódico de Guatemala**. 2012.

ORTIZ, Isabel. **Política social**. Organización de las Naciones Unidas, Departamento de asuntos económicos y sociales, (s/e), 2007.



OSZLAK, Oscar. **Políticas públicas y regímenes políticos, reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas.** Argentina: Documentos de estudios CEDES, (s/e), 1999.

PINHEIRO, Paulo Sergio. **Informe del experto independiente para el estudio de la violencia contra los niños.** Organización de las Naciones Unidas: (s/e) 2006.

PORRÚA PÉREZ, Francisco. **Teoría del Estado.** México: Editorial Porrúa, 32 edición, 1998.

Procuraduría de los Derechos Humanos. **V informe del Procurador de los derechos humanos. Seguridad alimentaria y nutricional de la asistencia humanitaria a la erradicación de la pobreza.** Guatemala. 2012.

RAMÍREZ MILLÁN, Jesús. **Derecho constitucional sinaloense.** México: Universidad de Sinaloa, 2000.

RED Latinoamericana de Acogimiento Familiar. **Informe latinoamericano. Situación de la niñez sin cuidado parental o en riesgo de perderlo en América Latina.** Argentina: (s/e), 2010.

RODRÍGUEZ, Manuel Luís. **El proceso de implementación de políticas públicas.** México, (s/e), 2010.

SCELLE G., Manuel. **Derecho elemental de derecho público internacional.** Francia, (s/e), 1943.

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. **Política nacional de la juventud 2012-2020.** Guatemala. 2012.



Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia. **Política pública de protección integral y plan de acción nacional para la niñez y adolescencia de Guatemala.** Guatemala. 2004.

STEIN, Ernesto y Tomás Mariano. **La política de las políticas públicas en política y gobierno.** México, (s/e), 2006.

UNICEF. **Situación de la niña indígena en Guatemala.** Guatemala. 2007.

**Legislación:**

**Constitución política de la República de Guatemala.** Asamblea Nacional Constituyente, 1986.

**Declaración universal de los derechos humanos.** Organización de Naciones Unidas, 1948

**Declaración de los derechos del niño.** Organización de Naciones Unidas, 1959

**Convención americana sobre derechos humanos.** Organización de Naciones Unidas. 1978

**Ley de Protección integral de la niñez y la adolescencia.** Decreto 27-2003, del Congreso de la República de Guatemala, 2003.