

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA

“Análisis sobre la incidencia de las ONG juveniles guatemaltecas en la actualización de la política nacional de juventud 2012-2020”



Tesis
presentada al Consejo Directivo
de la
Escuela de Ciencia Política
de la
Universidad de San Carlos de Guatemala
por
Karla María Morales Divas
al conferírsele el Grado Académico de
LICENCIADA EN SOCIOLOGÍA
y el título profesional de
SOCIÓLOGA

Guatemala, febrero de 2022

RECTOR EN FUNCIONES

M.A. Pablo Ernesto Oliva Soto

SECRETARIO GENERAL

Dr. Gustavo Enrique Taracena Gil

CONSEJO DIRECTIVO DE LA ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA

DIRECTOR:	Maestro Mike Hangelo Rivera Contreras
VOCAL I:	Licenciado Juan Carlos Guzmán Morán
VOCAL II:	Maestra Beatriz Eugenia Bolaños Sagastume
VOCAL III:	Licenciada Meylin Valeria Montufar Esquiná
VOCAL IV:	Bachiller Karla María Morales Divas
SECRETARIA:	Maestra Ana Nineth Burgos Méndez

TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN GENERAL DE CONOCIMIENTOS

EXAMINADORA:	Licenciada Jeanie Maritza Herrera Nájera
EXAMINADORA:	Doctora Victoria Aurora Tubin Sotz
EXAMINADOR:	Licenciado Boris Cabrera Cifuentes
EXAMINADOR:	Licenciado Jorge Rafael Aragón González
EXAMINADOR:	Licenciado Jorge Luis Zamora Prado

TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN PÚBLICO DE TESIS

DIRECTOR:	Maestro Mike Hangelo Rivera Contreras
SECRETARIA:	Maestra Ana Nineth Burgos Méndez
EXAMINADOR:	Licenciado Boris Cabrera Cifuentes
EXAMINADORA:	Licenciada Rosaura Ermelinda Raguex Morales
EXAMINADORA:	Licenciada María Alejandra Privado Catalán

Nota: Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas en la tesis.
(Artículo 73 del Normativo de Evaluación y Promoción de Estudiantes de la Escuela de Ciencia Política)

Guatemala, 14 de julio 2021.

Msc.
Mike Hangelo Rivera Contreras
Director
Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala

Respetable Msc. Rivera:

Me permito informarle que el tema de tesis: **"Análisis sobre la incidencia de las ONG juveniles guatemaltecas en la actualización de la política nacional de juventud 2012-2020"**, propuesto por la estudiante Karla María Morales Divas, registro académico No. 201315629, **puede autorizarse**, dado que el mismo cumple con las exigencias mínimas de los contenidos de la carrera.

Cordialmente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Dr. Luis Fernando Mack Echeverría
Coordinador de Sociología



c.c.: Archivo
/ichacón
1/

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala, catorce de julio de dos mil veintiuno.-----

ASUNTO: La estudiante **Karla María Morales Divas**, registro académico No. **201315629**, continúa trámite para la realización de su tesis.

Habiéndose aceptado el tema de tesis propuesto, por parte del Coordinador de carrera pase al Coordinador del Área de Metodología **Dr. Carlos Orlando Oliva Muralles**, para que se sirva **emitir dictamen** correspondiente sobre el diseño de tesis.

Atentamente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”


Msc. Mike Hangel Rivera Contreras
Director Escuela de Ciencia Política

c.c.: Archivo
/ichacón
2/

Guatemala, 14 de julio 2021.

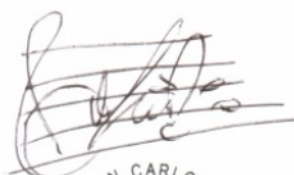
Msc.
Mike Hangelo Rivera Contreras
Director
Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala

Respetable Msc. Rivera:

Me permito informarle que, tuve a la vista el diseño de tesis, titulado: **"Análisis sobre la incidencia de las ONG juveniles guatemaltecas en la actualización de la política nacional de juventud 2012-2020"**, presentado por la estudiante **Karla María Morales Divas** registro académico No. **201315629**, quien realizó las correcciones solicitadas y por lo tanto, mi **dictamen es favorable** para que se apruebe dicho diseño y se proceda a realizar la investigación.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"




Dr. Carlos Orlando Oliva Muralles
Coordinador del Área de Metodología

Se envía el expediente
c.c.: Archivo
/ichacón
3/

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala, catorce de julio de dos mil veintiuno.-----

ASUNTO: La estudiante **Karla María Morales Divas**, registro académico No. **201315629**, continúa trámite para la realización de su Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del Coordinador del Área de Metodología, pase al Coordinador de la carrera de Sociología **Dr. Luis Fernando Mack Echeverría** para que **emita visto bueno** sobre la **propuesta de Asesor**.

Atentamente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”




Msc. Mike Hangel Rivera Contreras
Director Escuela de Ciencia Política

Se envía el expediente
c.c.: Archivo
/ichacón
4/

Guatemala, 14 de julio 2021.

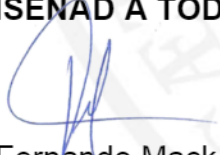
Msc.
Mike Hangelo Rivera Contreras
Director
Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala

Respetable Msc. Rivera:

Me permito informarle que para desarrollar la tesis titulada: **"Análisis sobre la incidencia de las ONG juveniles guatemaltecas en la actualización de la política nacional de juventud 2012-2020"**, propuesto por la estudiante **Karla María Morales Divas**, registro académico No.201315629, puede **autorizarse** como Asesor al Lic. William Herrera.

Cordialmente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"



Dr. Luis Fernando Mack Echeverría
Coordinador de Sociología



Se envía el expediente
c.c.: Archivo
/ichacón
5/

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala, catorce de julio de dos mil veintiuno.-----

ASUNTO: La estudiante **Karla María Morales Divas**, registro académico No. 201315629 continúa trámite para la realización de su Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del Coordinador de la carrera de Sociología, pase al Asesor de Tesis, **Lic. William Herrera** para que brinde la asesoría correspondiente y emita dictamen.

Atentamente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”




Msc. Mike Hangel Rivera Contreras
Director Escuela de Ciencia Política

Se envía el expediente
c.c.: Archivo
6a/

Guatemala, 07 de octubre de 2021

Maestro

Mike Angelo Rivera Contreras

Director

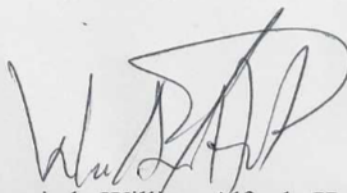
Escuela de Ciencia Política

Respetable Msc. Rivera:

De acuerdo con la Resolución emitida por esta Dirección, remito el presente dictamen en el que hago constar que procedí a asesorar el trabajo de Tesis titulada **“ANÁLISIS SOBRE LA INCIDENCIA DE LAS ONG JUVENILES GUATEMALTECAS EN LA ACTUALIZACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE JUVENTUD 2012-2020”** realizada por la estudiante KARLA MARÍA MORALES DIVAS, quien se identifica con el carné 201315629.

El proceso de investigación fue llevado a cabo con rigurosidad y cumple con los requisitos establecidos por esta unidad académica para su aprobación, por lo que solicito continuar con el trámite correspondiente.

Atentamente,



Licenciado William Alfredo Herrera Patzán

Asesor de Tesis

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala, once de octubre del año dos mil veintiuno.-----

ASUNTO: El (la) estudiante **Karla María Morales Divas**, registro académico No. **201315629** continúa trámite para la realización de su Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte de Lic. William Herrera, en su calidad de Asesor(a), pase a Dr. Luis Fernando Mack Echeverría, Coordinador de la carrera de Sociología, para que proceda a conformar el Tribunal Examinador que escuchará y evaluará la defensa de tesis, según Artículo Setenta (70) del Normativo de Evaluación y Promoción de Estudiantes de la Escuela de Ciencia Política.

Atentamente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”



Msc. Mike Hanger Rivera Contreras
Director Escuela de Ciencia Política

Se envía el expediente
c.c.: Archivo
/ichacón
7/

ACTA DE DEFENSA DE TESIS

En la ciudad de Guatemala, el día jueves cuatro de noviembre de dos mil veintiuno, se realizó la defensa de tesis presentada **por Karla María Morales Divas**, registro académico No. **201315629**, para optar al grado de Licenciado (a) en Sociología, titulada: *"Análisis sobre la incidencia de las ONG juveniles guatemaltecas en la actualización de la política nacional de juventud 2012-2020"*, ante el Tribunal Examinador integrado por Licda. Rosaura Ermelinda Raguex Morales, Licda. María Alejandra Privado Catalán y Dr. Luis Fernando Mack Echeverría, Coordinador de la carrera de Sociología. Los infrascritos miembros del Tribunal Examinador desarrollaron dicha evaluación y consideraron que para su aprobación **deben incorporarse algunas correcciones** a la misma.



Licda. Rosaura Ermelinda Raguex Morales
Examinadora



Licda. María Alejandra Privado Catalán
Examinadora



Dr. Luis Fernando Mack Echeverría
Examinador



c.c.: Archivo
/lichación
8b

ACTA DE DEFENSA DE TESIS

En la ciudad de Guatemala, a los veintidós días del mes de enero del año dos mil veintidós, se efectuó el proceso de verificar la incorporación de observaciones hechas por el Tribunal Examinador, conformado por: Licda. Rosaura Ermelinda Raguex Morales, Licda. María Alejandra Privado Catalán y Dr. Luis Fernando Mack Echeverría del trabajo de tesis: "Análisis sobre la incidencia de las ONG juveniles guatemaltecas en la actualización de la política nacional de juventud 2012-2020", presentado por el estudiante **Karla María Morales Divas**, registro académico No. 201315629, razón por la que se da por **APROBADO** para que continúe con su trámite.

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"



Lic. Boris Cabrera Cifuentes
Coordinador de Sociología



c.c.: Archivo
8c/

**ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUA-
TEMALA:** Guatemala, veinticuatro de enero del año dos mil veintidós-----

Con vista en los dictámenes que anteceden, autorizo la impresión del trabajo de Tesis de la estudiante **Karla María Morales Divas**, registro académico **No. 201315629** titulado: **"Análisis sobre la incidencia de las ONG juveniles guatemaltecas en la actualización de la política nacional de juventud 2012-2020"**

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAN A TODOS"



MSc. Mike Hangel Rivera Contreras
Director Escuela de Ciencia Política

Se envía el expediente
c.c.: Archivo
9/ichacón

ACTO QUE DEDICO

A Dios	Por el don de la vida, y el privilegio de permitirme vivir una tan dichosa y afortunada.
A mi mamá	Yadira Divas, cuyo amor ha transformado y alimentado mi vida. Gracias por tu incondicionalidad, fuerza, apoyo, paciencia, incondicionalidad y confianza. No hay palabras suficientes para manifestar la felicidad, dicha y agradecimiento que siento por ser tu hija.
A mi papá	Carlos Morales, por darme los motivos suficientes para sacar lo mejor de mí en todas las áreas de mi vida.
A mis hermanos	Antonio y Paola, cuyo ejemplo, impulso y ganas por pedirle más a la vida, me inspiran. Gracias por lo que sus luchas le han aportado a las mías.
A mis profesores/as	Myrna de Acevedo, Andrea Linares, Lucía Ramazzini, Rosa María De León, Aroldo Camposeco, Ana Silvia Monzón, Nineth Burgos, Rosaura Raguex, y todos mis demás maestros/as de las aulas y de la vida. Que contribuyeron a fortalecer en mí, el gusto por la sociología, y el deseo de aportar mi conocimiento para la construcción de una sociedad diferente. Gracias por su guía y nobleza.
A mi padrino	Doctor Luis Fernando Mack, por su confianza y apoyo. Desde los salones, los corredores, las luchas académicas, administrativas y sin duda las personales; es una inspiración para mí.
A mi asesor	William Herrera, gracias por tu compromiso y por la confianza siempre manifiesta hacia mí y hacia mis capacidades. Tu guía fue determinante para la conclusión de este proceso. Por siempre, gracias.

A mis amigos/as

César Vega, cuya compañía fue determinante para sabernos hoy aquí. A Susana Hernández, Fernanda Larrazábal, Andrea Hernández, Ignacio Vidal, Valeria Montúfar, Eddy Sactic, y todos y todas quienes me animaron y acompañaron en este tránsito importante.

A Jaime Reyna

Por su luz y su guía, que fueron componentes fundamentales para estar hoy aquí. Gracias por ser mi maestro en los caminos más necesarios.

A la USAC

Por permitirme acceder a la educación superior. Por formarme en las ciencias sociales y por darme motivos para transformar desde los espacios donde esto me es posible.

A mis compañeros/as

Tanto de clase, como a quienes confiaron en mí para ejercer la Representación Estudiantil ante el Consejo Directivo de la Escuela de Ciencia Política. Gracias especiales a Cesar Vega, a William Herrera y a Hans Spiegler por animarme a vivir una experiencia que transformó mi vida y mis perspectivas.

A Paz Joven GT

Por la confianza depositada en mí y en mis conocimientos. Y permitirme así, encontrarme de una manera especial con la sociología. Gratitud eterna por los aprendizajes adquiridos, las experiencias compartidas y los caminos que hoy nos abren nuevos pasos.

Índice

Introducción	1
Capítulo I: Abordaje metodológico y abordaje teórico.....	3
A. Abordaje metodológico	3
1.1 Justificación	3
1.2 Planteamiento del problema	4
1.3 Preguntas generadoras	8
1.4 Objetivos de la investigación.....	8
1.5 Delimitación de la investigación	9
1.6 Tipo de investigación	9
1.7 Métodos, técnicas e instrumentos utilizados	10
B. Abordaje teórico	12
Capítulo II: Antecedentes investigativos	21
2.1 Estado y políticas públicas	23
2.2 Marco jurídico de las políticas públicas en Guatemala.....	28
2.3 Las políticas sectoriales.....	31
2.4 Las juventudes en Guatemala: Caracterización	33
2.5 La Política Nacional de Juventud 2012-2020	36
2.5.1 Enfoques de la Política Nacional de Juventud 2012-2020	37
2.5.2 Áreas estratégicas y líneas de acción de la PNJ 2012-2020	38
2.6 Las Organizaciones No Gubernamentales en Guatemala	41
2.7 Las ONG juveniles en Guatemala: una mirada histórica	44
2.8 Marco normativo de la juventud	46
2.9 Marco Institucional público de la Juventud	49
Capítulo III: El proceso de participación de las ONG juveniles en la actualización de la PNJ 2012-2020.....	54
3.1 Actualización de la PNJ, factores determinantes	55

3.1.1 Factores técnicos.....	55
3.1.2 Factores políticos.....	57
3.2 Participación inicial de las ONG juveniles en la actualización de la PNJ	59
3.2.1 Participación de las ONG juveniles en la identificación del problema	60
3.2.2 Participación de las ONG juveniles en la identificación de soluciones ...	61
3.2.3 Grado de participación de las ONG, en la ruta de actualización planteada por el CONJUVE.....	64
3.3 Análisis de la incidencia de las ONG en el proceso de actualización.....	68
3.3.1 Motivaciones de las ONG para incidir en la actualización de la PNJ ...	68
3.3.2 Creación de oportunidades para la incidencia en la actualización de la PNJ.....	70
3.3.2 Incidencia de las ONG juveniles en el proceso de actualización.....	74
3.4 Estado actual del proceso de actualización de la PNJ.....	82
3.5 El CONJUVE como ente rector de la PNJ 2012-2020:	86
3.5.1 El CONJUVE como una entidad gubernamental	87
3.5.2 Liderazgos juveniles y la conducción del CONJUVE.....	88
3.5.3 Apreciaciones de las ONG sobre el CONJUVE.....	90
Capítulo IV: El futuro de la Política Nacional de Juventud.....	93
4.1 La discusión necesaria acerca de la institucionalidad pública juvenil	94
4.2 Las tareas pendientes para la implementación de una PNJ participativa	98
4.2.1 Hacia una Ley de juventudes.....	98
4.2.2 El fortalecimiento de la entidad rectora de los asuntos juveniles.....	100
4.2.3 La construcción de una agenda nacional de juventudes	101
4.3 Consideraciones sobre el ejercicio de las ONG juveniles.....	101
4.4 Las juventudes y la necesidad apremiante de atender a dicho sector.....	104
Conclusiones	107
Bibliografía	111
Anexos	117

Introducción

A partir de la década de los 90 en el siglo XX, la implementación de políticas públicas en América Latina, trajo a la academia el interés por el estudio de su implementación y evaluación. El recorrido de los años ha permitido acumular y acrecentar la producción de investigaciones y trabajos académicos relacionados a identificar el éxito y las debilidades de los Estados a través de su ejecución. Si bien a la implementación de las políticas públicas corresponden muchas tareas técnicas, existen también procedimientos políticos que suelen ser menos reconocidos e investigados. Sin estos últimos, no es posible comprender del todo a las políticas mismas ni a sus posibilidades de aplicación.

Ante ello, la presente investigación indagará y caracterizará el proceso político y técnico a partir del cual fue desarrollada la ruta de actualización de la Política Nacional de Juventud 2012-2020. Del mismo, analizará con especial interés, en la influencia de Organizaciones juveniles para que, habiendo finalizado el período de vigencia de la política en 2020, se contara con una nueva que entrase en vigor a partir de 2021, lo cual no ocurrió.

Frente a las múltiples condiciones que afectan el desarrollo pleno de las personas jóvenes a nivel nacional, las políticas públicas representan formas de abordar los problemas que afrontan las juventudes como parte de un asunto de interés social. Las políticas contienen líneas de toma de decisiones del gobierno, para atender necesidades de grupos específicos. Para el caso de las juventudes, la Política Nacional de Juventud representa esa ruta de abordaje para la garantía de sus derechos. Debido a la culminación del período de vigencia de la Política Nacional de Juventud 2012-2020, se presenta la necesidad de propiciar la discusión y el consenso en cuanto a las prioridades que la nueva Política debiese contemplar.

Por lo que el objetivo principal de la tesis fue analizar el proceso de incidencia de las ONG juveniles que integran el Observatorio de Derechos de la Juventud, en el proceso de actualización de la política en cuestión. Ello, contemplando no solo los escenarios técnicos, sino también los escenarios políticos en los que tuvieron intervención.

De esa cuenta, en el Capítulo I se establecieron los aspectos metodológicos y teóricos que condujeron la investigación, siendo esta la justificación, el planteamiento del problema, las preguntas generadoras, objetivos y los aspectos y aportes teóricos que condujeron los planteamientos a continuación desarrollados.

En el Capítulo II, se presentan los antecedentes investigativos. Dentro de los mismos, se contempla el análisis sobre el Estado guatemalteco y las políticas públicas, las políticas sectoriales. En cuanto a asuntos juveniles, se caracteriza a las juventudes guatemaltecas y a las ONG juveniles que las tienen por destinatarias. Sobre la institucionalidad pública juvenil, se analizan y revisan los marcos legales y de planificación que han existido a lo largo de los años en el país, y que actualmente tienen vigencia, de la misma forma que las instituciones.

A través del Capítulo III, se exponen los hallazgos resultantes del análisis del proceso de actualización, teniendo en especial consideración los procesos técnicos y políticos suscitados. Y en donde tienen actuación no solo las entidades públicas y de gobierno, sino también otros actores como las ONG estudiadas, ONG con otras características de especialidad, y la cooperación internacional. En dicho capítulo se exponen fortalezas, debilidades y oportunidades de la unidad de análisis en el escenario analizado.

Finalmente, en el Capítulo IV se exponen reflexiones prospectivas a partir de los tres capítulos mencionados con anterioridad. Para ello se considera no solo la situación de la Política Nacional de Juventud por ser actualizada, sino también el andamiaje institucional del cual la misma depende para surtir efecto en su tarea de orientar acciones estatales hacia el mayor bienestar y respeto de los derechos humanos de las juventudes.

Capítulo I: Abordaje metodológico y abordaje teórico

A. Abordaje metodológico

1.1 Justificación

La Política Nacional de Juventud 2012-2020 en Guatemala fue planteada con el objetivo de promover el ejercicio pleno de los derechos de las personas jóvenes, para mejorar sus condiciones de vida a través de la promoción de su desarrollo integral y el ejercicio de la ciudadanía, pues reconoce a las juventudes como sujetas de derechos, y también como actoras estratégicas del desarrollo del país. De esa cuenta, los retos de la Política fueron institucionalizar los derechos de esta población, armonizar instrumentos internacionales con la legislación vigente a nivel nacional, y promover la sinergia entre el Estado y la sociedad civil a nivel local y nacional para lograr sus objetivos.

El interés que originó el desarrollo de la presente investigación, atendió a los siguientes factores determinantes:

- La importancia demográfica que tiene la juventud a nivel nacional. El Censo de Población y Vivienda llevado a cabo en 2018, evidenció que de las 14.9 millones de personas que habitan Guatemala, el 33.4 % se encuentra entre los 0 y los 14 años, y el 61% entre los 15 y los 60 años de edad, siendo la población joven entre ese grupo mayoritario (INE, 2019). Lo cual puso de manifiesto la importancia de que el Estado guatemalteco asuma medidas pertinentes y oportunas para dar respuesta a sus necesidades y garantice todos sus derechos.
- La necesidad de que, de cara al vencimiento de la vigencia de la Política Nacional de Juventud 2012-2020, esta sea actualizada en respuesta a las necesidades más apremiantes para las juventudes, y que este proceso sea desarrollado de forma participativa.
- La relevancia que tiene la entrada en vigencia de una nueva Política Nacional de Juventud, habiendo acabado el período de vigencia de la que antecede. Esto, atendiendo no solo al proceso técnico de diseño de políticas públicas, sino a la respuesta efectiva estatal ante las necesidades y condiciones alarmantes que viven las juventudes a nivel nacional, y que han demostrado verse agravadas con el paso de los años.

La importancia de la investigación residió en su aporte de elementos para comprender las debilidades o fortalezas actuales de la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas, a favor de la garantía de derechos humanos y la mejora en las condiciones de vida de un importante sector de la población guatemalteca: las juventudes. En términos académicos, la misma se sumó a la producción de estudios sobre juventudes latinoamericanas, específicamente a las investigaciones sobre su participación e incidencia en políticas públicas. Estos estudios, reconocen la importancia de desarrollar tareas investigativas acerca de las medidas asumidas por los Estados para dar atención a las problemáticas que afectan a las juventudes, atendiendo a las implicaciones demográficas y también a las nuevas formas de comprenderles, ya no desde una perspectiva singular, sino una diversa, que reconoce que el concepto de lo juvenil se ha transformado con el tiempo, y que por ende, las formas organizativas y participativas de este sector, también lo han hecho.

La investigación brindó elementos sobre las dinámicas actuales que se propician por parte del Estado, para hacer efectiva la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas. Estos constituyen insumos para las reflexiones acerca de las tareas pendientes de las entidades gubernamentales, y permiten reconocer de mejor manera, los ejercicios que desarrolla la sociedad civil y sus posibilidades. La investigación aportó insumos para identificar y reconocer procesos de actualización de política pública a nivel nacional, pues no existen criterios expresamente definidos para esta tarea en los parámetros de planificación vigentes. Además, sumó a las investigaciones sociológicas que reconocen la multiplicidad de formas de ser joven, aportando desde este concepto al reconocimiento de las formas de participación y movilización contemporánea de las mismas.

1.2 Planteamiento del problema

Según los datos reportados en la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida y Población Joven –ENCOVI- (2011), para ese año, el 68% de la población guatemalteca tenía menos de 30 años de edad. En aquel momento, se estimaba que más de 1.8 millones de niños, niñas y jóvenes entre 10 y 19 años de edad se encontraban fuera del sistema escolar, 200 mil jóvenes demandaban acceso al mercado laboral, pero solo 20 mil obtenían un trabajo calificado como decente; y se reconocía como un problema creciente de salud pública, el riesgo de embarazos en adolescentes. La gravedad de las múltiples problemáticas que aquejaban a las juventudes guatemaltecas, a inicios

de la segunda década del siglo XXI, dieron lugar a la creación de una política pública que atendiese a dichas situaciones de conflicto social.

Las políticas públicas, son un conjunto de acciones (secuenciales, sistémicas, cíclicas, espirales) de acciones intencionadas y causales, que orientan al alcance de objetivos considerados de valor para resolver situaciones complejas, cuya atención y solución es de carácter público (Aguilar Villa Nueva, 2012). De esa cuenta, la Política Nacional de Juventud 2012-2020 tuvo como objetivo promover la vigencia plena de los derechos de las juventudes, para garantizar una mejora en sus condiciones y calidad de vida, privilegiando el desarrollo integral y el ejercicio pleno de sus derechos ciudadanos. La misma, contempló una serie de enfoques que caracterizaron no solo los problemas, sino las soluciones a desarrollar para el cumplimiento de sus objetivos. Dentro de dichos enfoques se encuentran (2012): enfoque generacional, de equidad de género, étnico, de derechos, y de gestión por resultados. La misma reconoce el rol protagónico de la sociedad civil organizada en su construcción. En ella, participaron al menos 24 Organizaciones No Gubernamentales –ONG- juveniles.

En buena medida, las referencias sobre aspectos a contemplar en temáticas de políticas públicas juveniles, están dadas por los grandes marcos de referencia internacional para dicha materia. La Organización de Naciones Unidas, a través de sus diferentes agencias, y la Organización de Estados Iberoamericanos, han brindado evidencia sobre condiciones de especial desventaja en que se desarrollan las juventudes, y también recomendaciones sobre consideraciones a tomar en dicho sentido. La Organización Iberoamericana de Juventud (2014) recomienda, en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que las políticas regionales en materia de juventud, se orienten a:

Mejorar los sistemas de salud, incrementar la calidad en la educación, propiciar oportunidades reales de empleo digno para jóvenes, consolidar los esquemas de seguridad social, establecer canales eficientes de participación juvenil en la toma de decisiones públicas, promover el acceso a planes eficientes para adquirir una vivienda, entre algunas acciones para mejorar las condiciones de vida de la juventud iberoamericana, en contextos de igualdad, democracia y equidad de género (p.17).

En un marco de planificación y ejecución de la política pública, basada en Gestión por resultados, cabe mencionar que el fin de la vigencia de la misma, amerita un proceso de evaluación, que complemente las acciones de monitoreo de los cuales debió haber sido sujeta a lo largo de su período de validez. Pese a que el ciclo de políticas públicas no es estrictamente lineal, sino uno adaptable a los requerimientos institucionales y sociales de los marcos en los que se desarrolla y en respuesta a dar la mejor atención a las demandas sociales; la ruta de actualización pudo haber requerido de procedimientos reiterados. Todo ello con el fin de que la Política Nacional de Juventud actualizada, diera respuesta a las necesidades más apremiantes que enfrentan las juventudes.

En Guatemala, la Secretaría de Planificación de la Presidencia –SEGEPLAN-, a través de la subsecretaría de Políticas Públicas, es la encargada de brindar asesoría técnica y metodológica al ciclo de las políticas públicas para garantizar que las mismas estén alineadas al marco de planificación del país. Para el caso de la Política Nacional de Juventud, los procesos de monitoreo y evaluación implementados a lo largo de su vigencia, son atribuidos al Consejo Nacional de la Juventud –CONJUVE-, que está llamado a consolidarse como el ente rector de políticas públicas en materia de juventud, a desarrollar la articulación de propuestas y planes de acción que tengan por destinatarias a las juventudes del país, al fortalecimiento de las condiciones de armonización de las propuestas para una política de juventud incluyente, y a incentivar la participación juvenil para el apoyo de políticas nacionales y regionales.

Ante el fin de la vigencia de la Política Nacional de Juventud 2012-2020, se admite que la condición juvenil en Guatemala continúa caracterizándose por la privación sistemática de derechos, entre los que se encuentran el acceso a educación, salud, empleo digno, seguridad, participación ciudadana, entre otros. Cifras presentadas a través de la Línea de base del estado situacional de la Juventud (PDH, 2020), lo demuestran de la siguiente forma: en cuanto a acceso a educación, para el año 2017, se registró un promedio de escolaridad de 6.5 años, existiendo notables diferencias y desventajas para la población maya que vive en áreas rurales, llegando a alcanzar 2.3 años menos de escolaridad que las registradas en el departamento de Guatemala; respecto al acceso a empleo, del total de jóvenes entre 14 y 29 años, la población que cuenta con un empleo o se encuentra en búsqueda de uno representa el 57%, enfrentándose a un mercado laboral en el que acceder a un trabajo no implica necesariamente acceso a mejores condiciones de

vida, dadas las altas situaciones de precariedad no solo en el ejercicio de funciones sino también en la remuneración percibida a cambio de las tareas realizadas; respecto al acceso a servicios de salud, existe un mayor registro de atención a mujeres entre los 13 y 29 años, siendo la principal causa de atención el control del embarazo.

Las condiciones de vulnerabilidad que viven las juventudes, especialmente las de identidad étnica maya, que habitan en áreas rurales, las que se encuentran en condición de discapacidad, entre otras; sumadas a la escasa eficiencia institucional para dar respuesta a los problemas que reducen las oportunidades de las juventudes, de desarrollarse y confirman la urgencia de la actualización de la Política Nacional de Juventud desde un enfoque de garantía de derechos humanos. Es por ello que el proceso de actualización, debe reivindicar estos mismos. Una ruta para lograrlo, tal como lo indica Canto Chac (2008), es la creación de diseños participativos, donde exista un involucramiento relevante de la ciudadanía. Por parte de esta, la incidencia política es una herramienta para la participación real en la toma de decisiones de gobierno o en otras instancias de poder (WOLA/CEDPA, 2005).

Para efectos del presente diseño de investigación de tesis, se plantean las siguientes interrogantes:

¿Cuál fue la incidencia desarrollada por las ONG juveniles guatemaltecas en el proceso de actualización de la Política Nacional de Juventud 2012-2020?, ¿Qué condiciones fueron creadas por el Consejo Nacional de la Juventud para la participación de las ONG juveniles en el proceso de actualización de la política?, ¿Cómo fue el proceso de participación de las ONG durante la consulta y posterior a la misma? Y, ¿Qué factores condicionaron que no entrara en vigencia la Política Nacional de Juventud?

1.3 Preguntas generadoras

¿Cuál fue la incidencia desarrollada por las ONG juveniles guatemaltecas en el proceso de actualización de la Política Nacional de Juventud 2012-2020?

Preguntas secundarias

¿Qué condiciones fueron creadas por el Consejo Nacional de la Juventud para la participación de las ONG juveniles en el proceso de actualización de la política?

¿Cómo fue el proceso de participación de las ONG durante la consulta y posterior a la misma?

¿Qué factores condicionaron que no entrara en vigencia la Política Nacional de Juventud?

1.4 Objetivos de la investigación

1.4.1 Objetivo general

Analizar la incidencia desarrollada por las ONG juveniles guatemaltecas en el proceso de actualización de la Política Nacional de Juventud.

1.4.2 Objetivos específicos

Identificar las condiciones generadas por el Consejo Nacional de la Juventud para la participación de las ONG juveniles en el proceso de actualización de la Política Nacional de Juventud 2012-2020.

Caracterizar el proceso de participación de las ONG juveniles durante la consulta y en los procesos posteriores hacia la actualización y puesta en vigencia de la Política Nacional de la Juventud.

Identificar los factores que condicionaron que la Política Nacional de la Juventud no entrara en vigencia a partir del año 2021.

1.5 Delimitación de la investigación

a. Unidad de análisis

Organizaciones No Gubernamentales guatemaltecas, inscritas y reconocidas por sí mismas como juveniles, que cumplan con las siguientes características:

- Manifestar a través de su misión, visión u objetivos, el estar orientadas a la incidencia a favor de la garantía de derechos humanos de las juventudes.
- Ser integrantes del Observatorio de Derechos de la Juventud.
- Haber estado involucradas en el proceso de consulta para la actualización de la Política Nacional de Juventud 2012-2020.

b. Período histórico

Se consideró la temporalidad del año 2019 al año 2020 pues la Política Nacional de la Juventud perdió vigencia en 2020, lo que significa que, en el período histórico seleccionado, debieron establecerse y definirse los procesos a partir de los cuales la Política Nacional de Juventud sería actualizada.

c. Ámbito geográfico

Departamento de Guatemala, ya que en este se encuentran las oficinas de las ONG juveniles que constituyen la muestra de la investigación.

1.6 Tipo de investigación

La investigación planteó analizar la incidencia de las ONG juveniles en el proceso de actualización de la Política Nacional de Juventud 2012-2020, a través de un enfoque cualitativo. De acuerdo con Hernández Sampieri (2010), este “se enfoca en comprender y profundizar los

fenómenos, explorándolos desde la perspectiva de los participantes en un ambiente natural y en relación con el contexto” (p. 364).

Para los propósitos de la investigación, el enfoque cualitativo permitió obtener una visión comprensiva de los procesos de incidencia desarrollados por las ONG que integraron la unidad de análisis, en el contexto de diseño de política pública y la posibilidad real de tener participación e influencia en la toma de decisiones a partir de la oferta y creación de condiciones para el involucramiento relevante de las mismas.

1.7 Métodos, técnicas e instrumentos utilizados

El análisis sobre la incidencia de las ONG juveniles en el proceso de actualización de la Política Nacional de Juventud 2012-2020, se realizó a partir de los hallazgos resultantes de entrevistas que fueron aplicadas a fuentes primarias. Tomando en consideración el estado de la pandemia por el COVID-19, se consultó a las fuentes acerca del medio a través del cual podría ser desarrollada la entrevista con cada uno. En total, se realizaron cuatro entrevistas: una a un representante de CONJUVE, y tres a representantes de ONG juveniles del interés de la investigación. En el caso del representante del CONUVE, la entrevista fue realizada por medio de una llamada telefónica, a solicitud suya. En el caso de quienes representaron a ONG juveniles, accedieron a realizar una video llamada, tomando en consideración la situación que enfrenta el país en cuanto a la contención de los contagios de COVID-19.

Las mismas, se realizaron con los siguientes fines:

- El primero, para identificar las fases del ciclo de políticas públicas implementados en la actualización de la Política Nacional de Juventud 2012-2020. Cabe mencionar que los marcos de referencia nacionales, definidos por la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia –SEGEPLAN-, no estipulan procesos o rutas para desarrollar tal tarea. Para ello, se empleó el Instrumento de recolección de información No. 1. El mismo fue aplicado al Coordinador Nacional del Proceso de Actualización de la Política Nacional de la Juventud, del Consejo Nacional de la Juventud, ente rector de la implementación de la política y su actualización. Dicho instrumento indagó no solo el proceso técnico, sino también el proceso político gestionado por el CONJUVE, para convocar e involucrar a las organizaciones juveniles en las fases correspondientes.

- El segundo, corresponde a la recopilación de información útil para caracterizar el proceso de participación de las ONG juveniles durante la consulta y en los procesos posteriores hacia la actualización y puesta en vigencia de la Política Nacional de la Juventud. El mismo, fue aplicado a representantes de tres ONG juveniles que integran la unidad de análisis, y que tuvieron participación directa en el proceso de actualización de la Política. Estas fueron: Movimiento de Jóvenes Mayas –Mojomayas-, Caja Lúdica y Paz Joven Guatemala. La recopilación de insumos que contribuyó a la identificación de los factores que condicionaron que la Política Nacional de la Juventud no entrara en vigencia a partir del año 2021.

Para la investigación, fue importante contemplar dentro de la unidad de análisis a organizaciones que registran una trayectoria previa en el desarrollo de procesos de incidencia. Por ese motivo, los criterios de inclusión contemplan la integración por parte de las organizaciones, al Observatorio de Derechos de la Juventud de la Procuraduría de los Derechos Humanos. En virtud de que este es un espacio con presencia estratégica en diferentes ámbitos de acción institucional y Estatal, y que constituye una plataforma para alcanzar mayores resultados en cuanto a la influencia de la sociedad civil en la toma de decisiones.

Se emplearon Guías de entrevistas semiestructuradas para la recolección de información requerida. Se optó por este modelo de instrumento, pues permitió que la conversación con el o la participante, mantuviera un hilo conductor que contribuyera al logro de objetivos; posibilitando el ajuste del mismo a partir de las respuestas obtenidas a lo largo de los encuentros.

Se desarrollaron dos modelos de instrumentos. El primero de ellos, denominado Instrumento de Recolección de información 1, que buscó recopilar información sobre el proceso diseñado por el CONJUVE para la actualización de la Política Nacional de Juventud 2012-2020. A partir de la información recopilada en el mismo, se diseñó el Instrumento de Recolección de información 2, que recopiló la información requerida por las ONG juveniles que integran la unidad de análisis.

Con base en la información recopilada a través de las entrevistas, se empleó la Tabla 1, para identificar el grado de participación de las ONG de juventud en el proceso de actualización de la política según el ciclo de las políticas públicas. Dicho insumo proveyó herramientas para enmarcar y dar sentido tanto de causalidad como de efecto e impacto, a los ejercicios de incidencia desarrollados por las organizaciones.

B. Abordaje teórico

Las políticas públicas representan las respuestas de los Estados a dificultades específicas que implican o aquejan a grupos de la población, y que requieren atención particular según la naturaleza de las problemáticas y de los sectores a los que perjudican. Aguilar Villa Nueva define las políticas públicas como (2012):

a) Un conjunto (secuencia, sistema, ciclo, espiral) de acciones intencionales y causales. Son acciones intencionales, por cuanto se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución se considera de interés o beneficio público, y son acciones causales, por cuanto son consideradas idóneas y eficaces para realizar el objetivo o resolver el problema; b) un conjunto de acciones cuya intencionalidad y causalidad son definidas por gobierno y sociedad según el tipo de interlocución establecido que tiene lugar entre el gobierno y sectores de la ciudadanía (p. 17).

Las Políticas Públicas corresponden entonces a planes específicos, que buscan la mejora de situaciones de la vida social, por ello se constituyen en medidas y acciones ajustadas a los acontecimientos o procesos específicos por los cuales surgen. Por ese motivo, Aguilar Villanueva (2012) reconoce que la Política Pública “es producto de la interacción gobierno-sociedad, una obra coproducida por el poder público y el público ciudadano según diversas formas y grados de interlocución e influencia. Es una obra pública y no solo gubernamental” (2012, p.17). De esa cuenta, debe estar acompañada de procesos de diálogo, discusión y consensos entre los actores técnicos, políticos y sociales interesados e involucrados en la misma.

En Guatemala, en los años noventa, las políticas públicas tomaron gran impulso, pues el país se encontró en el contexto de la transición democrática y de negociación de los Acuerdos de

Paz. Según la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia –SEGEPLAN-, el concepto operativo de la política pública para Guatemala, es el siguiente (2015):

Cursos de acción estratégica del Estado y del gobierno, basados en la participación y legitimidad ciudadana, los marcos jurídicos y políticos nacionales e internacionales, orientados a propiciar el bienestar, el goce de los derechos humanos de la población en su diversidad y en los diferentes niveles de organización territorial, sobre la base de diferentes instrumentos de gestión pública y el sistema de planificación nacional que favorezcan procesos efectivos de coordinación, transparencia, seguimiento, monitoreo, evaluación y rendición de cuentas (p.16).

El ciclo de las políticas públicas comprende fases dinámicas a través de las cuales se sistematizan las cuestiones relevantes de las problemáticas que constituyen la agenda pública de un Estado. Para el caso de Guatemala, la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, a través de la Guía para Formulación de Políticas Públicas (2015), establece que dicho ciclo está constituido por cinco fases, comprendidas en tres etapas, siendo estas las siguientes:

- a. Explicativo, normativo y estratégico (fase I, II y III), que articulan en conjunto el proceso de formulación de las políticas públicas. Estas fases en su conjunto dan una fundamentación teórico conceptual, para tratar el problema/tema como de carácter público y bajo un enfoque estratégico que permita incidir sobre los aspectos estructurales del cambio que se quiere lograr.
- b. Operativización o implementación (fase IV) que constituye el proceso de la implementación propia de las políticas públicas.
- c. Seguimiento y evaluación (fase V), cruza todos los momentos y retroalimenta las fases de formulación e implementación, aunque su diseño es parte de la formulación (p. 40).

De acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2018), las políticas públicas con enfoque de derechos humanos constituyen una serie de decisiones y acciones que el Estado designa, implementa, monitorea y evalúa a partir de un proceso efectivo de inclusión social, deliberación y participación para la protección, promoción, respeto y la garantía de los derechos humanos de todas las personas, grupos y comunidades. A pesar de que el marco de planificación en el que las políticas públicas a nivel nacional se insertan, existe evidencia recopilada por la Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos

-COPREDEH-, de la poca inversión presupuestaria en materia de garantía de derechos humanos de la niñez y la juventud guatemalteca (2011). Dicha situación se vuelve crítica, tomando en cuenta el impacto que tiene para dichas poblaciones, ver insatisfechas las necesidades que determinan sus condiciones presentes y futuras.

Las políticas de juventud, atienden a situaciones específicas de las personas a quienes los marcos nacionales y los instrumentos internacionales designan bajo esta categoría. La Política Nacional de Juventud (2012) reconoce como jóvenes a las personas cuya edad se encuentra comprendida entre los 13 y los 30 años de edad, siendo parte de ella las personas adolescentes, cuyas edades están entre los 13 y los 18 años, y las personas jóvenes, mayores de 18 y menores de 30 años. Sin embargo, referir a la juventud trasciende al establecimiento de rangos etarios, como se ha mencionado previamente.

La sociología de la juventud ha transitado históricamente desde un especial interés por los grupos juveniles de estudiantes que tuvieron participación en la exigencia de cambios sociales durante la primera mitad del siglo XX, interés académico que dejó fuera a los otros grupos de jóvenes que pertenecían a otras clases e intereses. Más adelante, desde el deseo de mantener el orden social a partir del menor conflicto posible, la sociología de la juventud dirigió su mirada también hacia jóvenes marginados, con actitudes, comportamientos y tendencias que apuntaban al rompimiento de las normas establecidas, lo cual abrió paso al desarrollo de políticas públicas destinadas a grupos jóvenes, especialmente a aquellas residentes de zonas urbanas (Taguenca Belmonte, 2016).

En la segunda mitad del siglo XX, específicamente en la década de los 70', se desarrolló un enfoque que dio tratamiento a la juventud como una categoría social y la concibió a partir de criterios demográficos. Fue allí donde tomaron fuerza los criterios etarios que diferenciaban a la juventud de cualquier otro grupo en la sociedad (Brunet & Pizzi, 2013). Este modelo, empezó a ser debatido a partir de la década de los 80', pues trajo a la discusión de las cuestiones juveniles, la conceptualización de Karl Mannheim, acerca de las *unidades generacionales*, a las que pertenece un grupo social que enfrenta acontecimientos desde idénticos períodos de vida, posiciones de clase de los individuos y procesos históricos semejantes (Taguenca Belmonte, 2016). De acuerdo con Mannheim, es en esa medida que surge la heterogeneidad de la juventud, pues a

partir de los criterios mencionados existe una diversidad de posiciones desde las cuales se experimenta el ser joven, y vivir la juventud.

La teoría contemporánea, apunta a esta diversidad, con lo cual ya no concibe la juventud como una condición única, sino como variada a partir de condiciones como el sexo, el género, la etnia, la ubicación geográfica, identidad sexual, entre otras, que posicionan a las personas en contextos distintos y les representan necesidades diferentes. De allí el empleo del término *juventudes*, y no juventud para hacer referencia a los significados e implicaciones de ser una persona joven. En Guatemala, la iniciativa de ley 3896, Ley Nacional de Juventud (2008), reconoció a los y las jóvenes como “personas que transitan de la adolescencia a la condición adulta, que, por sus características sociales, multiculturales económicas, sociológicas, psicológicas y biológicas, se encuentra en un proceso de constante cambio y consolidación personal y social” (artículo 3).

La Política Nacional de Juventud 2012-2020, hace alusión a *las juventudes*, a lo largo de su contenido, lo cual responde a lo indicado por Lemus Barahona (2015), a partir de que, en la década de los noventa del siglo XX, los gobiernos latinoamericanos institucionalizaron políticas de juventud sobre la base de criterios de interseccionalidad¹. En el contexto propuesto por Lemus Barahona (ídem), la interseccionalidad permite junto a identificar cómo el género es, junto a otras variables identitarias, como la ubicación geográfica, el grupo étnico, la identidad sexual y de género; una herramienta para caracterizar la diversidad de formas de ser joven en Guatemala. Dentro de las necesidades requeridas por ellas, se encuentra la educación, seguridad ciudadana, la participación, la prevención de embarazos, la prevención del contagio de infecciones de transmisión sexual, entre otros. Las políticas mismas concibieron a las juventudes no solo como objeto, sino sujetas de las mismas, requiriendo así una mayor participación e involucramiento en ellas.

De esa cuenta, surgieron iniciativas de involucramiento de dicha población a través del compromiso de autoridades estatales con organizaciones, fundaciones y grupos de voluntariado en los que convergían las juventudes. Las Organizaciones de Sociedad Civil –OSC- han constituido

¹ Originalmente, el concepto fue acuñado por Crenshaw (1989), como una herramienta para analizar la forma en que las normativas de género se entrelazan con otras características, como el momento histórico, la identidad de clase, étnica sexual, entre otras.

no solo en Guatemala, sino en toda América Latina, un referente de consulta e involucramiento en procesos de políticas públicas. Estas son entidades en las que convergen diversos grupos según intereses sociales específicos. A diferencia de otros sectores, el éxito que estas alcanzan, se mide en el grado de impacto que tienen sobre causas o problemáticas específicas. Dentro de las OSC se encuentran grupos de voluntariado, organizaciones comunitarias, Organizaciones No Gubernamentales y otras. Cada país cuenta con marcos regulatorios en cuanto a los procesos de inscripción y límites bajo los cuales cada una de ellas opera.

En Guatemala, de acuerdo con la Ley de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo (2003), establece que: “Son organizaciones No gubernamentales u ONG las constituidas con intereses culturales, educativos, deportivos, con servicio social, de asistencia, beneficencia, promoción y desarrollo económico y social, sin fines de lucro”. De esta forma, pueden constituirse asociaciones civiles, fundaciones u organizaciones denominadas de esa forma (ONG), y dentro de sus finalidades se encuentran el beneficio social y la promoción de políticas de desarrollo de carácter social, económico, cultural y de ambiente (2013).

Según Lemus Barahona (2015), las ONG en Guatemala adquirieron visibilidad en el contexto de la neoliberalización en América Latina, pues el Estado no demostró ser un ente capaz de redistribuir recursos de forma efectiva, por lo cual el tercer sector resultó un potencial aliado para llevar de mejor manera los efectos negativos de los *ajustes estructurales*² [énfasis propio], del tipo del Consenso de Washington. En la década de los noventa, los escenarios de miseria, corrupción y una gestión pública débil, dieron lugar a la asistencia técnica para el desarrollo, que paulatinamente fue delegándose y ampliándose a un nivel micro, a través de las ONG y en el impulso de temas específicos (ídem). Es decir, que la naturaleza de las mismas, reside en los vacíos provocados por la ausencia del Estado y su limitada capacidad para cumplir con las garantías que a él corresponden. Al respecto, Mack Echeverría (2017) emplea el concepto de anomia, para referir a la condición a través de la cual las instituciones del Estado, carecen de recursos, mandatos, personal o voluntad política para actuar en correspondencia con su llamado.

² Se reconoce así a las medidas implementadas frente a las crisis económicas en América Latina a finales de la década de los noventa. Autores como Harguindéguy (2020), reconocen estas como la punta de lanza del neoliberalismo internacional.

En la misma década y como consecuencia del interés internacional por reconocer y promover los derechos de la población joven, como una condición necesaria para el avance del desarrollo local e internacional, en la región se expandieron los esfuerzos por institucionalizar la mirada juvenil en las políticas de gobierno y sus programas. En 1996, mismo año en que los Acuerdos de Paz fueron firmados, se creó el Consejo Nacional de la Juventud –CONJUVE-. En Guatemala, de acuerdo con Lemus (ídem), fue la década en que surgieron desde la sociedad civil, esfuerzos organizativos que intentaron reunir expresiones diversas con el fin de reivindicar *lo juvenil*, logrando con ello un proceso de sectorialización y especialización consolidado en buena medida a partir del apoyo financiero de la cooperación internacional, surgiendo así organizaciones de y para jóvenes, que se establecieron como agentes políticos que exigían al Estado el cumplimiento de derechos, pero que, de forma paralela, ejecutaban acciones destinadas a este sector.

De acuerdo con Ernesto Rodríguez, del Centro Latinoamericano sobre juventud –CELAJU-, en la región son algunos institutos gubernamentales de juventud y Organizaciones de Sociedad Civil los que han tratado de impulsar el enfoque de derechos en las políticas públicas destinadas a las juventudes, esto en tanto se asume que los jóvenes son, ante todo, sujetos de derecho (2002). Por este motivo, se apuesta porque las políticas no tiendan al asistencialismo, sino a garantizar las condiciones para que todos los derechos sean gozados por toda la población joven y estos permitan el desarrollo de capacidades y el disfrute de condiciones para la vida digna. En aras de que las medidas estatales sean garantes de ello, organizaciones de sociedad civil han orientado sus esfuerzos hacia la incidencia política, para influir en la toma de decisiones que promuevan a implementen miradas integrales en las medidas orientadas hacia las juventudes.

De acuerdo con González Bombal (1996), quien cita a Creig Jenkins, la incidencia política, o *policy advocacy*, se define como “los intentos de influir sobre las decisiones de élites institucionales, en todos sus niveles de acción, en función de intereses colectivos o de grupos sub-representados incorporando en esta última, categorías al público en general”(p.22). El contexto en que las organizaciones de sociedad civil se consolidan en la región y específicamente en Guatemala, sienta un precedente para que estas figuren en un marco de democracia, dentro de los procesos participativos de diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Esto puede ser constatado a partir de que las misiones, visiones y objetivos de algunas organizaciones

juveniles (mismas que se han considerado como unidad de análisis dentro de la presente investigación), reflejan la incidencia política como uno de los propósitos de constitución y articulación.

Diferentes agencias y fondos de Cooperación Internacional han apoyado y continúan en el desarrollo de acciones y procesos que fortalecen las capacidades y acciones de incidencia implementados por organizaciones. La Oficina de Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA por sus siglas en inglés), a partir de la experiencia en capacitación y acompañamiento en procesos de cambio a través de la incidencia política en Centroamérica, desarrolló el Manual para la facilitación de procesos de incidencia política (2005), de acuerdo con el cual, existen factores externos que contribuyen al éxito en la incidencia política, entre ellos se encuentra la apertura democrática; la equidad a nivel social, económico y cultural; la descentralización, la democratización en cuanto al acceso de los medios de comunicación a los procesos de toma de decisión, y la transparencia. Lo anterior, deja ver la necesidad de que existan condiciones para que la sociedad civil organizada acceda a los procesos de toma de decisión y tenga capacidad de influencia sobre los mismos.

Si bien el sostenimiento de la democracia está caracterizado, entre otros factores, por la garantía de condiciones para la participación ciudadana, la creación de condiciones y mecanismos que posibiliten la participación efectiva de la sociedad civil continúa siendo una tarea pendiente en Guatemala y en la región. De acuerdo con Ernesto Rodríguez (2002), la participación en condiciones efectivas y relevantes, representa una de las claves para la búsqueda de respuestas pertinentes a las trampas y los problemas que acechan a la juventud. Canto Chac (2012), define la participación ciudadana como:

El proceso a través del cual, distintos sujetos sociales y colectivos, en función de sus respectivos intereses y la lectura que hacen de su entorno, intervienen en la marcha de los asuntos colectivos con el fin de mantener, reformar o transformar el orden social y político (p.28).

Los nuevos modelos de administración pública han destacado la participación ciudadana como un elemento fundamental para promover el modelo de gobernanza, en donde nuevos actores (como organizaciones internacionales, nacionales, empresas y otros) tienen la posibilidad de ser involucrados en la generación de políticas públicas [traducción propia] (Pierre, 2000). Pese a ello,

la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2018), destaca la importancia de transitar hacia modelos de participación efectiva, pues no son suficientes los mecanismos de consulta; por el contrario, se hace necesaria la incorporación de aportes en los procesos de toma de decisión a lo largo del ciclo de las políticas públicas, incluida la implementación, el monitoreo y la evaluación [traducción propia].

De acuerdo con Jarguindéguy (2020), la capacidad de influencia de un movimiento social sobre una política pública depende de al menos tres factores: la capacidad de movilización de los recursos con los que el mismo cuenta, la estructura de oportunidades políticas y la capacidad de modelar la opinión pública sobre el tema de su interés. Por este motivo, el análisis sobre la incidencia que las ONG no debe desarrollarse únicamente desde sus capacidades y acciones, sino también desde los escenarios desde los cuales interactúan, mismos que no se encuentran definidos, en la mayor parte de los casos, por ellas mismas.

A partir de los enfoques de gobernabilidad y gobernanza, Cano Blandón (2008), establece dos criterios para analizar los mecanismos de participación ciudadana. El primero de ellos se relaciona con el grado de participación de la ciudadanía en la gestión pública, siendo esta posible a través de la información, la consulta, la cooperación/cogestión, y la decisión; mientras que el segundo criterio toma como referencia el ciclo de las políticas públicas en las que se prevé la participación, pudiendo ser esta en la identificación de el o los problemas, la creación de una agenda, el diseño de la política, su implementación, y/o evaluación (Cano Blandón, 2008).

A partir de ello, la incidencia de las ONG en el proceso de actualización de la Política Nacional de Juventud 2012-2020, será analizada, tomando en consideración los mecanismos propuestos por Cano Blandón (2008), a partir de los posibles grados de participación de la ciudadanía en los procesos de las políticas públicas; y las fases del ciclo de Políticas Públicas a nivel nacional, definidos por SEGEPLAN (2015). La Tabla 1, expone la forma en que los grados de participación y las fases del ciclo de políticas públicas, serán vinculados para el análisis.

Tabla 1: Herramienta de análisis sobre la participación de las ONG juveniles en el proceso de actualización de la Política Nacional de Juventud 2012-2020

		Grado de participación de las ONG de juventud en el proceso de actualización de la Política Nacional de Juventud 2012-2020			
		Información (If)	Consulta (CS)	Cooperación (Co)	Decisión (De)
Fases del ciclo de las políticas públicas en Guatemala	Identificación del problema (Dpr)				
	Identificación de soluciones (Ds)				
	Toma de decisión (Td)				
	Implementación (Imp)				
	Evaluación (Ev)				

Fuente: Elaboración propia con base en insumos de Cano Blandón (2008) y SEGEPLAN (2015).

De acuerdo con la Tabla 1, son los mecanismos de cooperación y de decisión los que responden de mejor forma a una lógica de gobernanza. En tanto a través de ella se abre la posibilidad de que diversos actores sociales con tendencia a estar privados del involucramiento relevante en las decisiones públicas, se impliquen en los procesos a partir de su interés y relevancia para los mismos.

Capítulo II: Antecedentes investigativos

En 1985, en el marco de la conmemoración del Año Internacional de la Juventud, se desplegaron grandes esfuerzos a nivel latinoamericano por la institucionalización de una mirada generacional en materia de juventudes, que se tradujera en la transversalización de dicha mirada en las políticas públicas para la atención desde sus diversas necesidades. Dentro de dichos esfuerzos, se mencionan los mecanismos propuestos desde el Centro Latinoamericano sobre Juventud –CELAJU-, fundado en 1986 para la generación de evidencia y oportunidades de trabajo colaborativo entre sociedad civil organizada y agencias/fondos de cooperación internacional; la creación del Grupo de trabajo sobre infancias y juventudes del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales –CLACSO-, en 2007 y con ello el desarrollo de las Jornadas de investigación sobre estudios en materia de juventud.

En Guatemala, la Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales en Guatemala –AVANCSO- y el Instituto de Estudios Humanísticos de la Universidad Rafael Landívar (2013), plantearon a través de su libro: “Jóvenes en Guatemala, imágenes, discursos y contextos”, elementos para indagar acerca de los orígenes y la trayectoria del uso de la categoría juventud en Guatemala y las condiciones de reproducción discursiva sobre jóvenes y juventud en el contexto contemporáneo desde diferentes entidades, como centros académicos y de investigación, organizaciones de jóvenes y proyectos destinados a ellos y ellas desde los fondos y las agencias de cooperación internacional.

Desde el texto “Jóvenes en Guatemala, imágenes, discursos y contextos”, se encontró que fue entre 1997 y 2003 que en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO- Guatemala, hubo un auge en cuanto a la investigación social en temas de juventud, buscando indagar específicamente acerca de sus perspectivas sobre la política, situación socioeconómica, el acceso a oportunidades educativas, laborales o la carencia de estas mismas. Desde esfuerzos como este y algunos más, desarrollados por AVANCSO, el inicio de los estudios nacionales sobre juventud, indagaban acerca de cómo estos grupos se definían así mismos, y de cómo estas perspectivas eran llevadas a instancias de toma de decisiones, para promover así medidas que contribuyeran a la garantía de su bienestar integral.

Dicha producción tuvo mucha influencia para que, sumado al contexto de la firma de los Acuerdos de Paz, existiera oportunidad por parte de la cooperación internacional, para destinar fondos a organizaciones de sociedad civil orientadas a potenciar la organización de las juventudes, teniendo ya en cuenta que se les concibió como una población en riesgo, a raíz de las múltiples vulneraciones que les fueron identificadas. El propósito de AVANCSO en ese contexto, fue hacia involucrar a las juventudes en asuntos de interés social y en la promoción de sus derechos civiles para la transformación de sus propias condiciones.

Para la región, organismos internacionales, entre ellos la Organización Iberoamericana de la Juventud -OIJ-, formularon recomendaciones para el diseño e implementación de modelos participativos para la creación de las políticas públicas destinadas a las juventudes (Vásquez, 2015). Esto, se suma a la transición en cuanto a modelos democráticos de gobierno, de donde el modelo de Nueva Gestión Pública –NGP-, propuso un reemplazo de las democracias disfuncionales, tal como lo señala Cano Blandón (2008), “estableciendo nuevas relaciones institucionales entre el sector gubernamental y el privado, así como con organizaciones sociales” (p.162). Desde dicho modelo, los actores sociales, dentro de los cuales figuran las organizaciones juveniles, resultan relevantes para los gobiernos a través de la estrategia de involucramiento de la sociedad civil en las tareas vinculadas a la formulación e implementación de las políticas públicas.

En este sentido, Mack Echeverría (2017) identifica que las instituciones del Estado guatemalteco, operan en condiciones de precariedad a causa de las condiciones anómicas de las que son parte. Y en este contexto, algunas de las manifestaciones de dicha precariedad, son la existencia de un inconcluso orden institucional funcional y una irresuelta dicotomía entre la vertiente clásica de la administración pública y las nuevas miradas, en donde la Nueva Gestión Pública se encuentra contemplada. Dicha realidad plantea ya una serie de complejidades para la articulación de relaciones institucionales que promuevan y garanticen la participación ciudadana en un contexto democrático.

Puede observarse que la producción acerca de *lo juvenil*, ha sido dada por efectos coyunturales de donde se ha buscado la mayor participación e involucramiento de las juventudes en procesos de toma de decisiones y ejercicio activo de la ciudadanía. La producción nacional de conocimiento e información respecto al tema, ha tenido una tendencia a fortalecer la institucionalidad estatal y a evidenciar un incumplimiento hacia las responsabilidades

internacionales. Lemus Barahona (2015) apunta a reconocer la importancia de la generación de información actualizada, que permita establecer cuantitativamente y cualitativamente el estado situacional de las juventudes, pues la carencia de esta, limita el abordaje de las problemáticas estructurales a nivel de Estado, a través de políticas públicas.

De acuerdo con González Bombal y Garay (2003) en la mayor parte de Estados latinoamericanos, la visibilidad de las Organizaciones de Sociedad Civil –OSC- es un fenómeno creciente, y su involucramiento en procesos de toma de decisión, específicamente en materia de políticas públicas ha contribuido a legitimarlas en el campo no solo de lo social sino también en el de lo político. Sin embargo, a pesar de que los aportes y la participación han sido importantes, aún no se cuenta con un nivel adecuado de sistematización de experiencias que permita extraer los aprendizajes necesarios para el desarrollo de modelos de formación en las OSC, y tampoco en el desarrollo de las capacidades institucionales para dicha materia.

2.1 Estado y políticas públicas

En referencia al Estado, O'Donnell (1993), citado por Jaime, et.al., lo define como “un cuerpo burocrático y también un conjunto de relaciones sociales, que se expresan y refuerzan colectivamente” (p. 18). De modo que este no es solo un conjunto institucional, sino un espacio en el que se intersectan un conjunto de relaciones de distintos intereses. Desde una perspectiva más amplia, Abal Medina (2012), reconoce al Estado como una instancia política de dominación, que se objetiva a través de diversas instituciones y que ejerce de forma legítima, la coerción física en un territorio específico. Además de ello, admite que el objeto del Estado, es garantizar la reproducción de un conjunto de relaciones que pueden englobarse en el concepto de matriz político-social, pues con dicho concepto se reconocen las distintas capacidades de los actores y los grupos para lograr sus intereses.

En el contexto de un ejercicio democrático en los Estados, Jaime et. al (1998), afirman que existe una infinidad de definiciones de democracia. Sin embargo, en ellas pueden resaltarse tres características: la existencia de nociones mínimas o procedimentales (dentro de las cuales se incluye la celebración de elecciones para ocupar posiciones de gobierno), nociones que involucran un conjunto de libertades (además de la contienda política, la libertad de expresión, la existencia de fuentes variadas de información, el derecho a la organización política, entre otras), nociones

que incorporan condiciones sociales (ciertos niveles de igualdad social) y finalmente nociones de democracia con adjetivos (como democracias liberales, delegativas, entre otras) (ídem). Independientemente de las nociones que apliquen a cada uno de los regímenes, queda clara la necesidad de establecer prioridades y criterios para que los aparatos estatales logren poner en marcha las acciones que sostengan las relaciones de interés para los gobiernos u otros grupos e instituciones que ostentan condiciones de poder. Es en ese contexto que se asumen las políticas públicas como una respuesta a la defensa de los intereses y las prioridades dentro de un Estado.

Las políticas públicas son intervenciones a lo interno de estos, como un modo de respuesta gubernamental respecto a un asunto determinado, sobre el cual se tiene noción de una marcha que no es la deseable. De acuerdo con Becker (1995), un problema se convierte en un problema social cuando muestra carencias objetivas en la sociedad y cuando los actores con poder, califican a esta situación como un problema público. Al reconocer una problemática como asunto público, se asume también la necesidad de intervención de la administración pública. Pese a que un asunto puede ser considerado como problemático, esto no contempla la necesidad de que se construya una política pública alrededor de él, para frenar o aminorar los daños que causa. Estando en el terreno de lo político, las políticas públicas son reflejo de decisiones entorno a atender o no las afecciones.

La literatura sobre políticas públicas ofrece una amplia serie de definiciones sobre las mismas. A continuación, se presentan tres definiciones clave para comprender la relación entre capacidad decisional respecto a una política pública, la forma en que la misma se expresa y los objetivos que esta cumple.

M. Olavarría Gambi (2007), del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, reconoce que:

Por política pública se entenderá que ella es una decisión de una autoridad legítima, adoptada en su área de competencia, conforme a los procedimientos establecidos, vinculante para los ciudadanos bajo el imperio de esa autoridad, y que se expresa en forma de leyes, decretos, actos administrativos y similares (p.18)

Por un lado, E. Lahera (2000) las define como:

Cursos de acción o flujos de información relativos a un objetivo público. Estos son desarrollados por el sector público con la frecuente participación de la comunidad o el

sector privado. Las políticas pueden incluir orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, así como aspectos institucionales (p. 2).

Para A. Roth (2006), las políticas públicas son:

Un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática (p. 27).

Tomando como referencia que las políticas públicas son acciones tomadas por los gobiernos, para realizar objetivos de interés público, es posible afirmar la larga data que las mismas tienen en los Estados. Sin embargo, el estudio de sus componentes técnicos (referidos al empleo de la *razón instrumental*, que involucra la parte institucional de las decisiones gubernamentales) y políticos, (asociados al involucramiento de otros actores institucionales, sectores y personas con mayores y menores cuotas de participación, relevancia e influencia) es reciente.

Aguilar Villa Nueva (2012) reconoce el nacimiento de la disciplina del estudio de las políticas públicas en Estados Unidos a mediados del siglo XX. Esto, a raíz de la carencia de una disciplina que estudiara de forma sistemática la manera en que los gobiernos definieran como problemáticos algunos asuntos públicos, priorizaran frente a ellos necesidades, y tomaran decisiones respecto a las acciones más apropiadas para resolverlos; esto en referencia al componente técnico de las políticas. Respecto a su componente político, tampoco existían referentes que dieran cuenta sobre la relación de los gobiernos con otras entidades, organizaciones, comunidades o personas para involucrarles en lo concerniente a las decisiones públicas.

De acuerdo con Aguilar Villa Nueva (2012), la disciplina de las Políticas Públicas surge para llenar dicho vacío de conocimiento, de modo que se pudiese conocer cómo toma las decisiones un gobierno (refiriendo a los supuestos, consideraciones, procesos, interacciones, etc.), y sobre todo, a fin de reconocer si la toma de decisiones se encuentra basada en datos, cálculos u otros recursos que garanticen la eficacia de las acciones decididas.

Según M. Mendiáz (2004), pensar las políticas públicas, sus intereses y posibilidades; refiere a pensar en el Estado, sus funciones y sus influencias. La autora propone que existen dos perspectivas diferentes de enmarcar esas influencias, que impactan directamente las decisiones y las políticas en un Estado. Por un lado, la perspectiva socio-céntrica (a la que pertenecen los modelos funcionalistas, marxistas y neomarxistas), y por el otro, la perspectiva estado-céntrica (a la que pertenecen los esquemas elección pública) (ídem). En todos los casos, las teorías mencionadas de forma previa, corresponden a teorías del Estado moderno, formuladas durante y a partir de mediados del siglo XX, y con gran influencia en planteamientos estadounidenses.

Desde una perspectiva socio-céntrica, la mirada está situada en la sociedad, y es a través de esta que se puede dar cuenta de las actividades políticas y de gobierno, pues este no se considera como un actor independiente sino como un terreno en donde diferentes fuerzas correlacionan o compiten para el logro de fines particulares. Respecto al funcionalismo, David Easton (1969), describió la influencia que tienen los componentes del sistema político (las comunidades políticas, el régimen político y las autoridades) en la sociedad, donde las dinámicas del sistema influyen en el ejercicio del gobierno y no precisamente del Estado. Desde una perspectiva pluralista, Robert Dahl (2004), reconoció la existencia de diversos grupos, todos con capacidad de formular preferencias y manifestarlas a partir de la existencia de condiciones de libertad a través de la competencia en un mercado político, de donde las políticas públicas están sujetas al proceso de contienda que la *poliarquía*³ posibilita.

Los análisis provenientes del marxismo afirman que las políticas de Estado expresan la lucha de clases, de donde resulta especialmente beneficiada la burguesía. Dentro del Neomarxismo, Poulantzas (2005) ahonda en cuanto a la influencia que tiene la confrontación de clases sobre las políticas de Estado. Peter Hall (1993), afirma que para Poulantzas, estas no son el resultado de configuraciones de los Estados burgueses, sino de la forma en que las clases se confrontan en un terreno específico.

³ El autor reconoce con este concepto, a un sistema opuesto a la oligarquía, en donde existen condiciones mínimas para que pueda considerarse que un orden político es poliárquico, entre ellas: la libertad de asociación, de expresión, de voto, elegibilidad para el servicio público, diversidad de fuentes de información, elecciones libres e imparciales, instituciones que garanticen que la política del gobierno dependerá de los votos y otras formas de expresar las preferencias.

De acuerdo con Mendíaz (2004), las perspectivas socio-céntricas, entraron en crisis cuando el Estado de Bienestar se resquebrajó. Y fue a raíz de dicha crisis y de la implementación de medidas de ajuste estructural, que las ciencias sociales revalorizaron al Estado en su capacidad de regulador y garante de derechos. Según Fernando M. Jaime, et.al. (2013), quienes citan a Theda Skocpol et. al. (1985), desde esta nueva mirada, la influencia del Estado en la sociedad puede ser analizada a partir de dos perspectivas:

1. El Estado en tanto actor capaz de influir en la dinámica de los procesos sociales a través de las políticas públicas.
2. El Estado en tanto marco institucional, es decir, en tanto sistema de reglas de organizaciones de la vida política y social (p.67).

Con ello, los autores reconocen el impacto que el Estado tiene como sistema de reglas, procedimientos o estructuras, que inciden en la definición y el alcance que tienen las políticas públicas. Teniendo dicha perspectiva en cuenta, en Estados Unidos, tuvo un impulso peculiar el modelo de elección pública, o public choice (por su traducción al inglés). De acuerdo con Roth (2006), este modelo se define como “la economía de la toma de decisión en los ámbitos no mercantiles, o sencillamente la aplicación de los métodos de la economía a la ciencia política” (p.96). Sus principios epistemológicos están situados en el individualismo metodológico y el modelo del homo económicos, donde el individuo toma comportamientos racionales pues su búsqueda persigue los intereses personales y la maximización de sus propios beneficios (Fuenmayor, 2014).

En América Latina, el estudio de las políticas públicas como disciplina, empieza a cobrar relevancia a finales de la década de los ochenta e inicio de la década de los noventa, en medio de transformaciones profundas a nivel político, fiscal, y económico en los Estados de la región. Frente a las múltiples arbitrariedades y represiones vividas a final del siglo XX, la disciplina de las políticas públicas parecía ofrecer para los sectores académicos, cívicos y administrativos, un aporte significativo para sustentar cambios económicos y políticos necesarios para superar el agotamiento del Estado desarrollador autoritario (Villa Nueva, 2012).

Para la región centroamericana, es importante el proceso de democratización al cual los gobiernos estuvieron llamados y comprometidos por medio de la firma del Acuerdo de Esquipulas II, en 1987. Con ello, los Gobiernos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, convinieron en el proceso para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica. Dicho proceso, se compone de once pasos que involucran la reconciliación nacional, el cese de hostilidades; la democratización; las elecciones libres; el cese en la ayuda de las fuerzas irregulares o movimientos insurreccionales, el rechazo al uso de los territorios para agredir a otros Estados; las negociaciones en materia de seguridad, verificación, control y limitación de armamento; la atención a refugiados y desplazados; el mantenimiento de la cooperación, democracia y libertad para la paz y el desarrollo; la creación de una comisión para la verificación y seguimiento internacional y el establecimiento de tiempos para la ejecución de los compromisos.

Respecto al proceso de democratización, el Acuerdo de Esquipulas II implicó para los gobiernos la promoción de la justicia social, el respeto a los Derechos Humanos, el perfeccionamiento de sus sistemas democráticos, representativos y pluralistas a fin de garantizar la participación de partidos políticos y participación popular. En ese contexto, la formulación de políticas públicas parecía ser una de las medidas más prometedoras para dar avance a los compromisos asumidos por cada nación.

2.2 Marco jurídico de las políticas públicas en Guatemala

De acuerdo con la Constitución Política de la República: “El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común” (artículo 1), y por ende su deber es garantizar condiciones de vida en libertad, justicia, seguridad, paz y desarrollo integral (artículo 2). La misma, reconoce que el Estado se organiza para la garantía de los derechos de sus habitantes, dicha organización responde a la división de Organismos, siendo estos: Judicial, Legislativo y Ejecutivo.

El Decreto 114-97 del Congreso de la República constituye la Ley del Organismo Ejecutivo. En ella, se define la competencia de este organismo, siendo esta “El ejercicio de la función administrativa y la formulación y ejecución de las políticas de gobierno con las cuales deben coordinarse las entidades que forman parte de la administración descentralizada” (artículo

2). Las autoridades que lideran dicho Organismo son el Presidente y Vicepresidente de la República. Para el cumplimiento de dicha delegación, existen dentro del Organismo Ejecutivo, dependencias que contribuyen al cumplimiento de su mandato, estas toman la figura de Secretarías. De acuerdo con la misma ley, las Secretarías adscritas a la Presidencia son: la Secretaría General, Privada, de Coordinación Ejecutiva, de Comunicación Social, de Inteligencia Estratégica del Estado y de Planificación y Programación de la Presidencia (Sección Segunda, artículos 9-14).

A partir de la entrada en vigencia de la Ley del Organismo Ejecutivo, la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica, fue establecida como una Secretaría, denominándose en adelante, Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia – SEGEPLAN-. En materia de planificación, a dicha secretaría corresponden las funciones de: coadyuvar y evaluar la política general de Gobierno; diseñar, coordinar, monitorear y evaluar el Sistema Nacional de Proyectos de Inversión Pública y el Sistema Nacional de Financiamiento a la Pre Inversión; integrar y armonizar planes sectoriales de ministerios y otras entidades estatales; crear y administrar el banco de becas que ofrece la comunidad internacional; llevar tareas que le sean confiadas por la Presidencia y Vicepresidencia de la República (artículo 14).

Teniendo como fundamento lo dictado en la Ley del Organismo Ejecutivo, la Secretaría de Planificación de la Presidencia, cuenta con un Reglamento Orgánico Interno, dictado como Acuerdo Gubernativo Número 20-2019. En él, se establece la estructura, organización y funciones de dicha Secretaría según Subsecretarías y Direcciones. Dentro de ellas se encuentra la Subsecretaría de Planificación y programación para el desarrollo, conformada entre otras, por la Dirección de Políticas Públicas, que se encuentra a cargo de:

Determinar el ciclo de las políticas públicas para orientar el desarrollo del país y asesorar técnicamente a la institucionalidad pública, con el objetivo de articularlas a la visión de largo plazo del Plan Nacional de Desarrollo K'atun y las prioridades nacionales de desarrollo (artículo 16).

Dentro de las funciones de la Dirección de Políticas Públicas, se encuentran (Acuerdo Gubernativo Número 20-2019): la realización de análisis estratégico de las políticas públicas del país; la orientación del ciclo de políticas públicas como temas estratégicos para el desarrollo

nacional; el diseño de metodologías que faciliten el proceso de formulación y articulación de políticas públicas en el Sistema Nacional de Planificación teniendo en cuenta las prioridades nacionales; normar la formulación de políticas públicas alineadas a las Prioridades Nacionales de Desarrollo; asesorar de manera técnica y especializada a cada ente rector en el proceso de formulación de políticas públicas de desarrollo; elaborar lineamientos de planificación para orientar la elaboración y/o actualización de planes sectoriales, territoriales y estratégicos institucionales; coordinar con otras Subsecretarías y Direcciones; atender a otras funciones que le sean delegadas.

Como parte del cumplimiento de su mandato, SEGEPLAN cuenta con la Guía de Formulación de Políticas Públicas (2017) como herramienta, siendo esta un instrumento que busca orientar a través de lineamientos, pasos y métodos, cada fase del ciclo de las políticas públicas. La misma, refiere al auge que las políticas públicas a partir de la década de los noventa, de donde tres momentos históricos marcaron el rumbo del país en materia de planificación: la transición democrática, la negociación y la firma de los Acuerdos de Paz y la aprobación de las leyes de participación ciudadana dentro de las cuales se encuentran la Ley de Descentralización, la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, y el Código Municipal (SEGEPLAN, 2017).

En el contexto nacional, el concepto operativo de Política Pública, está dado por SEGEPLAN a través de la Guía para formulación de Políticas Públicas (2015), de donde se reconoce a las mismas como:

Cursos de acción estratégica del Estado y del gobierno, basados en la participación y legitimidad ciudadana, los marcos jurídicos y políticos nacionales e internacionales, orientados a propiciar el bienestar, el goce de los derechos humanos de la población guatemalteca en su diversidad y en los diferentes niveles de organización territorial, sobre la base de diferentes instrumentos de gestión pública y el sistema de planificación nacional que favorezca procesos efectivos de coordinación, transparencia, seguimiento, monitoreo, evaluación y rendición de cuentas (p.17).

A partir de 2012, el gobierno de Guatemala implementó el enfoque de la Gestión por resultados en la Administración Pública, a través de la definición de Resultados Estratégicos de

Gobierno. De acuerdo con la Guía Conceptual de Planificación y Presupuesto por Resultados (2013), esto con la finalidad de “impulsar cambios sustanciales en la gestión pública y el logro consecutivo de las mejoras en las condiciones de vida de los guatemaltecos” (p.1). Dicha implementación se ha realizado a través de la Secretaría de Programación de la Presidencia – SEGEPLAN-, y el Ministerio de Finanzas Públicas, en respuesta a la necesidad de orientar recursos humanos, financieros y técnicos para la gestión de procesos que conduzcan a los resultados deseados.

El modelo de Gestión por resultados, constituye una respuesta de países desarrollados para enfrentar la crisis del estado y atender a la necesidad de una reforma en el mismo. Este, promueve el involucramiento de una perspectiva de gerencia en la administración estatal, según García López y García Moreno (2010), este “propone reemplazar el modelo tradicional de organización y entrega de servicios públicos, basado en los principios de la jerarquía burocrática, la planificación, la centralización y el control directo, por una gerencia pública basada en la eficiencia y eficacia” (p. 7).

El Centro de Acopio de Políticas Públicas -CAPP- de SEGEPLAN, a través de su sitio web, reporta que, para mayo de 2021, existían 69 Políticas Públicas vigentes a nivel nacional. Ello plantea un desafío de grandes proporciones a nivel estatal, contemplando que su implementación requiere de un diseño institucional que posibilite la coordinación necesaria para su operativización. Refiriendo al análisis sobre la anomia del Estado, desarrollado por Mack Echeverría (2017), esta condición representa una serie de carencias que van desde limitaciones financieras para las instituciones estatales, hasta la insularidad institucional que repercute en la dificultad de coordinación entre diferentes dependencias. Siendo esta última una condicionante para la efectividad de la implementación de las políticas públicas en sus tres niveles: sectorial, institucional y territorial.

2.3 Las políticas sectoriales

De acuerdo con la versión actualizada del Manual de formulación de Políticas Públicas (2017) de SEGEPLAN, existen diferentes categorías de planificación, que atienden al concepto de jerarquía y amplitud, siendo estas: sectoriales, institucionales y territoriales. A nivel nacional, es

la Política Nacional de Desarrollo el instrumento articulador de las prioridades nacionales que conduzcan hacia el desarrollo del país en el largo plazo. La Política Nacional de Desarrollo (2014), posee directrices generales para su gestión. Ella refiere que una política sectorial “tiene por objetivo impulsar acciones dirigidas a atender la situación de grupos poblacionales específicos, asociadas a necesidades vinculadas con educación, la salud, la agricultura, la energía, la infraestructura, el ámbito económico productivo y el ambiental” (p. 22).

La planificación sectorial, atiende a temas o asuntos que corresponden a un conjunto de instituciones. En la estructura organizativa de SEGEPLAN, dictada por su Manual Organizacional, se encuentra la Dirección de Programación Sectorial y Territorial (artículo 4). La Dirección de Planificación Sectorial se encuentra a cargo de la asesoría y orientación en cuanto a la formulación de planes sectoriales y de los planes estratégicos institucionales para operativizar las políticas públicas definidas en dicho sentido. Por ende, a dicha Dirección corresponden funciones de coordinación con sectores específicos, asesoría a instituciones en materia de planes y políticas sectoriales, verificar su elaboración, asesorar a instituciones en la articulación, elaborar guías y herramientas para la planificación sectorial, entre otras (artículo 18).

De acuerdo con una nota de prensa publicada a través del sitio web de SEGEPLAN, se notifica que, en noviembre de 2020, dicha secretaría, a través de la Dirección de Planificación Sectorial, socializó la Guía Conceptual y metodológica para la elaboración de Planes Estratégicos Sectoriales, con enfoque de Gestión por Resultados. La importancia de los Planes Estratégicos Sectoriales, reside en que los mismos facilitan la implementación de dichas políticas, lo cual se integra en la planificación de las instituciones que conforman los sectores. Pese a que SEGEPLAN cuenta con un sitio web institucional, y en él existe un repositorio de publicaciones, no existe información disponible respecto a planificación sectorial. Ya sea a partir de dicha Guía, o de otros recursos para esa materia.

En materia de juventud, las diversas Políticas de Estado, han sido reconocidas como políticas sectoriales impulsadas por secretarías y comisiones de Estado. Todas ellas, han tenido como rector para su implementación, al Consejo Nacional de la Juventud –CONJUVE-.

2.4 Las juventudes en Guatemala: Caracterización

Para efectos de la presente investigación, la caracterización de las juventudes a nivel nacional, se realiza a partir de dos enfoques teóricos. El primero, desde una perspectiva sociológica que atiende a las unidades generacionales propuestas Mannheim, y los ciclos de vida planteados por Elder, desde donde se comprende la influencia de los entornos históricos, en grupos específicos de población que comparten una edad. El segundo, desde una perspectiva demográfica, a la que corresponden los estados de la población estudiada a partir de sus realidades medibles por medio de herramientas estadísticas y teniendo como primer referente de identificación, la agrupación etaria. No se expone por ello que las dos perspectivas se encuentren disociadas, sino relacionadas de forma complementaria, pues las condiciones sociales heredadas a quienes en la actualidad son reconocidos como jóvenes, impactan en sus condiciones materiales, que pueden ser medibles. La comprensión de ambos enfoques resulta relevante pues la toma de decisiones en materia de juventud, debe comprender y atender a ambas de forma integrativa.

Como un principal referente, la Política Nacional de Juventud 2012-2020 reconoce como jóvenes a las personas que se encuentran en dos rangos etarios: el primero de ellos lo integran las personas jóvenes adolescentes, cuyas edades se encuentran entre los 13 y los 18 años; y el segundo, compuesto por jóvenes, reconocidos como las personas mayores de 18 y menores de 30 años (p.39). Esta es una comprensión que difiere de algunos otros instrumentos normativos de amplio consenso a nivel internacional, como la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes –CIDJ-, dentro de la cual se reconoce como población joven a las personas cuyas edades están entre los 15 y los 24 años (OIJ, 2008).

Pese a ser reconocidas como jóvenes, las personas que se encuentran en los rangos etarios contemplados dentro de esta categoría, poseen necesidades particulares y enfrentan situaciones específicas de acuerdo a la perspectiva analítica de su *curso de vida*. De acuerdo a esta orientación teórico-metodológica, se comprende que los eventos históricos, procesos económicos, cambios históricos, demográficos, culturales y sociales, configuran de maneras particulares las vidas individuales y colectivas de ciertos agregados poblacionales, que autores reconocen como cohortes o generaciones (Blanco, 2011). La perspectiva del curso de vida, ha tenido un impulso reciente en las investigaciones sociológicas y antropológicas, gracias a las múltiples posibilidades que ofrece en cuanto a los análisis micro y meso sociológicos de grupos poblacionales específicos.

Dicho modelo, da continuidad a los debates, iniciados en la década de los ochenta, respecto a la discusión de las cuestiones juveniles. Para dar fundamentación al mismo y concebir a las juventudes más allá de un grupo etario, se empleó el criterio de Karl Mannheim, acerca de las *unidades generacionales*, a las que pertenece un grupo social que enfrenta acontecimientos desde idénticos períodos de vida, posiciones de clase de los individuos y procesos históricos semejantes (Taguenca Belmonte, 2016), lo cual atiende a una perspectiva más amplia, de naturaleza macro sociológica. De acuerdo con Mannheim, es en esa medida que surge la heterogeneidad de la juventud, pues a partir de los criterios mencionados existe una diversidad de posiciones desde las cuales se experimenta el ser joven.

Tomando en consideración la complementariedad de dichos enfoques, puede comprenderse que las juventudes guatemaltecas pueden ser caracterizadas por los contextos que les son dados a las generaciones para enfrentar. Entre los elementos influyentes a nivel generacional se encuentran: el tiempo histórico en que ocurre el nacimiento y el desarrollo rumbo a la adultez, los eventos coyunturales que ocurren en dicho espacio, el orden institucional desde el cual se organiza la sociedad y las múltiples formas en que la influencia extranjera ejerce modificaciones sobre sus estilos de vida y prácticas. Es necesario mencionar que, en todas las condiciones previamente mencionadas, juegan un papel de suma influencia condiciones de sexo, género, clase social o estrato socioeconómico, grupo étnico, ubicación geográfica, entre otras.

Para 2021, las personas consideradas como jóvenes, son aquellas nacidas entre los años 1991 y 2007. En este contexto, cabe considerar la cercanía con la década de los 80, evidenciada como una de las más represivas del siglo pasado, y caracterizada por la brutalidad de crímenes de Estado ocurridos en el enfrentamiento armado interno. Dentro de los treinta años considerados (de 1991 a 2021), se encuentran también los procesos de negociación y finalmente, los Acuerdos de Paz en 1996, el impulso que esto trajo hacia algunas iniciativas enmarcadas en el proceso de democratización a nivel nacional, la fuerte influencia del neoliberalismo y los múltiples efectos que el mismo trajo sobre las dinámicas económicas, políticas, sociales y culturales.

En ese sentido, las juventudes guatemaltecas de la segunda década del siglo XXI, crecen y se desarrollan en escenarios posteriores al conflicto, donde las reparaciones comprometidas representan pocos avances, y en donde a raíz de dichas debilidades institucionales, se agravan las limitantes en cuanto al acceso a oportunidades de desarrollo, contemplado en ellas: educación,

seguridad, salud, empleo, justicia, entre otras. Y en donde, por ende, el reconocimiento, garantía y promoción de sus derechos fundamentales y específicos, es escaso.

La división que el CONJUVE realiza entre adolescencia y juventud, responde justamente a la necesidad de reconocer agregados poblacionales que requieren atenciones particulares. Atendiendo a asuntos demográficos, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA por sus siglas en inglés), desglosa de forma etaria la categoría juvenil guatemalteca en cuatro subgrupos para la mayor comprensión de sus realidades, estando en el primero las personas cuyas edades van de los 13 a los 15 años; en el segundo las personas cuyas edades están entre los 16 y los 18 años; en el tercero aquellas que se encuentran entre los 19 y 24 años, y en el último las personas entre 25 y 30 años (UNFPA, 2020). Como una primera condición a reconocer en el país, se reporta que entre 1994 y 2018, la tasa de dependencia sufrió una disminución, habiendo en el país más personas en edad productiva que aquellas en edad de dependencia (OIJ, CEPAL y UNFPA, 2012).

De acuerdo con el Censo 2018, las juventudes comprendidas entre 13 y 30 años de edad, representan un poco más de la tercera parte del país, siendo este grupo el 35.6% del total de habitantes (INE, 2019). Respecto a la composición de dicho grupo etario, existe una semejanza con el patrón de ligero predominio de las mujeres en la población a nivel nacional, siendo estas el 51.4% del total de población joven.

En cuanto a su ubicación geográfica, llama la atención una notable diferencia respecto a los resultados del Censo 2002, pues para ese entonces la distribución geográfica revelaba que el 53.9% de la población habitaba áreas rurales (INE, 2002), mientras que para 2018 el 53.9% se reconoció como urbana (INE, 2019). Pese a que existen criterios diferenciados en ambos censos para considerar áreas como urbanas y rurales⁴, los resultados se manifiestan como relevantes, dadas otras variables como la limitante en el acceso al empleo y las tendencias a la migración interna hacia las áreas urbanas.

Las juventudes guatemaltecas son étnica y culturalmente diversas. A nivel nacional, el 43.6% de la población, reconoció poseer una identidad étnica que corresponde a pueblos

⁴ Cantidad de población y servicios prestados en las localidades.

originarios maya, xinka y garífuna; en correspondencia a la realidad juvenil, donde 44.2% se adscribió de la misma forma (UNFPA, 2020). Lo cual plantea necesidades específicas en cuanto a atención e intervención del Estado desde un enfoque de pertinencia cultural.

En cuanto al reporte de dificultades o condiciones de discapacidades, un 10.4% de la población manifiesta vivir con alguna dificultad de vista, oído, caminata, comunicación, concentración o realización de actividades de forma autónoma (INE, 2019). De dicho total, la mitad son jóvenes, en su mayoría en edades de 19 a 24 años, siendo las mayores dificultades reconocidas, las de vista, comunicación, concentración y caminata (UNFPA, 2020). Resalta la alta incidencia en la dificultad para recordar o concentrarse, lo que claramente puede relacionarse con factores generacionales y del curso de vida, tomando como referencia los factores causales que pueden estar asociados a dicha limitante (la alta exposición a la violencia, la precarización y alta dificultad para encontrar empleo, la escasa protección social, la alta incidencia en enfermedades degenerativas, entre otros).

2.5 La Política Nacional de Juventud 2012-2020

En respuesta al mandato constitucional que llama al Estado a ser garante de la vida, libertad, justicia, seguridad, paz y desarrollo a sus habitantes, fue reconocido en 2012 el Acuerdo Gubernativo Número 173-2012, Política Pública Nacional de Juventud 2012-220. Su formulación estuvo a cargo del Consejo Nacional de la Juventud –CONJUVE-, de forma conjunta con la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia –SEGEPLAN-, por medio del Ministerio de Desarrollo Social. Por ende, la rectoría de dicha política corresponde al CONJUVE, quien como parte de sus atribuciones debió coordinar con otras instituciones públicas vinculadas a los temas de juventudes, la implementación de las directrices de la Política, según sus competencias respectivas.

Dicha Política, representa la continuidad de un esfuerzo iniciado en 2004, que buscó crear la Política Nacional de Juventud 2005-2015. Misma que se pronunció como la primer Política Nacional de Juventud creada a partir de la amplia participación de representantes de las juventudes nacionales. Mack Echeverría hace referencia a dicha política como una ejemplificación de la debilidad sistémica de las instituciones públicas como efecto de la anomia del Estado. Tres décadas

después de la entrada en vigencia de la Constitución de 1985, el autor reconoce que la tendencia de los gobiernos a la fecha ha sido la creación de instancias gubernamentales diseñadas para atender problemas puntuales, que tienden a duplicar competencias entre ellas, carecen de condiciones para cumplir con su mandato y dificultan la coordinación institucional (Mack Echeverría, 2017). Tal fue el caso de la Política Nacional de Juventud 2005-2015, pues la misma poseía aspiraciones ambiciosas, insostenibles por el CONJUVE, a raíz de no poseer la competencia asignada a raíz de su rango institucional y su adscripción como Consejo y no como Secretaría o Ministerio.

Pese a ello, la Política Nacional de Juventud 2012-2020, fue adscrita a la competencia del CONJUVE, habiendo sido probada la ineficacia de dicha ruta. En dicho nuevo contexto, esta fue planteada tras la realización de un diagnóstico liderado por el CONJUVE, en el cuál se indagó a partir de fuentes estadísticas sobre el estado situacional de las juventudes respecto a: el acceso a educación, el acceso al trabajo y productividad, acceso a salud integral, oportunidades para la recreación, cultura y deporte, violencia relacionada con la juventud, acceso a vivienda digna, oportunidades de desarrollo a partir de las condiciones medio ambientales, equidad de género, pluriculturalidad y participación y ciudadanía (Acuerdo Gubernativo Número 173-2012). De dichas áreas con necesidad de atención, surgen los enfoques, prioridades y líneas de acción contenidas en la misma. A través de ellos, puede reconocerse un nuevo planteamiento ambicioso a nivel de Política Pública, teniendo como trasfondo un andamiaje institucional escaso y limitado a nivel político, técnico y financiero.

2.5.1 Enfoques de la Política Nacional de Juventud 2012-2020

La política puntualiza en seis enfoques temáticos, que direccionan las acciones de la misma. Su naturaleza reside en que manifiestan problemáticas características de la condición juvenil a nivel nacional, siendo estos (Acuerdo Gubernativo Número 173-2012):

- Enfoque generacional: desde donde se caracteriza a los jóvenes como sujetos con capacidades, necesidades, intereses específicos que resultan de construcciones sociales definidas por condiciones sociales del contexto en que se desarrollan.

- Enfoque de equidad de género: desde donde se promueve la equidad entre hombres y mujeres y el empoderamiento de las y los jóvenes, en el marco de igualdad de oportunidades y ejercicio de derechos.
- Enfoque étnico: desde donde se respeta la diversidad étnica nacional, sin imponer o favorecer relaciones desiguales de poder, posibilitando la convivencia entre culturas y el enriquecimiento mutuo.
- Enfoque de derechos: desde donde se promueve el respeto, el ejercicio y la plena vigencia de los derechos de los y las jóvenes como ciudadanos y ciudadanas, promoviendo la participación activa y el empoderamiento juvenil.
- Enfoque de Gestión por Resultados: desde donde se motiva a la coordinación y coherencia entre políticas, planes y programas propuestos por el Organismo Ejecutivo, comprometidas con su implementación gradual.
- Enfoque regional: desde donde se promueve el avance de una agenda estratégica social del Sistema de Integración Centroamericana –SICA- para complementar esfuerzos nacionales y regionales e impulsar las organizaciones de juventud y promover el diálogo juvenil en la región.

2.5.2 Áreas estratégicas y líneas de acción de la PNJ 2012-2020

Para dar respuesta a las situaciones problemáticas evidenciadas en el diagnóstico que da vida a la Política, la misma plantea diez áreas prioritarias, cada una de ellas con metas específicas. A continuación, se detalla cada una de las áreas estratégicas contempladas, y se presenta de forma sintetizada las líneas de acción que le corresponden (Acuerdo Gubernativo Número 173-2012):

- Educación: concibe este como el medio para mejorar las condiciones de vida de la juventud, por lo que se propone incrementar la cobertura educativa, actualizar el Currículo Nacional Base, garantizar equipamiento que atiendan a dicha actualización, involucrar el cuidado del medio ambiente en las áreas formativas, aumentar o incentivar la formación docente para el involucramiento de los idiomas nacionales, promover la educación escolar y extraescolar para jóvenes con necesidades especiales, promover la cobertura y calidad de

la Educación Integral en Sexualidad, impulsar procesos de capacitación e inserción laboral y promover el acceso a la educación superior.

- Trabajo y productividad: reconoce que esta es una de las mejores vías para integrar a la juventud en el mundo adulto, por lo que se propone impulsar la apertura laboral desde los centros educativos, fortalecer la empleabilidad, impulsar programas de capacitación y certificación de habilidad, promover la generación de conocimiento, facilitar la incorporación de jóvenes en un primer empleo digno, promover la creación de empleos, promover el respeto a los derechos laborales, fomentar el emprendimiento, promover las empresas de autogestión juvenil, promover el acceso a capital semilla, promover el acceso de las Tecnologías de la Información y Comunicación TIC'S.
- Salud: admite esta como la base material para el desarrollo de buenas condiciones de vida, por lo que apunta a una estrategia de atención integral y diferenciada para servicios de salud de adolescentes y jóvenes, con calidad, pertinencia cultural y equidad de género. Las líneas de acción propuestas atienden a la garantía de atención integral, la prevención y educación en salud; promoción de equidad e inclusión para personas que viven con VIH/SIDA, garantizar el fortalecimiento de la salud mental e involucrar enfoques de género e intercultural, prevenir el alcoholismo, drogadicción, tabaquismo y enfermedades crónicas no transmisibles.
- Recreación, cultura y deporte: plantea la necesidad de que todas las dependencias del Estado destinen acciones a la juventud para la práctica de actividades artísticas y deportivas. Las líneas de acción contempladas para ello son la promoción de expresiones culturales, mejorar las capacidades como actores creativos, promocionar el acceso a la cultura, promover la interacción entre manifestaciones artísticas, ampliar la cobertura en áreas de educación física, deporte y recreación en los ámbitos curricular y extra curricular, promover en las municipalidades la creación y mantenimiento de espacios para la recreación de acceso gratuito.
- Prevención de violencia: propone que situaciones de riesgo y carencias de factores de protección exponen a jóvenes a vivir en condiciones marginales que les ponen en riesgo de ilegalidad. Por ello, se plantea el impulsar programas de atención integral para prevenir la violencia e involucramiento en actos violentos, fortalecer el apoyo a los grupos de jóvenes

que promueven la prevención del uso de drogas y fomentar el respeto de las autoridades del Estado hacia las y los jóvenes.

- **Vivienda:** reconoce este recurso como una necesidad primaria, sin el cual emprender una vida autónoma se complejiza. Además, reconoce que el contar con ella, permite el pleno desarrollo personal, económico, social y cultural. Ante esto, se propone entre sus líneas de acción la actuación sobre el mercado inmobiliario, regulando el precio de alquileres y promoviendo ayudas fiscales; establecer dispositivos de apoyo destinados a jóvenes en mayores condiciones de vulnerabilidad y crear programas de acceso a vivienda para personas jóvenes que son madres solteras o jefes y jefas de hogar.
- **Medio ambiente:** admite que debe procurarse que los y las jóvenes se desarrollen bajo un modelo de desarrollo humano sostenible, centrado en el logro de una mejor calidad de vida. Para ello, contempla la promoción del respeto por el medio ambiente, visibilizar y apoyar organizaciones o iniciativas que promuevan la conservación ecológica, promover la participación efectiva en el disfrute de un ambiente sano, promover el conocimiento sobre buenas prácticas en material de participación para la conservación del medio ambiente, impulsar las formas culturales de protección medio ambiental conforme a las cosmovisiones de los pueblos.
- **Equidad de género:** plantea que deben existir estrategias, planes y programas que incluyan un enfoque de equidad de género, y que deben realizarse coordinaciones con las entidades rectoras de la temática. Entre las líneas de acción contempla la promoción de la representación equitativa de los géneros en los diferentes niveles de participación y decisión, la sensibilización a hombres y mujeres sobre la maternidad y paternidad responsable y sus implicaciones y fomentar programas específicos de sensibilización, educación y divulgación de información respecto a la equidad de género.
- **Pluriculturalidad:** reconoce que se debe velar porque los actores involucrados en esta temática, reconozcan y promuevan el reconocimiento de la diversidad cultural. Sus líneas de acción involucran la promoción de acciones que contribuyan a la ampliación y al mayor control de la cobertura del seguro social especialmente para poblaciones indígenas y que sufren un mayor rezago social, identificar y seleccionar acciones que permitan erradicar la discriminación de grupos étnicos mayas, xincas o garífunas, promover la educación bilingüe intercultural que permita fortalecer la identidad de los pueblos, apoyar a

organizaciones de los pueblos maya, xinca y garífuna para que puedan promover la participación en los diferentes espacios para jóvenes, promover el respeto a prácticas de medicina tradicional y vincular a los y las jóvenes en programas de protección y conservación del patrimonio cultural.

- Participación ciudadana: hace mención del protagonismo de las y los jóvenes en su desarrollo personal y del país, por lo que apela a la apertura de espacios para la participación activa y el empoderamiento juvenil en la institucionalidad pública y privada. Las líneas de acción en ese sentido, contemplan la promoción y fortalecimiento de la participación juvenil en procesos institucionales, la promoción y fortalecimiento de la participación juvenil en procesos socio-políticos, la promoción de la incorporación juvenil en la administración pública y elección popular, la promoción de la vinculación juvenil a programas de voluntariado y servicio cívico, promover la organización autónoma de los jóvenes y estimular a la participación de las y los jóvenes en distintas formas de organización y participación comunitaria.

2.6 Las Organizaciones No Gubernamentales en Guatemala

Referir al origen de las Organizaciones No Gubernamentales a nivel nacional, implica necesariamente referir al origen de la asistencia técnica y económica al Estado en materias específicas, como la activación económica, el fortalecimiento del Estado, la atención de población con necesidades particulares, entre otras. De acuerdo con Romano (2016), la asistencia técnica y económica estadounidense en Guatemala, marca un hito en la asistencia al país, e indica, que la misma se ha realizado a través de dos procesos de reconstrucción, el primero de ellos en el contexto de la contrarrevolución y específicamente en el gobierno de Castillo Armas⁵, y la segunda con la firma y el mandato de cumplimiento de los Acuerdos de Paz.

De acuerdo con la autora, el sector privado estadounidense utilizó la asistencia técnica y económica en el marco de la Guerra Fría, como una estrategia para expandir mercados y reforzar la alineación de los Estados periféricos con respecto al bloque occidental que, para el caso de Guatemala, se presentó como una alternativa de *reconstrucción* del gobierno, posterior al

⁵ En donde fue requerida la asistencia para el desarrollo del sector privado.

derrocamiento de Árbenz en 1954 (ídem). Los efectos de la gestión desarrollada por los gobiernos revolucionarios, generó un ambiente propicio para la oferta y aceptación de cooperación para el logro de objetivos en materia de cumplimiento de responsabilidades del Estado. Posteriormente, en el contexto de la neoliberalización en la región, y frente al debilitamiento del Estado a causa del enfrentamiento armado interno y tras la firma de los Acuerdos de Paz, las organizaciones sociales cobraron relevancia, ejecutando acciones a través del apoyo técnico y financiero de agencias, fondos y otras organizaciones internacionales.

Por su parte, Holiday y Palencia (1996), consultores para Banco Interamericano de Desarrollo, admiten que los efectos profundos del enfrentamiento armado, la agenda de los Acuerdos de Paz, los amplios requerimientos del proceso de democratización en Guatemala, y las medidas de ajuste estructural implementadas por el gobierno, contribuyeron a que la sociedad civil, estableciera diálogos para replantear la naturaleza de las relaciones sociales existentes. Como producto de esos diálogos, ocurrieron críticas sobre los métodos utilizados por el Estado y también la sociedad, para dar respuesta a las necesidades más sensibles de grupos específicos y también de todo el país.

En el contexto de la negociación de los Acuerdos de Paz, fue conformada la Asamblea de la Sociedad Civil (ASC), misma que fue instalada en mayo de 1994, y que contaba con la representación de aproximadamente cinco organizaciones de cada uno de los siguientes sectores: religioso, sindical, popular, político, de organizaciones defensoras de los derechos humanos, de periodistas, de organizaciones de pueblos mayas, organizaciones no gubernamentales de desarrollo, centros de investigación, organizaciones de mujeres, de cooperativistas, de académicos y micro empresarios (Holiday y Palencia, 1996). El objetivo de la misma, fue la discusión de un plan estratégico para el cumplimiento de los Acuerdos de Paz y asegurar la participación de la sociedad civil en los procesos derivados de ello. Especialmente, garantizando la inclusión y toma de decisiones con base en las necesidades más apremiantes de la población más excluida a nivel histórico.

Pese a que muchas organizaciones surgieron como una alternativa de reivindicación a derechos civiles y políticos que fueron negados tras una historia de violencia estatal y represión, Zepeda et. al (1998), reconocen algunas herencias estructurales y culturales que les fueron dadas

no solo a las organizaciones, sino también a las políticas a las cuales las mismas apoyaron, de la siguiente forma:

El modelo de desarrollo y el peso de las corrientes neoliberales vigentes, el predominio del autoritarismo como estilo de hacer gobierno en muchas organizaciones, incluyendo partidos políticos y organizaciones sociales. El autoritarismo traducido en presidencialismo en la dinámica política oficial, el racismo en las relaciones interétnicas, el *adultocentrismo*⁶ en las relaciones intergeneracionales, machismo en las relaciones de género y en “dirigismo centralizado” en el caso de las organizaciones políticas y sociales (p.4).

Según Holiday y Palencia (1996), las organizaciones de sociedad civil en la Guatemala, en tiempos posteriores al conflicto, tuvieron cinco áreas prioritarias de incidencia: educación e incidencia cívico-política; promoción de intereses colectivos; prestación de servicios sociales y asistencia técnico-productiva; e investigación y análisis de la realidad social. Dentro de las múltiples acciones impulsadas por las mismas se encontró la consolidación de la organización comunitaria, la promoción de una cultura de tolerancia y respeto a los derechos humanos, la promoción de la incidencia ciudadana, la participación en la gestión pública, la promoción y reconocimiento de derechos de las mujeres y los pueblos indígenas en la institucionalidad pública, la extensión de los servicios de salud, educación familiar y acciones productivas de desarrollo comunitario, entre otras.

Las anteriores acciones responden a objetivos propios de la transición democrática. Sin embargo, uno de los grandes desafíos de la misma, tal como lo señalan Zepeda, et.al. (1998), fue la falta de una tradición de cultura política democrática. Lo cual presentó la necesidad de impulsar criterios y lineamientos políticos a lo interno de las organizaciones de sociedad civil, uno de ellos el relevo generacional de los liderazgos que participaban en ellas.

⁶ De acuerdo con este, la autoridad legítima reposa en los adultos, estableciendo una jerarquía que privilegia los saberes y las prácticas de estos por el mero hecho de ser adultos.

2.7 Las ONG juveniles en Guatemala: una mirada histórica

El Acuerdo de Esquipulas (1986), en su preámbulo, refiere a la voluntad de los Presidentes de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica, para dialogar en torno al plan de paz. A través del cual se asumió el reto de forjar un nuevo camino para la región, erradicar la guerra, garantizar la prevalencia del diálogo y la razón, y dedicar a las juventudes legítimas aspiraciones de paz, justicia social, libertad y reconciliación.

Dentro de las organizaciones de sociedad civil mapeadas por Holiday y Palencia (1996), como parte de un estudio desarrollado por el Banco Interamericano de Desarrollo, no existe registro de la conformación de organizaciones juveniles guatemaltecas, hasta 1996. Sin embargo, si existe registro del desarrollo de acciones orientadas a las juventudes como parte de los objetivos de las organizaciones campesinas, de pueblos originarios y mujeres. Dichas organizaciones reconocieron la importancia de atender a las necesidades de las juventudes, pero no fue este su enfoque prioritario, sino uno de los componentes de objetivos más amplios. Dichos factores, entran en correspondencia con que, de cara a la firma de la paz, la identidad juvenil aún no poseía un reconocimiento institucional amplio en la sociedad guatemalteca, como si existía un reconocimiento e impulso hacia los temas de niñez y en alguna medida su extensión hacia problemáticas de adolescencia.

Se contaba desde la década de los setenta con el Instituto Nacional de la Juventud (INAJU), que de acuerdo con Lemus Barahona (2008), contribuyó a la creación de un sesgo respecto a la diferenciación entre los *buenos* y los *malos* jóvenes, a través del fortalecimiento de estereotipos como la identidad hippie, de marihuanos, estudiantes del sector público; que justificaban la violencia política en el contexto del enfrentamiento armado. Este resulta un punto relevante, pues la perspectiva juvenil estuvo fuertemente asociada a la experiencia estudiantil, lo que justificó la polaridad entre las juventudes que prestaban servicio civil a través de entidades del Estado, y las organizadas al margen de él y, por ende, se encontraban en un espacio propicio para el descrédito y la violencia hacia las segundas.

La declaración del Año Internacional de la Juventud en 1985, representó un acontecimiento clave para las políticas reconocidas como “de juventud” en toda América Latina. En Guatemala, esto se tradujo en el Plan Nacional de la Juventud y la Ley del Deporte, lo cual es reconocido como

un antecedente importante en el surgimiento de la cuestión juvenil, según Lemus Barahona (2015). Finalmente, la creación del CONJUVE como ente rector en el marco de las políticas públicas destinadas a las juventudes, representó un antecedente para la inclusión de acciones afirmativas de los derechos de esta población.

Fue así como surgieron esfuerzos de organización que aglutinaron expresiones diversas en cuanto a la reivindicación de la categoría de *lo juvenil*, pues como se ha mencionado de forma previa, la experiencia institucional de los 70 había sido poco inclusiva y diversa y los marcos legales generados en los 80, resultaron reduccionistas ante las necesidades juveniles. Especialmente por el poco reconocimiento a su diversidad. Como un impulso importante, y directamente asociado con la Declaración del Año de la Juventud, la cooperación internacional articuló esfuerzos en la región latinoamericana para la visibilidad y realización de acciones que convocaran a las juventudes en grupos organizados y con un mayor grado de fortalecimiento a raíz de la oferta institucional para el reconocimiento de grupos legalmente constituidos.

De acuerdo con Cuéllar Betancourt & Maldonado (1996), luego de la firma de los Acuerdos de Paz, existió un paralelismo entre las acciones juveniles y el abordaje de los asuntos relacionados con niñez. Respecto a este último grupo, situaciones preocupantes en ese contexto, eran la situación de calle, el trabajo infantil, el maltrato, la situación de desplazamiento, refugio y desaparición como efectos del enfrentamiento armado (Cuéllar Betancourt & Maldonado, 1996). Según Lemus Barahona (2015), a partir de mediados de la década de los noventa, si bien existió dicho paralelismo, empezaron a distinguirse los asuntos asociados a niñez, y los asociados a juventud, atendiendo a las siguientes cuestiones:

- El despliegue en la institucionalización de políticas públicas, en donde los sectores debieron ser claramente diferenciados.
- La reorientación de recursos en el marco de procesos como la Declaración de París⁷ en 2005 y la reestructuración de instituciones a nivel nacional.

⁷ A través de dicha Declaración, se promueve un nuevo paradigma en materia de cooperación internacional, en donde los países receptores asumen el liderazgo de su desarrollo, viéndose apoyados por los países cooperantes. Para

- El surgimiento de cambios sociales que pusieron al centro de las políticas públicas la atención de situaciones específicas, que para las temáticas juveniles tuvo relación con la creación y proliferación de pandillas, maras y otras formas organizativas al margen de la ley.

A partir de dichos factores, en 2005 inició según Lemus Barahona (2015), un período que recorre hasta la actualidad, en que se han diversificado los asuntos juveniles; y como consecuencia de ello, se han multiplicado la cantidad de organizaciones de y para jóvenes. Una debilidad con la que se cuenta para el estudio de dicho fenómeno, es la poca o nula sistematización sobre su existencia, cobertura y alcances.

Ampliándose la existencia de las organizaciones juveniles, se contribuyó a que en Guatemala se iniciaran los esfuerzos por construir la agenda de juventud, delimitándose así las exigencias de las juventudes organizadas, dentro de los cuales hoy se encuentran: la participación ciudadana, una mayor cobertura en temáticas de educación, acceso a servicios básicos, salud integral y diferenciada, prevención de la violencia, entre otros.

2.8 Marco normativo de la juventud

En 2005, a nueve años de su fundación y consolidación como ente rector de las políticas de juventud en Guatemala, el CONJUVE formuló la Propuesta de Política de Juventud 2005-2015. Esta, surgió en el contexto del incremento en la organización juvenil y, por ende, en el fortalecimiento de una agenda específica de asuntos juveniles. Como parte de ello, dicha Política demanda desde su planteamiento el reconocimiento de las juventudes como pluriculturales, que requieren de la inclusión y la equidad.

Después de ello, en 2007 se elaboró un Plan de Acción Interinstitucional de Juventud 2006-2015, como una de las estrategias para el fortalecimiento de la institucionalidad pública, el posicionamiento de los asuntos juveniles ante ellas, y la mejora de la articulación para la atención de las situaciones de las juventudes. A ello, se sumó que, en 2009, el CONJUVE realizara una propuesta actualizada de la Política de Juventud para el período 2009-2019. Este hecho, se traslapó

Guatemala, como país signatario de la Declaración, esta tuvo implicaciones en términos de planificación, donde el modelo de gestión por resultados cobró relevancia.

con la propuesta presentada en 2010, por parte del CONJUVE para formular la Política Nacional de Juventud 2010-2015. Fue esta la primer Política Nacional de Juventud a nivel nacional, que tuvo una vigencia del 2010 al 2015. Como parte de su proceso de actualización, fue creada la Política Nacional de Juventud 2012-2020.

Además de ella, existen a nivel nacional otras políticas públicas que destinan a acciones a las juventudes, y que están enmarcadas en acciones específicas de entidades de gobierno que ejecutan, monitorean y evalúan políticas sectoriales. De las 69 políticas públicas vigentes a mayo 2021, 13 de ellas cumplen con lo anteriormente mencionado y son detalladas a continuación.

Tabla 2: Políticas públicas vigentes, que atienden a asuntos propios de las juventudes a nivel nacional

Nombre de la Política	Año de formulación	Institución Rectora	Acuerdo de Aprobación
Política de Desarrollo Social y Población	2002	SEGEPLAN	Sin acuerdo
Política Pública Respecto de la Prevención de las Infecciones de Transmisión Sexual ITS y a la respuesta a la epidemia del Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida SIDA	2005	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	AG 638-2005
Política de Educación Inclusiva para la Población con necesidades educativas especiales con y sin discapacidad	2008	Ministerio de Educación	AM 34-2008
Política Nacional Contra las Adicciones y el Tráfico Ilícito de Drogas	2009	Secretaría Ejecutiva de la Comisión Contra las Adicciones y Tráfico Ilícito de Drogas	Sin acuerdo
Políticas Educativas	2010	Ministerio de Educación	AM 3409-2011
Política Pública contra la Trata de Personas y de protección integral a las víctimas 2014-2024	2014	Secretaría Contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas.	AG-184-2008
Política Nacional de Prevención de la violencia y el delito, seguridad ciudadana y convivencia pacífica	2014	Ministerio de Gobernación	AG 281-2014

Políticas Culturales, Deportivas y Recreativas 2015-2034	2015	Ministerio de Cultura y Deportes	AM 948-2015
Política Nacional de Emprendimiento “Guatemala emprende”	2015	Ministerio de Economía	AG 150-2015
Política Nacional de Educación Ambiental	2017	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	AG 189-2017
Política Nacional de Empleo Digno 2017-2032	2017	Ministerio de Trabajo	Sin Acuerdo
Política Pública de Protección Integral de la niñez y la adolescencia	2017	Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia	Sin Acuerdo
Política Pública Contra la Violencia Sexual en Guatemala 2019-2029	2019	Ministerio de Gobernación	AG-260-2019

Fuente: Elaboración propia con base en información del Centro de Acopio de Políticas Públicas –CAPP- de SEGEPLAN.

En materia legal, no existe a nivel nacional una legislación específica para la garantía de los derechos de las juventudes, pese a que han existido varios intentos y esfuerzos para ello. Si bien en 2008 se aprobó el Decreto 44-2008, a través del cual el Congreso de la República de Guatemala declaró el 12 de agosto de cada año como el Día de la Juventud a nivel nacional, este decreto no hace reconocimiento de derechos, sino del acto conmemorativo. La Tabla 3, ilustra las múltiples iniciativas de ley juveniles que han llegado al Congreso de la República de Guatemala, junto al tratamiento y avance que han tenido.

Tabla 3: Iniciativas de ley juveniles conocidas por el Congreso de la República de Guatemala

Nombre de la Iniciativa de ley	Año de presentación	Número	Avance a diciembre 2020
Ley de desarrollo integral de la juventud	2005	3285	En 2007 obtuvo un dictamen favorable, sin embargo aún no ha pasado a primer debate.
Ley Nacional de la Juventud	2008	3896	En 2016 fue aprobada en primer debate, sin embargo aún no ha pasado a segundo debate.
Ley de acceso al trabajo de la juventud	2008	3970	En 2010 obtuvo un dictamen favorable, sin embargo aún no ha pasado a primer debate.

Ley de becas y créditos educativos para la juventud	2009	4079	En 2010 fue conocida en segundo debate. A la fecha no ha sido parte de un tercer debate.
Ley del programa de juventud, deporte y recreación	2009	4119	En 2011 tuvo un dictamen favorable. Se encuentra a la espera de un tercer debate.
Ley del programa para el desarrollo de juventudes rurales	2009	4089	En 2010 tuvo un dictamen favorable. A la fecha, está a la espera de primer debate.
Ley de la juventud	2014	4826	En 2014 obtuvo un dictamen favorable.
Ley para el desarrollo de las juventudes	2016	5208	En 2017 fue conocida en segundo debate, se encuentra a la espera de un tercer debate.

Fuente: Elaboración propia, Guatemala, 2021.

La iniciativa que ha contado con un mayor avance en el Ejecutivo Legislativo, es la iniciativa 5208, Ley para el desarrollo de las juventudes. Misma a la que la Comisión de Juventud en funciones durante el 2021, ha dado seguimiento con apoyo de organizaciones de sociedad civil, especialmente con las que integran el Observatorio de Derechos de la Juventud. Dicha ley busca la creación de un Sistema Nacional de Juventudes, modificando la estructura existente en la actualidad. Dicho sistema, estaría conformado por la Secretaría Presidencial de Juventudes, el Consejo de Juventudes y el Foro Consultivo de Juventudes. Para la cobertura de las necesidades contempladas en ella, la iniciativa propone que la Secretaría Presidencial de Juventudes cuente con fondos asignados del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado. Dentro de dichas necesidades no se contempla el financiamiento de políticas públicas.

2.9 Marco Institucional público de la Juventud

La primera entidad nacional creada para atender asuntos juveniles a nivel nacional, fue el Instituto Nacional de la Juventud y el Deporte –INAJU-, que estuvo adscrito al Ministerio de Educación. Seguido de ello, asumió la rectoría de los asuntos juveniles el Consejo Nacional de la Juventud –CONJUVE-, adscrito a la Presidencia de la República por medio del Acuerdo Gubernativo 405-96.

A partir de la promulgación del Acuerdo Gubernativo Número 163-2012, del Ministerio de Gobernación, se acuerda la creación del Gabinete Específico de la Juventud, cuya finalidad es “propiciar la articulación, coordinación e impulso de acciones para la implementación de planes, políticas públicas, programas y proyectos especialmente de inversión social, enfocados en el desarrollo integral de la juventud, en el corto, mediano y largo plazo” (artículo 1). Sin embargo, en 2019, se crea a través del Acuerdo Gubernativo 11-2019, el Gabinete Específico de Desarrollo, con las funciones de coordinación, diseño, gestión y planificación de las políticas públicas y demás propuestas para alcanzar los resultados contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo K’atun Nuestra Guatemala 2032; a fin de reducir las brechas de inequidad y desigualdad de la población en condiciones de vulnerabilidad, incluidos en estos grupos la niñez, juventud, mujeres, pueblos indígenas, adultos mayores, personas con condición de discapacidad y del área rural (artículo 2).

El Gabinete Específico de Desarrollo –GEDS-, cuenta con Mesas Temáticas, según las poblaciones priorizadas a partir de su integración. La atención dada por el GEDS a las juventudes nacionales, se brinda a partir de dos mesas, la Mesa de Niñez y Adolescencia y la Mesa de Juventud. Para el primer caso, el de la Mesa de Niñez y adolescencia, el Ministerio de Educación funge como entidad rectora, el Ministerio de Desarrollo cumple una función de asesoramiento, y la Secretaría de Bienestar Social, la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente y el Ministerio de Cultura y Deportes, son corresponsables.

En la Mesa de Juventud, el CONJUVE es la entidad rectora, recibiendo asesoramiento del Ministerio de Educación, y teniendo como corresponsables al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Economía, Ministerio de Gobernación, Secretaría Presidencial de la Mujer, Secretaría de Bienestar Social y la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología.

Dentro del Congreso de la República, existe una Comisión de la Juventud, que para el período 2021-2022, está integrada por diputados de dos partidos políticos únicamente. Estos son, el Movimiento Semilla que solo tiene un espacio de representación en dicha comisión, y la Unidad Nacional de la Esperanza, que ocupa cinco de los espacios. La integración de dicha Comisión en el Congreso de la República, denota la falta de interés que existe en los bloques legislativos hacia

ella y, por consiguiente, los asuntos juveniles. Ello puede hacerse evidente en cuanto al número de integrantes y la poca diversidad en los partidos a los que representan.

Son la Comisión de Juventud y la Comisión de Asuntos de Seguridad Nacional, las que cuentan con la menor cantidad de integrantes, siendo seis para ambos casos. La diferencia entre ellas, es que la Comisión de Asuntos de Seguridad Nacional está conformada por integrantes de seis partidos diferentes. En cuanto a su integración, es la Comisión de Juventud junto a la Comisión de Trabajo la menos diversa en cuanto a los partidos de sus integrantes. En ambas, la conformación es semejante, pues los legisladores que participan en ella participan en los partidos Unidad Nacional de la Esperanza –UNE-, y del Movimiento Semilla. Habiendo más integrantes de la Unidad Nacional de la Esperanza-UNE-, en la Comisión de Trabajo que en la de Juventud.

La Procuraduría de Derechos Humanos –PDH-, como entidad que tiene comisión ante el Congreso de la República, cuenta con diecisiete defensorías para la atención de población específica. Una de ellas, es la Defensoría de la Juventud, creada según Acuerdo SG-007-2011, en el marco del Año Internacional de la Juventud, celebrado en 2011. De acuerdo con el sitio web de la PDH, las principales funciones dicha Defensoría son: la generación de propuestas e implementación de lineamientos para la defensa, protección, investigación y promoción de derechos de la juventud; desarrollo y seguimiento a los procesos de supervisión a instituciones de la administración pública que atienden derechos humanos de la juventud.

En cuando al actuar institucional, está a cargo de la coordinación de acciones en el ámbito nacional para proteger derechos humanos de la juventud; verificar casos de posibles violaciones de los derechos humanos de la juventud en casos de ameritar enfoques especializados; emitir y dar seguimiento a recomendaciones que surgen de procesos de supervisión a la administración pública; y elaborar propuestas de pronunciamientos o comunicados, material educativo e informes respecto a los derechos humanos de la juventud.

En cuanto a los gobiernos locales, el Código Municipal (Decreto No. 12-2002) establece que, en el marco de la descentralización y la atención de las necesidades locales, deben existir nueve comisiones, siendo estas:

1. Educación, educación bilingüe intercultural, cultura y deportes
2. Salud y asistencia social
3. Servicios, infraestructura, ordenamiento territorial, urbanismo y vivienda

4. Fomento económico, turismo, ambiente y recursos naturales
5. Descentralización, fortalecimiento municipal y participación ciudadana
6. Finanzas
7. Probidad
8. Derechos humanos y de la paz
9. De la familia, mujer, niñez, juventud, adulto mayor o cualquier otra forma de proyección social.

Dentro de ellas, no se contempla de forma explícita la atención de necesidades y gestión de procesos o recursos a favor de las juventudes, aunque algunas de ellas las contemplan como integrantes de familias, destinatarios de obra pública, servicios de atención a través de la Municipalidad, y otras formas de atención indirecta.

Sin embargo, destaca que, de las nueve comisiones existentes en el Gobierno Municipal, es una la que aglutina los intereses de sectores socialmente vulnerables, dentro de los cuales se encuentran las juventudes. Lo cual resulta preocupante, dada la diversidad de problemáticas específicas que cada sector enfrenta según condiciones estructurales de desigualdad, contextuales según los entornos que se habitan, y las necesidades coyunturales. Siendo ese el escenario, una Comisión resulta insuficiente para actuar en dos vías necesarias: la atención a las problemáticas que perjudican el bienestar de dichas poblaciones, y la puesta en marcha de acciones que busquen prevenir dichas condiciones de desventaja.

El proceso de modernización y descentralización del Estado, representó para la administración pública, la necesidad y al mismo tiempo la posibilidad, de reconocer las capacidades de los gobiernos locales para gestionar necesidades de sus contextos. De esa cuenta, el Código Municipal ((Decreto No. 12-2002), reconoce que el municipio es la unidad básica de la organización territorial del Estado y que es en su seno, que se da respuesta inmediata a los asuntos públicos. La ausencia de instancias específicas que atiendan a asuntos juveniles en lo local, evidencia la ausencia y la debilidad que existe en dicha materia a nivel nacional.

En algunos casos, existen a nivel local oficinas de atención a problemáticas de grupos específicos. Entre ellas, Oficinas de la Mujer u Oficinas de la niñez, adolescencia y juventud. De donde se refleja que la atención brindada a las juventudes, no es específica, sino que se encuentra estrechamente vinculada a las problemáticas de niñez. Si bien los ciclos de vida de la niñez,

adolescencia y juventud, son consecutivos y tienen una estrecha vinculación, cada uno requiere de una especificidad, a fin de actuar de manera pertinente. En dichas circunstancias, de nueva cuenta la administración pública local, refleja las carencias y debilidades de la administración nacional.

La institucionalización pública de las necesidades juveniles es un proceso reciente no solo para Guatemala, sino para América Latina como se ha apuntado previamente. En esa tarea, Guatemala tiene ya al menos 25 años destinando recursos materiales, técnicos y financieros a dar respuesta a las necesidades de la población joven. Claramente, los propósitos de la institucionalidad pública en esos 25 años de experiencia en la materia, han sido ambiciosos. Y se ha dejado ver ya a través de la experiencia, la amplitud de los fines y la escasez de mecanismos para llevarlos adelante y cumplirlos. Es decir, que se ha evidenciado ya un escenario anómico desde el cual se producen las actuaciones.

Tras la aprobación e implementación de dos Políticas Nacionales de Juventud, ambas adscritas al CONJUVE como entidad rectora, se ha probado a nivel técnico una limitación en las posibilidades institucionales de acción. Sin embargo, no se evidencia hasta el 2020, la puesta en marcha de mecanismos de mejora en cuanto al replanteamiento estatal de una problemática de partida: la limitante que representa la figura de Consejo para la entidad rectora de políticas públicas en materia de juventud.

Capítulo III: El proceso de participación de las ONG juveniles en la actualización de la PNJ 2012-2020

Tal como se hizo referencia en el capítulo I de la presente investigación, se realizaron entrevistas semiestructuradas a las personas que representan a las organizaciones de interés. Esto, permitió la obtención de información a través de la cual se fundamentó la problemática analizada y se situó el tema según la experiencia de los actores involucrados. De esa cuenta, se entrevistó de primera mano a Marlon García, integrante del CONJUVE y Responsable del Departamento de prioridades de la juventud y Coordinador Nacional del Proceso de Actualización de la Política Nacional de Juventud 2012-2020.

Con base en la información proveída por García, a través de la aplicación del Instrumento I de recolección de información, fue elaborado el Instrumento II, mismo que fue aplicado a representantes de las organizaciones que constituyen la unidad de análisis. De acuerdo al planteamiento inicial de la investigación, y según el cumplimiento de los criterios establecidos (contenidos en el Anexo I), las organizaciones a ser consultadas serían: Red de Jóvenes para la Incidencia Política (Incide Joven), Paz Joven Guatemala, Sociedad Civil para el Desarrollo de la Juventud (Sodeju), Asociación por una vida digna (Programa Jóvenes Contra la Violencia), y Asociación Caja Lúdica. Sin embargo, a través del trabajo de campo, se identificó que fueron únicamente dos de ellas las que tuvieron una vinculación estrecha con el proceso de actualización, como miembros activos del Observatorio de Derechos de la Juventud. Siendo estas Paz Joven Guatemala y Asociación Caja Lúdica, quienes comparten la Secretaría Ejecutiva del dicho espacio.

Sobre las otras organizaciones, se afirmó que una de ellas ya no forma parte del Observatorio de Derechos de la Juventud (Sodeju), y las otras, atienden otras prioridades y procesos relevantes para el Observatorio, siendo la que más destaca, el seguimiento al avance de la Ley para el desarrollo de las juventudes en el Congreso de la República. Sin embargo, se encontró que, pese a no cumplir con el criterio de incluir la incidencia política como uno de sus objetivos, misión o visión constitutiva; el Movimiento de Jóvenes Mayas (Mojomayas), es una organización que tuvo una participación relevante en el proceso de actualización, como parte del Observatorio de Derechos de la Juventud. Por este motivo, fue considerada para la consulta al igual que las dos organizaciones mencionadas anteriormente. Los siguientes apartados presentan

los hallazgos resultantes del proceso de consulta, sistematización y análisis de la información obtenida.

3.1 Actualización de la PNJ, factores determinantes

Como un primer hallazgo relevante, se presenta que existieron factores clave en cuanto al tratamiento que se dio a la Política Nacional de Juventud 2012-2020 de cara a su vencimiento y a las necesidades y la ruta planteada para su actualización. Estos, por su naturaleza, atienden a dos dimensiones. La primera de ellas, técnica, y la segunda, política. Como se ha enunciado en las primeras secciones de la investigación, contemplar ambas resulta indispensable para dar cuenta de las múltiples influencias que intervienen en el ciclo de las políticas públicas. Y a reconocer la existencia de una política de políticas públicas⁸, que incide en las posibilidades de éxito de las mismas y por extensión al alcance que estas tengan para la población destinataria.

3.1.1 Factores técnicos

Tal como se ha enunciado en los antecedentes investigativos, el ciclo de las políticas públicas contempla la realización de monitoreo de estas, para que puedan ser posteriormente evaluadas. De esa forma, insumos determinantes para la actualización de la política, son los resultados de los procesos de monitoreo y los resultados de las evaluaciones a las que la misma debió ser sometida durante su implementación y al término de su vigencia. Por parte del CONJUVE, se confirmó que la presente administración inició sus gestiones con la intención de reformular la política, en lugar de actualizarla. Dicha posibilidad, presentaba la oportunidad de darle a la misma un mayor grado de pertinencia de acuerdo necesidades presentes de las juventudes y a través de dicha condición, dar mejor respuesta a sus afecciones actuales.

Según lo manifestado por García, lo que encontraron en dicha tarea, es que no existían elementos suficientes para evaluar la Política ya que, pese a que esta tenía una vigencia de 8 años, del 2012 al 2020; el Plan de Acción contemplado en ella era solamente de 4 años, es decir del 2012

⁸ Se ha identificado de esta forma, al conjunto de relaciones de poder que operan y están presentes en los procesos de diseño, planificación, implementación y evaluación de las políticas públicas. Esta política no refiere a las cuestiones técnicas, sino a las interacciones de todos los tipos de actores involucrados.

al 2016. Con lo cual, los 4 años restantes, del 2017 al 2020, no tuvieron un plan de acción y según lo afirmado, y tampoco mecanismos o elementos para que esta fuera evaluada. También fue mencionado que les fueron entregados como parte del relevo de los cargos, documentos que carecían de elementos técnicos para medir el impacto de la Política.

Al respecto, integrantes de las ONG juveniles consultadas manifestaron preocupación. Según lo indicado con María Luisa Méndez, Directora Ejecutiva de Paz Joven Guatemala y representante de la organización ante el Observatorio de Derechos de la Juventud; no evaluar la política fue un error inicial en el proceso. Según fue indicado por ella, las organizaciones que integran el Observatorio de Derechos de la Juventud, exigieron que los procesos del ciclo de políticas públicas fueran cumplidos, de modo que se contara con insumos y la práctica desarrollada no fuera solo la de actualizar contenido, dejando al margen el reconocimiento de las necesidades existentes luego de ocho años de vigencia. A pesar de reconocer la gravedad de no contar con una evaluación, Méndez no atribuye la responsabilidad de dicha carencia a la administración actual del CONJUVE.

Además del tratamiento del contenido de las políticas en sus procesos de actualización, la evaluación y el análisis de los resultados de la misma permite obtener una mirada más amplia sobre las políticas públicas como instrumentos orientadores. Entre ellos, permite reconocer la eficacia de las funciones desarrolladas por las entidades responsables; si el tipo de intervenciones que realizan, las formas en que lo hacen y los tiempos en que lo ejecutan, son los más convenientes; si los mecanismos de coordinación y comunicación entre las entidades responsables son los más factibles y favorables o no; si los beneficiarios ven satisfechas sus necesidades según lo planteado por la Política; entre otros elementos que permiten la toma de decisiones basadas en evidencia. Al no contar con elementos que contribuyan a las reflexiones de este carácter para la toma de decisiones, se pone en riesgo las posibilidades de éxito de la nueva política en cuanto a dar respuesta veraz a las problemáticas actuales que enfrentan las juventudes, a partir de los recursos estatales disponibles. Y a las necesidades institucionales requeridas para lograrlo.

3.1.2 Factores políticos

A raíz de la información inicial con la que contó la administración actual del CONJUVE, la decisión respecto a ello, fue no evaluar la Política. Según fue comentado por García:

“...al no evaluar la política, pierde sentido la reformulación. Y allí fue que se empezó a desarrollar un diagnóstico de programas de juventud. Esto también contribuyó a que se tomara la decisión de tomar la anterior y actualizarla y no reformularla. Se decidió esto porque evaluarla hubiera requerido un año más...” comunicación personal, 15 de julio de 2021.

Ello evidencia que si existieron posibilidades para evaluar al menos los cuatro años a lo largo de los cuales la Política tuvo vigencia, y en los cuales si contó con un plan de acción. Fue esta la demanda de las ONG juveniles, reconociendo los vacíos que no permitirían hacer un proceso de evaluación de los ocho años, pero sí de los primeros cuatro para contar con un referente lo más cercano posible a la realidad de la Política. Sin embargo, la principal preocupación manifiesta por el CONJUVE al desarrollar dicho proceso, fue la implicación de tiempo que ello hubiera requerido.

La premura en cuanto al tiempo responde a una serie de factores tanto internos como externos al CONJUVE. Por un lado, el compromiso institucional adquirido con la Política, al iniciar su gestión el mismo año en que esta perdió vigencia. Lo cual sentó como una de sus prioridades el proceso de reformulación, según el plan inicial. Y por otro, el interés de diferentes sectores por contar con una nueva Política Nacional de Juventud. Dentro de dichos actores se encuentran las ONG juveniles, cuya participación en asuntos públicos tiende al incremento según se ha enunciado de forma previa. Y también, las entidades de cooperación internacional que cuentan con programas propios en materia de juventud, en coordinación con entidades estatales, y que también apoyan el trabajo de las ONG a través de la asignación de recursos técnicos y financieros para la implementación de sus acciones.

Frente a dicho escenario, pese al liderazgo de las organizaciones en asuntos juveniles, y a la influencia de la cooperación internacional en la agenda de juventudes, es el mandato institucional del CONJUVE el que prima para la toma de decisiones en cuanto al tratamiento de la

política a vencer. Si bien puede comprenderse el sentido de urgencia en cuanto a contar con una nueva política, a raíz de que no se ha implementado un Plan de Acción en los últimos cinco años, esto también plantea al CONJUVE la necesidad de considerar los mejores mecanismos para la formulación de una que atienda a las necesidades que ello deja. Pues si bien es imperativo dar atención pronta a las problemáticas que afectan de múltiples formas a las juventudes, dicha atención debe provenir de decisiones fundamentadas en datos e información de la mayor calidad técnica posible.

De ese modo, el CONJUVE se encontró en un escenario con dos posibilidades. Por un lado, realizar el proceso de evaluación de la Política, con miras a que ésta pudiera ser reformulada, implicando esto una mayor cantidad de tiempo hasta tener una nueva versión que entrara en vigencia. Y por el otro lado, realizar un proceso de actualización de la Política, no evaluando la implementación de la misma, pero sí obteniendo un producto final a ser puesto en vigencia en un período menor de tiempo.

En dicha posición, el CONJUVE tomó la decisión de no reformular la política, sino actualizarla, no desarrollando un proceso de evaluación. García afirmó que se decidió subsanar dicha carencia realizando un diagnóstico inicial como parte de la ruta de actualización. Los insumos principales considerados para ese diagnóstico fueron los programas implementados por las dependencias del Organismo Ejecutivo en materia de juventud, durante el período de vigencia de la Política. Dejando fuera del proceso, lo relativo a la ejecución de acciones por parte del CONJUVE, lo cual hubiera proveído insumos para una evaluación interna que pudiera ser mejorada para la vigencia de la siguiente Política Nacional de Juventud.

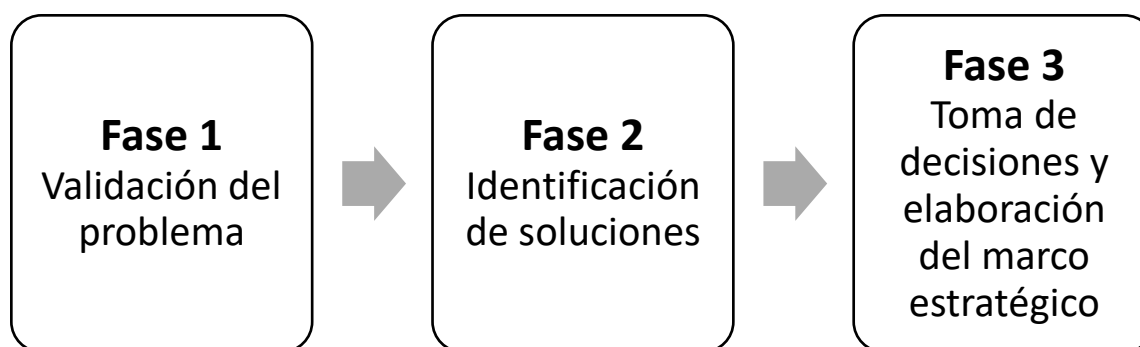
Según el tiempo transcurrido, el proceso de actualización de la Política, ha implicado cerca de la mitad del período de funciones de la actual administración del CONJUVE. Haber optado por la reformulación de la política, si bien habría ofrecido condiciones de mayor agudeza técnica para la toma de decisiones sobre el proceder de la institucionalidad pública en materia de juventud, presentaría la posibilidad de que dicha administración no llegara a lograr la aprobación de la nueva Política para el 2024, año en que finaliza su gestión.

De acuerdo a lo indicado por las organizaciones, el CONJUVE tuvo prisa por la que la Política actualizada fuera presentada en el 12 de agosto del 2021, fecha en que se conmemora el Día Internacional de la Juventud. Premura ante la cual se omitieron elementos técnicos del proceso

de actualización. Por ese motivo, se afirma que la decisión final sobre el tratamiento que se dio a la Política de Juventud vencida, se fundamentó en motivaciones políticas.

Siendo ese el caso, el CONJUVE planteó la siguiente ruta para la actualización de la Política Nacional de Juventud 2012-2020.

Figura 1: Proceso de actualización de la PNJ 2012-2020 diseñado por el CONJUVE.



Fuente: Elaboración propia con base en información contenida en el Informe Resumen de la Actualización de la Política Pública Nacional de Juventud, elaborado por el CONJUVE.

La Figura 1 ilustra el proceso definido por el CONJUVE, por lo que en él se excluyen los trámites a realizar al tener los dictámenes técnicos y jurídicos que han de ser entregados a la Procuraduría General de la Nación, los procesos que prosiguen para la elaboración de la propuesta de Acuerdo Gubernativo, la resolución del Gabinete de Ministros y su publicación; en tanto estos son procesos que corresponden a todas las políticas públicas para su entrada en vigencia, y no se encuentran sujetos a las deliberaciones de las entidades rectoras.

3.2 Participación inicial de las ONG juveniles en la actualización de la PNJ

El diseño del proceso de actualización de la Política, participaron dependencias del Organismo Ejecutivo, entidades autónomas, organismos de Cooperación Internacional y organizaciones de sociedad civil, diferenciando en las últimas a aquellas que son especializadas en temas de juventud y aquellas que tienen un campo de especialidad distinto pero que aporta al trabajo con y para las juventudes. A continuación, se presentan las fases del proceso, su propósito y actores inicialmente involucrados.

Tabla 4: Fases del proceso de actualización de la Política Nacional de Juventud 2012-2020, en que tuvieron intervención actores internos y externos al CONJUVE.

Fase	Propósito	Actores convocados
I Validación del Problema	Diseñar el Árbol de Problemas a ser empleado en el proceso de consulta y validación.	Equipo interno del CONJUVE con conocimientos multidisciplinarios y Comité Técnico: SEGEPLAN, MIDES, MINEDUC, INE y ONG especializadas
II Identificación de soluciones	Priorizar soluciones efectivas para las problemáticas identificadas por el Comité Técnico.	Redes juveniles nacionales: organizaciones integrantes del Observatorio de derechos de la juventud, Frente Nacional de Juventud, Red de Juventudes Rurales y CACIF Joven; Instituciones del Estado y Cooperación Internacional
III Toma de decisiones y elaboración del marco estratégico	Elaborar y presentar para retroalimentación del Consejo Asesor, un Documento Base de la Política Nacional de Juventud, mismo que sería enviado a SEGEPLAN.	Consejo Asesor: UNFPA, UMG, IREX-USAID, INCEP, Fundación Esquipulas, OACNUDH, CONADI.

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas e Informe Resumen de la Actualización de la Política Nacional de Juventud 2012-2020.

De acuerdo con ello, los espacios contemplados inicialmente por el CONJUVE para la participación de las ONG juveniles que componen la unidad de análisis de la presente investigación, fueron dos, siendo estos, la identificación del problema y la identificación de soluciones.

3.2.1 Participación de las ONG juveniles en la identificación del problema

Dicha fase, constituye el nivel más básico de involucramiento, limitado a que las entidades gubernamentales caractericen las problemáticas, pero no a que los actores involucrados, incidan sobre las entidades que les convocan y la forma en que emplean dicha información. A pesar de

ello, constituye sin duda un paso fundamental hacia el logro de una interacción democrática entre el gobierno y la ciudadanía.

De acuerdo con el personero del CONJUVE, el propósito de convocar a entidades a la presente fase, fue la de actualizar la data con la que se cuenta, acerca del estado situacional de las juventudes. Por ese motivo no se realizó una convocatoria amplia a todas las organizaciones de sociedad civil juveniles, sino a aquellas a las que se les reconoce por su capacidad de generación de datos y análisis sobre las problemáticas específicas que afectan a las juventudes. En ese sentido, de las organizaciones que conforman la unidad de análisis, solamente dos fueron convocadas, siendo ellas el Movimiento de Jóvenes Mayas y Caja Lúdica. Ante ello, Méndez manifiesta que desconoce los motivos por los cuales Paz Joven Guatemala no fue contemplada dentro del proceso.

La oferta de involucramiento, incluyó la realización de aportes en la construcción del Árbol de Problemas, metodología validada por el CONJUVE para la elaboración del documento base de la Política Nacional de Juventud. La construcción del árbol de problemas, fue apoyada por una consultoría contratada por el Fondo de Población de las Naciones Unidas en Guatemala, –UNFPA.

Enma Catú, del Movimiento de Jóvenes Mayas, afirmó que la organización fue considerada como experta en temáticas de juventudes indígenas. Pedro Ochoa de Caja Lúdica, asumió que dicha organización fue convocada, pues no existen muchas organizaciones juveniles que se especialicen en temáticas de arte y cultura. De donde Caja Lúdica ha sido reconocida como un referente por los años de experiencia que ha acumulado en la materia. Como parte de su intervención en dicha fase, las organizaciones socializaron con la consultora a cargo, sus perspectivas sobre las problemáticas en las que poseen un mayor grado de conocimiento.

3.2.2 Participación de las ONG juveniles en la identificación de soluciones

Dentro de la estructura del CONJUVE, reconocieron a esta fase como *Espacios de participación*, para los que fueron diseñadas diferentes metodologías según los diferentes sectores convocados y sus organizaciones representantes. Los espacios en que las juventudes tuvieron participación directa, fueron categorizados según tres niveles diferentes, a partir de las regiones geográficas que cada uno abarcó: Encuentros Departamentales, Encuentros Regionales y

Encuentro Nacional. Como un paso inicial para realizar dichos encuentros, se conformó un Directorio de Organizaciones Juveniles, mismo que se encuentra compuesto por el registro de 365 expresiones de agrupación juvenil, dentro de las que se encuentran colectivos, otros grupos que no están legalmente constituidos y ONG dentro de las cuales además de las integrantes del Observatorio de Derechos de la Juventud, se encuentran otras.

De ese modo, los primeros espacios de discusión fueron los Encuentros Departamentales. Se realizaron 22 diálogos juveniles de este nivel. A raíz de la pandemia del COVID-19, el CONJUVE optó por desarrollar los mismos desde la modalidad virtual, lo cual, si bien posibilitó que dicho ejercicio fuera realizado, trajo limitaciones que dificultaron el proceso. De acuerdo con información proveída por el CONJUVE, en este nivel se tuvo la participación de 828 representantes de organizaciones juveniles. El propósito de los espacios, fue el generar reacciones acerca del árbol de problemas previamente definido por el Comité Técnico y la consultora a cargo de dicho proceso.

Seguido de ello, se realizaron ocho Encuentros Regionales, desarrollados con participantes de los Diálogos Departamentales. A través de estos espacios, se buscó validar las causas directas e indirectas de las problemáticas que afectan a las juventudes a nivel nacional, mismas que fueron planeadas en los Diálogos Departamentales.

Finalmente, el ciclo de consulta de esta fase en cuanto a las juventudes, concluyó con el Encuentro Nacional. Para el mismo, se realizó una convocatoria abierta a todas las organizaciones que tuvieron representación en los Diálogos Departamentales, Regionales y para quienes aún no se habían involucrado en el proceso. La cuota de participación admitida por organización, fue de un representante. El objetivo del diálogo fue dar a conocer los avances del proceso y promover la priorización de problemas que afectan a las juventudes a nivel departamental.

De acuerdo con las entrevistas realizadas, las ONG estudiadas consideran que los espacios no alcanzaron a satisfacer las expectativas y a cumplir con las necesidades del proceso. Las debilidades que reportaron tanto Catú, Ochoa y Méndez, fueron de diferentes índoles; desde la limitación en cuanto al acceso a recursos necesarios para participar en los encuentros de forma

activa, hasta la disponibilidad de destrezas y habilidades de quienes ejercían la moderación de los espacios y recopilaban información relevante para la toma de decisiones.

Catú, integrante del Movimiento de Jóvenes Mayas indicó que, desde su experiencia, la barrera del idioma planteó una primera limitante, pues los diálogos fueron en español, no siendo este el idioma materno de las juventudes mayas que participaron. Si bien reconoció que se contó con una traducción, esto no permitió el involucramiento activo ni la participación en condiciones de igualdad y pertinencia. Seguido de ello, reconoció que muchos jóvenes no contaban con los recursos financieros para adquirir recargas electrónicas, por lo que fueron las organizaciones quienes facilitaron dichos recursos, sin respaldo o apoyo del CONJUVE.

Además, apuntó que, para muchos jóvenes integrantes del Movimiento de Jóvenes Mayas, la plataforma Zoom resultó desconocida, por lo que la necesidad en cuanto al acceso a internet y la plataforma no se solventó únicamente con la asignación de recargas de internet, sino también con el acompañamiento para descargar la aplicación y reconocer las funciones para poder participar de forma activa en los espacios. Ante dicha necesidad reconoció que fueron únicamente las ONG quienes dieron respuesta.

Además, mencionó que hubo aspectos técnicos en cuanto a la administración de la plataforma, que impidieron la plena participación. Por un lado, las salas admitieron a un máximo de cien personas, lo que dejó fuera a personas con deseos de incorporarse. Para las juventudes que integran las redes activas dentro del movimiento al cual representa, el proceso no era claro. Reconoció que muchas de las personas que asistieron, desconocían sobre el propósito de la consulta.

Mencionó incluso que algunas juventudes mayas no conocen qué es una política pública, por lo que también desconocen que la Política Nacional de Juventud existe, que estaba cerca de perder vigencia y que era importante actualizarla. Sobre ello, concluyó que la labor del CONJUVE no debió ser solo la convocatoria, sino también una estrategia de comunicación que permitiera ampliar el conocimiento acerca de que la Política existe, ofrece oportunidades para la mejora de condiciones de las juventudes, y por qué la participación era necesaria. Admitió que es en estas circunstancias en donde se lamenta que exista un Delegado Regional del CONJUVE, y no uno

departamental, ya que esto dificulta la realización de trabajo con las bases de las organizaciones, pues reconoció que estas no pueden ocuparse de todo el proceso.

En ese sentido, Ochoa, de Caja Lúdica, reconoció que en la intención de hacer representativo el espacio, se convocó a personas que no tenían claridad sobre su rol en el mismo. Además de ello, admitió que los espacios sobrepasaron la capacidad del CONJUVE, tanto en la administración tecnológica del espacio, como en la técnica, relacionada a la moderación. Sobre ello, Catú trasladó que la impresión de jóvenes que participan en Mojomayas, fue que la actitud de quienes facilitaron los espacios, era autoritaria. Ochoa, mencionó que, pese a que todo el equipo del CONJUVE asistió a los eventos, pocos reunían las habilidades de moderación, aspecto en el que coincidió Méndez, de Paz Joven.

Catú reconoció que, durante el proceso, hubo iniciativa por parte del CONJUVE. Sin embargo, la preparación técnica y la creación de condiciones fue la que perjudicó el alcance de los objetivos planteados para los espacios. De la misma forma, Ochoa coincidió en que la intención del CONJUVE fue positiva, pues se evidenció el deseo de desarrollar un proceso democrático entorno a las consultas. El CONJUVE por su parte, reconoció el proceso como participativo para las juventudes a nivel nacional, dada la magnitud de las consultas y los retos implícitos en que las mismas pudieran llevarse a cabo.

3.2.3 Grado de participación de las ONG, en la ruta de actualización planteada por el CONJUVE

Tomando como referencia la Herramienta de Análisis sobre la participación de las ONG juveniles en el proceso de actualización de la Política Nacional de Juventud, a continuación, se presenta la Tabla 5, misma que a partir de los diferentes grados de participación posibles para cada fase del proceso, permite visualizar a cuáles tuvieron acceso las organizaciones que integran la unidad de análisis.

Tabla 5: Identificación del grado de participación de las ONG juveniles en el proceso de actualización de la PNJ, según la ruta planteada por el CONJUVE.

		Grado de participación de las ONG juveniles en el proceso de actualización de la Política Nacional de Juventud 2012-2020			
		Información (If)	Consulta (Cs)	Cooperación (Co)	Decisión (De)
Fases de proceso de actualización de la Política Nacional de Juventud 2012-2020	Identificación del problema (Dpr)	Dpr, If	-	-	-
	Identificación de soluciones (Ds)	-	Ds,Cs	Ds,Co	-
	Toma de decisión para elaboración de documento base (Td)	-	-	-	-

Fuente: Elaboración propia, Guatemala, 2021.

La Tabla 5, ilustra el grado de participación planeado en el proceso, como un efecto del proceso de institucionalización de los mecanismos de participación ciudadana para el caso de las juventudes a través del CONJUVE como entidad rectora de dicho sector. Respecto a ello se refiere que, cuando el origen de dichos mecanismos es estatal, los sujetos sociales que son convocados, pierden autonomía política y se desnaturaliza el sentido de la participación, pues el diseño de los mecanismos responde a una colaboración funcional con el gobierno. Siendo los aparatos de gobierno quienes condicionan el alcance de la participación. En esas circunstancias, los modelos más recurrentes tienden a ser los de consulta y la cooperación social. Para el caso de la política y el sector analizado en la presente investigación, resulta ser acertado pues tal como se evidencia, el diseño solo contempló tres variables de involucramiento, dentro de las doce posibles.

A través del deseo de las organizaciones por involucrarse, estas reconocieron que no se espera que todas las ONG u otras formas de organización juveniles a nivel nacional, cuenten con el mismo grado de participación en todos los momentos, pues es claro que existen diferentes demandas para cada uno, y conocimientos a partir de los cuales se puede responder o no de la mejor forma a las necesidades que las diversas fases plantean. Por ello, en el diseño institucional,

se aprecia que habría sido conveniente el establecimiento de criterios claros para la participación en cada una de las fases, los mecanismos específicos para el involucramiento de cada entidad según su competencia, y una definición específica sobre el proceder que se tendría con base en los aportes a partir de las diferentes intervenciones. Pues según los resultados de consulta, esto no existió.

Dentro de los criterios contemplados para el diseño de la Herramienta de análisis sobre la participación de las ONG juveniles en el proceso de actualización de la Política Nacional de Juventud 2012-2020, el propiciar espacios de provisión de información y para la consulta, resultan mecanismos de participación indirecta. Esto se debe a que el grado de incidencia de la población organizada a través de sus diferentes manifestaciones, depende de la receptividad de los actores de gobierno en cuanto al empleo de la información suministrada por los actores convocados. Sin duda, la sociedad civil cuenta con la responsabilidad de proveer información de la mayor calidad, mientras que los actores de gobierno cuentan con la de emplearla de manera favorable para la resolución de las problemáticas que originan la política.

En la información recopilada a través de las consultas, se hizo evidente que, por parte de las juventudes, existió un alto grado de desconocimiento acerca de la consulta y sus posibilidades, a raíz de no reconocer la existencia de la política misma y de sus alcances. Por parte de la entidad rectora, Catú señaló como la información proveída no fue del todo sistematizada, pues relató que, al solicitar informes y documentación sobre los diálogos, se encontró que los registros no eran del todo fieles a las conversaciones ocurridas en dichos espacios.

Méndez reconoció que el proceso de actualización de la Política requiere de conocimientos técnicos, y que no todas las personas los poseen. Por lo que consideró oportuno que el CONJUVE diseñara espacios para que aquellas juventudes que tuvieran el conocimiento técnico requerido, pudieran participar a través de él. Lo cual parece haber sido contemplado en cuanto a la conformación del Comité de expertos que participó ofreciendo información para el diseño del árbol de problemas. Sin embargo, existieron dudas por parte del Observatorio en cuanto a los criterios de inclusión para dicho Comité.

El modelo de gobernanza, plantea la necesidad de que el gobierno acuda a la sociedad civil y al mercado para enfrentar la compleja tarea de ejercer gobierno. Frente a ello, el ejercicio en

cuanto a la Política Nacional de Juventud convoca a las entidades gubernamentales, a privilegiar los mecanismos de participación ciudadana en el nivel de decisión, a fin de promover el compromiso directo de las personas y los grupos sociales y ofrecer incentivos que conduzcan hacia el logro de objetivos colectivos. En condiciones ideales, esto ocurre en evaluaciones *ex post*⁹ de las políticas públicas. Dado que no existió un proceso de evaluación en la Política, esto no fue posible de llevar a cabo.

Dicho escenario permite ver cómo la serie de inconsistencias técnicas suscitadas en cuanto al fin de la vigencia de la Política Nacional de Juventud, y la necesidad de la entrada en vigencia de una nueva, afectó la posibilidad de que el proceso fuera desarrollado con la aplicación de uno de los principios de la gestión pública participativa. Dando margen a que los eventos en los que se propició el involucramiento de la ciudadanía juvenil, fueran significativamente menores en cantidad y en relevancia.

De acuerdo a lo ilustrado a través de la Tabla 5, se aprecia cómo existió participación de ONG juveniles en tres de las fases contempladas para el proceso de actualización. De primera mano, ello parecería inclusivo en cuanto a que estas estuvieron involucradas en la mayoría de fases del proceso. Sin embargo, sobre ello debe ser considerado que la ruta de actualización no contempló aspectos de implementación y tampoco de evaluación. Dentro de las oportunidades para el involucramiento, destaca que la de mayor grado de influencia es la cooperación. Sin embargo, como se ha enunciado de forma previa, esta se debe comprender en un marco de condiciones que resultaron funcionales para el CONJUVE, pues las ONG resolvieron asuntos logísticos que posibilitaron la participación en las condiciones creadas por dicha entidad. Lejos de coordinar acciones que permitieran otro tipo de colaboración en los espacios de consulta, las tareas de esta naturaleza fueron más una respuesta por parte de ellas, para la participación de las juventudes.

⁹Las evaluaciones *ex post*, constituyen etapas últimas de proyectos, programas y políticas. Con ellas, se pretende reconocer los niveles de eficacia, impacto y calidad de los recursos ejecutados y las acciones implementadas.

3.3 Análisis de la incidencia de las ONG en el proceso de actualización

Las ONG juveniles que integran el Observatorio de Derechos de la Juventud y son parte de la unidad de análisis, tuvieron interés en acercarse y participar en el proceso de actualización de la Política Nacional de Juventud 2012-2020, como parte del seguimiento que han dado a la misma. Tanto Caja Lúdica, Paz Joven Guatemala y el Movimiento de Jóvenes Mayas, fueron organizaciones activas en el diseño de esta. Por lo que su interés de involucramiento en la actualización, fue manifiesto al CONJUVE antes de que este hiciera pública la ruta que se seguiría para tal efecto en 2020.

El apartado previo, hace referencia al diseño inicial de la ruta de actualización, pues esta fue modificada en la medida en que el proceso avanzó. Los cambios de los que fue parte, se debieron a debilidades en cuanto al desarrollo del mismo, y también a la incidencia desarrollada por las ONG. Estas, fundamentalmente se remitían a acceder a más espacios y de mayor trascendencia en el ciclo de las políticas públicas, a partir de su aporte técnico y financiero al CONJUVE. Por ese motivo, el análisis sobre su incidencia se realiza tomando en cuenta cuatro componentes esenciales de la práctica de incidencia: sus motivaciones, la creación de oportunidades en el escenario de la actualización, el grado de participación alcanzado como efecto de la creación de oportunidades y la forma en que se moldea la opinión pública en torno a la temática.

3.3.1 Motivaciones de las ONG para incidir en la actualización de la PNJ

Las razones por las cuales las ONG juveniles que conforman la unidad de análisis se involucraron de forma activa en el proceso de actualización como parte del Observatorio de Derechos de la Juventud, atienden a dos motivos principales. El primero de ellos, hace referencia a la inclusión de necesidades sectoriales en la próxima Política Nacional de Juventud. Y segundo, atiende a la verificación y al impulso del seguimiento de procesos técnicos en cuanto al cumplimiento de criterios de participación y atención a las necesidades que el ciclo de políticas públicas demanda para la actualización.

Enma Catú, del Movimiento de Jóvenes Mayas, admitió que la organización tuvo mucho interés en hacer visible a través de las diferentes fases, las necesidades específicas de las juventudes

mayas. Mencionó cómo su búsqueda a lo largo del proceso, fue la visibilidad de las juventudes indígenas y las afecciones multidimensionales de las que han sido parte. Apuntó especialmente la privación y garantía en el cumplimiento de sus derechos sexuales y reproductivos, y la pobreza multidimensional que afecta los entornos en los que se desarrollan, y que constituyen factores de expulsión, recurriendo a la migración irregular como una alternativa para la obtención de mejores condiciones para satisfacer sus necesidades personales y familiares.

Por su parte, Pedro Ochoa de Caja Lúdica, hizo mención sobre la importancia que tiene para la organización a la que representa, el posicionar en la agenda pública las temáticas de arte y cultura. Y la importancia que estas tienen para el desarrollo pleno de las juventudes en su diversidad. Reconoció que existen pocos programas ofrecidos para este sector en dichas materias, pues en la estructura del apartado del Estado existe un vínculo entre los componentes de arte, cultura y deporte, siendo el de mayor preponderancia el deportivo, obteniendo mayor reconocimiento e inversión.

Apostaron durante el proceso, a que las temáticas de arte y cultura fueran contempladas como ejes importantes y diferenciados del deporte. Además de ello, comentó que buscaron un mayor reconocimiento hacia la necesidad de ampliar la mirada sobre las problemáticas del sector educativo y las dificultades que las juventudes tienen para permanecer en él. Finalmente, llevaron como una de sus prioridades, el reconocimiento a las escasas oportunidades de participación ciudadana juvenil, dentro de los espacios comunitarios y nacionales.

Catú reconoció haber solicitado al CONJUVE el documento resultante del trabajo con el Comité de Expertos, pues fue a partir de allí que se desglosaron los ejes a ser contemplados en la Política actualizada. Entre sus hallazgos, menciona que los ejes propuestos por el Movimiento de Jóvenes Mayas no fueron del todo considerados, lo cual asocia con la diferencia de perspectivas que posee el Movimiento, con otras organizaciones y agrupaciones también involucradas en el proceso, de donde identifican que el CACIF Joven posee una postura opuesta.

A diferencia de las dos organizaciones mencionadas con anterioridad, por parte de Paz Joven Guatemala, el principal interés fue el cumplimiento de los aspectos técnicos requeridos para el proceso de actualización. Sin embargo, en cuanto a las necesidades sectoriales, uno de sus objetivos fue garantizar que no existieran narrativas o procedimientos regresivos en materia de derechos humanos. Pues se ha evidenciado en los tres organismos del Estado, el planteamiento de

marcos e iniciativas que van en contra del reconocimiento y ejercicio pleno de los derechos de las personas, y los derechos específicos de las juventudes.

Respecto a los componentes técnicos, las tres organizaciones reconocieron que una política pública no resuelve todas las problemáticas que afectan a las juventudes. Sin embargo, si funciona como instrumento orientador de las acciones del Estado para dar respuestas, y que sean lo más efectivas posibles para las necesidades de las juventudes. Reconocen que la actualización representó una de sus principales prioridades, ya que a nivel nacional esta es la única herramienta vigente en atención al sector. Identificaron en la Política Nacional de Juventud, una iniciativa que se encamina a atender las problemáticas históricas aún no resueltas para la población joven a nivel nacional.

En ese sentido, la principal motivación técnica del Movimiento de Jóvenes Mayas y de Caja Lúdica, fue que el proceso fuera participativo. Y posibilitara el reconocimiento y la escucha de las voces juveniles no solo en cuanto a las problemáticas, sino en cuanto alternativas de atención para su solución. En ello también coinciden las motivaciones de Paz Joven Guatemala. Sin embargo, para esta última, el seguimiento de las fases del ciclo de políticas públicas era una prioridad, de modo que los encuentros y espacios de participación ciudadana, tuvieran un claro sentido de aprovechamiento y utilización de la información. Méndez reconoció su insistencia por hacer ver durante el proceso, que no se podían desarrollar ejercicios de consulta sin un marco orientador acerca del para qué las mismas. Y que la participación de las juventudes podía ser otra además de la consulta, según su grado de conocimiento y especialidad.

3.3.2 Creación de oportunidades para la incidencia en la actualización de la PNJ

Como un antecedente, las organizaciones que lideran el Observatorio de Derechos de la Juventud, reconocieron previo a que la ruta de actualización fuera planteada por el CONJUVE, la necesidad de dar seguimiento cercano, y ofrecer apoyo al proceso. Por ese motivo, propusieron al CONJUVE el establecimiento y la firma de un convenio de cooperación, que incluía la participación activa en la actualización de la Política. El mismo, no fue firmado en fecha cercana a su propuesta, sino hasta que el proceso de actualización estaba puesto en marcha y este presentó dificultades técnicas para el CONJUVE.

Al conocer la ruta planteada para la actualización, el Observatorio de Derechos de la Juventud hizo solicitud al CONJUVE para participaciones adicionales a las originalmente contempladas en ella. La solicitud contenía el involucramiento en dos de las tres fases a implementar como parte del proceso de actualización, siendo la primera la fase de Identificación del problema, y la segunda la Identificación de soluciones. Con ello, el Observatorio lograría involucrarse en toda la ruta. A través de dicho involucramiento, se buscó una participación más relevante que la originalmente planteada, a partir de la disponibilidad de recursos técnicos, materiales y financieros con los que el observatorio cuenta, y que consideró valiosos para su ejercicio de incidencia.

En cuanto a la fase de Identificación de soluciones, además de recibir invitación para ser parte de los diálogos como participantes, las organizaciones que integran la unidad de análisis, solicitaron al CONJUVE participar como observadores del proceso. A lo cual este accedió sin la necesidad de haber firmado el convenio. Esto permitió el acompañamiento de los diálogos y la verificación de que los insumos proveídos por las juventudes participantes, fueran consignados en los instrumentos de llenado que fueron diseñados para tal efecto.

Con base en ello, fue posible para las organizaciones emitir juicios con mayor fundamentación acerca de las carencias que detectaron en dichos encuentros. Fue a partir de ese momento, que por parte de Mojomayas, se comunicó el haber encontrado inconsistencias entre lo mencionado por los participantes, y lo consignado. Pues parte del acuerdo de participación como observadores, sería recibir la sistematización de los encuentros, como un ejercicio de auditoría.

Ochoa relató cómo al conocer la dinámica de los conversatorios, el Observatorio de Derechos de la Juventud hizo llegar recomendaciones sobre la metodología, tomando en consideración la experiencia y las lecciones aprendidas a través del empleo de medios digitales para el trabajo con juventudes desde los diversos programas y proyectos que las organizaciones implementan. Lamentó que las mismas no fueran consideradas ni tomadas en cuenta, pues si bien reconoció que se solicitó una reunión para abordar el tema, y esta fue desarrollada, las personas delegadas por el CONJUVE para participar en la misma, carecían de conocimientos técnicos para plantear alternativas, y se encontraban limitadas a la toma de decisiones por el cargo que poseían.

Respecto a la Fase III, Méndez compartió que el CONJUVE se dio cuenta de que el espacio del Consejo Asesor, no cumplió con el propósito de su creación. De modo que fue en ese momento, que el Observatorio de Derechos de la Juventud, coordinó esfuerzos para impulsar la firma del convenio con el CONJUVE, propuesto desde hacía ya tiempo. Tras su firma, y la necesidad que presentaba el CONJUVE, en cuanto a contar con apoyo para la elaboración del documento final; el Observatorio integró el espacio de asesoría al cual originalmente no había sido convocado.

De acuerdo con ello, serían integrantes del Consejo Asesor, conformado por el Fondo de Población de las Naciones Unidas en Guatemala –UNFPA-, el Proyecto *Urban Municipal Governance* (UMG) implementado por IREX-USAID, El Instituto Centroamericano de Estudios Políticos -INCEP-, Fundación Esquipulas, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos –OACNUDH- y el Consejo Nacional para la Atención de las Personas con Discapacidad –CONADI-.

A dicha fase fueron convocadas instituciones públicas, organismos internacionales y algunas organizaciones nacionales que el CONJUVE considera que cuentan con un alto grado de conocimiento en temáticas de juventud. Este fue el requisito establecido para ser convocados a dicha fase, que incluyó el análisis de los insumos recopilados en las consultas juveniles, y a representantes de ministerios y de la cooperación internacional.

De acuerdo con García, del CONJUVE, a partir de los insumos recopilados y de la sistematización de la información, se compartiría el documento base para que las entidades y organizaciones convocadas a dicha fase, pudieran socializar aportes a nivel técnico. Estos serían tomados en cuenta para elaborar una versión final que sería la enviada a SEGEPLAN para continuar con los procesos técnicos y legales de validación del documento.

De acuerdo con la información proporcionada por Méndez, por parte de Paz Joven, para el momento en que el documento base se empezó a elaborar, el proceso de actualización ya contaba con varias debilidades manifiestas. Por un lado, que este había sido planificado, pero no seguido según la ruta planteada. Una de las principales causas que destacó, fue que el CONJUVE no cuenta con la capacidad técnica instalada de desarrollar un proceso de creación o de actualización de la política. Y por este motivo, debe recurrir a entes externos, lo cual no juzgó mal, pero reconoció que debilitó el proceso, en tanto además de no contar con la capacidad instalada, no cuenta con los

recursos financieros para contratar un apoyo profesional externo que diera seguimiento a todo el proceso, y que respondiera a las necesidades institucionales y no a los intereses particulares.

A la llegada de la fase III, en donde se diseñó el documento, el Consejo Asesor se encontró aún discutiendo acerca del árbol de problemas. Esto, ya que la consultoría financiada por UNFPA para la creación del mismo, no pudo ser concluida por falta de fondos. De modo que se procedió al empleo del árbol de problemas para la fase II, no estando éste terminado como un producto esencial de la fase I. Lo cual impactó el trabajo del Consejo Asesor, pues se requirió poner en discusión el mismo y tomar decisiones respecto a él, pese a que la información provista por las juventudes participantes en las consultas, se fundamentó en el árbol de problemas en una versión inconclusa. Ante ello, el Observatorio de Derechos de la Juventud, dedicó varias horas al trabajo y a la propuesta sobre el mismo, según lo comentaron sus integrantes.

Con el afán de dar avance a la elaboración del documento y agotar las conversaciones suscitadas en el Consejo Asesor, el CONJUVE buscó financiamiento para la contratación de una consultoría a cargo de orientar y liderar el proceso de redacción y edición del documento a validar con SEGEPLAN. La consultoría, fue financiada por una agencia diferente a la que apoyó la primera, para la elaboración del árbol de problemas. Para el Observatorio, esto representó una debilidad en varios sentidos:

- El primero, responde a que, cuando entidades externas y no especializadas en juventud realizan contrataciones, estas pueden tomar decisiones basadas en criterios que no responden a las necesidades juveniles. Por ejemplo, pueden evaluar propuestas y no siempre verificar que las mismas respondan a las prioridades de las juventudes.
- El segundo, es que la entidad rectora de los asuntos juveniles a nivel nacional, entró en una relación de dependencia hacia las entidades que dispongan de los recursos financieros de las que ella carece. Las organizaciones que integran el Observatorio de Derechos de la Juventud, consideran que esto representó la posibilidad de que las organizaciones financieristas de las consultorías, adquirieran la autoridad suficiente para dirigir algunos procesos de la actualización, lejos de ser esta una competencia de las organizaciones invitadas a participar.

Frente a ello, el Observatorio de Derechos de la Juventud, sugirió al CONJUVE mecanismos de amplia revisión del documento, y de creación colectiva. De modo que la redacción final y la toma de decisiones sobre el mismo, no se hiciera por parte una organización. Una medida ofrecida para ello, fue la realización de una “encerrona” de varios días, en la que el Consejo Asesor destinara toda su atención a la elaboración conjunta del documento. Dicho ofrecimiento contempló la realización de los pagos necesarios para llevarla a cabo. Sin embargo, el CONJUVE no aceptó dicho ofrecimiento, y en lugar de ello, definió que el documento sería elaborado por su parte y con apoyo de la consultoría contratada para tal efecto, y el mismo se haría llegar por correo electrónico para su revisión, retroalimentación y edición para versión final.

Según lo comentó Méndez, el CONJUVE cumplió con el envío de los documentos. Sin embargo, dejó tiempos muy limitados para la lectura, comentarios y retorno del documento, haciendo así casi imposible una lectura profunda y crítica para la realización de aportaciones sobre el mismo. De modo que, en dicha medida, no se percibió interés por la elaboración conjunta. Además, la recepción de comentarios no garantizó la discusión sobre los mismos, sino la aplicación de un criterio sobre su inclusión o no dentro de la versión final del documento. En ello se evidencia de nueva cuenta, cómo el diseño de mecanismos de participación por parte de las entidades gubernamentales rectoras de las políticas públicas, no representa precisamente la oportunidad de un involucramiento relevante, sino uno conveniente según el tratamiento y los límites que esta decida dar a la participación.

3.3.2 Incidencia de las ONG juveniles en el proceso de actualización

Los intentos de las ONG juveniles que constituyen la unidad de análisis, apuntaron hacia el involucramiento en todas las fases del proceso diseñado para actualizar la Política. Esto, privilegiando los mecanismos de mayor influencia disponibles, siendo estos los de cooperación y decisión. Contario al modelo propuesto por el CONJUVE, en donde la oferta fue la participación a través de la provisión de información y la consulta. Tal como se ha referido en el marco teórico de la presente investigación, los modelos de participación ciudadana efectiva, deben transitar hacia aportes en los procesos de toma de decisiones. Resulta relevante para ello, que no se contempló en el diseño procedimental del CONJUVE, aspectos de implementación, monitoreo y evaluación;

donde probablemente las organizaciones que integran la unidad de análisis habrían podido consensuar bajo mayores condiciones, intervenciones de mayor peso, implicación y compromiso.

Refiriendo al concepto de incidencia como la capacidad de influencia en procesos de interés para un sector, la capacidad de influir sobre una política pública depende de al menos tres factores: la capacidad de movilización de los recursos, la estructura de oportunidades políticas y la capacidad de modelar la opinión pública sobre el tema de su interés. Por ese motivo, para la presente investigación, el grado de participación alcanzado por las ONG a través de su ejercicio de incidencia en el proceso analizado, se identifica a partir de los anteriores.

a. Capacidad de movilización de los recursos

Esto representa una estrategia a través de la cual se definen los insumos con los que se cuenta a todo nivel (humanos, materiales, técnicos, financieros y de otras características), y se plantea un horizonte de acciones a través de los cuales estos pueden ser empleados para la obtención de beneficios perseguidos. La experiencia previa de las organizaciones que integran el Observatorio de Derechos de la Juventud, en el proceso de la construcción de la Política Nacional de Juventud 2012-2020, sentó un referente para determinar en prospectiva, las necesidades que el proceso de actualización de la misma traería implícito. Esto, tomando en consideración que la estructura del CONJUVE como ente rector no ha sido modificada con el paso de los años.

Teniendo en cuenta dichas necesidades a partir de la carencia institucional, la principal fortaleza de las organizaciones analizadas fue la disponibilidad de recursos humanos, técnicos y financieros. En cuanto a la fase II, se ofreció el acompañamiento en las sesiones de consulta. Acompañamiento técnico en cuanto al diseño de la metodología para implementar los diálogos, teniendo como principal referencia un mayor recorrido que el CONJUVE en el trabajo con juventudes desde entornos virtuales. Pese a que la oferta fue realizada, por parte de la entidad rectora no hubo anuencia para realizar modificaciones al proceso planteado por ella. Por lo que no fue posible acceder a un espacio de toma de decisión sobre el mismo.

Respecto a la fase III, el ofrecimiento de recursos al CONJUVE por parte de las organizaciones analizadas fue de todos los niveles. En cuanto al recurso humano, las organizaciones destinaron a personas con cargos estratégicos y experiencia en acciones y procesos de incidencia, para la participación dentro de los espacios de diálogo y negociación. Esto,

conscientes de que a diferencia de las fases I y II de la ruta de actualización, la elaboración del documento base requería un mayor grado de experiencia y conocimiento en temáticas de administración y políticas públicas. Fueron estas personas, las que ofrecieron acompañamiento técnico en cuanto a la moderación y creación de entornos que facilitaran el diálogo y la co-creación, contrarios a la dinámica de recepción de documentos y envío de comentarios. A nivel financiero, pusieron a disposición del CONJUVE los recursos para la realización de eventos que se enfocaran únicamente en la atención que el documento base requería. Y que permitieran el involucramiento igualitario de todo el Consejo Asesor.

De forma similar a los recursos ofrecidos para la fase II, en la fase III las organizaciones no tuvieron éxito, en cuanto a que su oferta no fue aceptada. Y las propuestas generadas no fueron consideradas para llevar a cabo los asuntos competentes a cada una de las fases. Cabe destacar que ambos esfuerzos apuntaban al logro de espacios y oportunidades para que las ONG participaran desde la toma de decisiones según las necesidades de cada etapa.

b. Estructura de oportunidades políticas

El contexto en el que se generan las oportunidades políticas, es una configuración de los patrones de la conducta de todo un sistema político en que los individuos y las personas intervienen. En el estudio de los movimientos sociales tradicionales, las oportunidades estuvieron caracterizadas por movilizaciones, procesos de insurgencia y hechos de confrontación. Las corrientes contemporáneas de análisis sobre la movilización, y especialmente la teoría de los Nuevos Movimientos Sociales, plantean una reestructuración de las relaciones de poder existentes, lo que implica que se creen oportunidades a partir de tácticas y estrategias diferentes. En ello, se ha observado que los recursos de los que disponen las comunidades, y de los que carecen las instituciones, posibilitan a la explosión de oportunidades, especialmente cuando poblaciones agraviadas conducen las protestas o las demandas sociales.

En el proceso de actualización analizado, las organizaciones que componen la unidad de análisis, identificaron no solo la carencia de condiciones internas en el CONJUVE para ejecutar la ruta creada por el mismo para actualizar la Política Nacional de Juventud, sino también su renuencia al ceder espacios y acepar recursos por parte de ellas. Esto fue evidente a través de la propuesta de firma de convenio, que no tuvo concreción sino hasta que el CONJUVE se encontró

en una situación de agravio por no obtener de instituciones y personas que integraron el Consejo Asesor, la respuesta esperada. De modo que dicha carencia y sentido de urgencia por parte del CONJUVE, fue aprovechada, para insistir en cuanto a la firma del convenio que consolidara las medidas de apoyo. Ello quiere decir que la oportunidad fue creada a partir de la debilidad institucional, y de los efectos de contar con un bajo grado de apertura del sistema político institucionalizado.

En ese contexto, para el CONJUVE, la firma del convenio resultó conveniente por dos motivos. El primero, es el peso mediático que tiene la presencia de la Procuraduría de Derechos Humanos en el Observatorio de Derechos de la Juventud. Misma que pudo contribuir a posicionar la urgencia de que se diera avance a la revisión técnica y a los procesos de aprobación de la propuesta de Política actualizada. Esto, tomando en cuenta que al no obtener los resultados esperados en la fase I, y tampoco en el inicio de la fase III, el tiempo jugaba en contra del CONJUVE según la premura de contar con dicho documento. Por el otro lado, la necesidad de subsanar la carencia resultante de la poca participación y respuesta favorable de las entidades que integraron originalmente el Consejo Asesor.

Enmarcado en dicho escenario de necesidad y de urgencia, la medida de firmar el convenio para oficializar y delimitar los términos del trabajo colaborativo, representó la oportunidad de que los espacios fueran cedidos. Pese a que ello se constituye como un logro, esto trajo también una limitante, y es que la administración de los tiempos continuaba correspondiendo al CONJUVE en su rol de entidad rectora. Con lo que finalmente la participación se vio limitada de nueva cuenta. Existiendo condiciones formales para la participación, pero mecanismos insuficientes para que esta fuera provista en condiciones favorables.

c. Capacidad de modelar la opinión pública acerca del tema de interés

Como punto de partida para la argumentación en cuanto a la orientación de la opinión pública hacia la temática estudiada, cabe reconocer que la agenda de juventudes a nivel nacional no se encuentra del todo cohesionada ni definida. Si bien las organizaciones sociales desarrollan acciones a nivel local, estas lo hacen desde un amplio marco de temáticas. Mismo que puede reflejarse al observar su misión, visión y objetivos. De donde estas encuentran puntos comunes en la incidencia y en la defensa y promoción de los derechos de las juventudes, pero difieren en cuanto

a las temáticas priorizadas. Ello no quiere decir que sean las ONG juveniles las únicas capaces de construir una agenda de juventudes a nivel nacional y de posicionar la misma a nivel social.

Sin embargo, es en ellas en que se encuentra la identidad juvenil como un punto de referencia para la convergencia. Si bien existen otras formas de organización como los grupos y redes de voluntariado, los colectivos y asociaciones en que convergen juventudes, estos no tienden a auto identificarse como juveniles, sino como partícipes de otras identidades y propios de algunos movimientos. Entre ellos se encuentran las organizaciones y colectivos LGTBIQ+, de mujeres, feministas, estudiantiles, entre otros. Por ello es que se encuentra una mayor probabilidad de que sea a partir de las organizaciones que se defina una agenda de juventudes y que esta se haga lo suficientemente visible para obtener una cobertura mediática. Pues estas buscan a través de sus acciones, fortalecer y cohesionar grupos a nivel local que se aglutinen a partir de la identidad juvenil. Además de que cuentan con estructuras organizativas más fortalecidas que otros espacios, como las redes de voluntariado.

Al momento de la actualización de la Política Nacional de Juventud 2012-2020, la definición y posicionamiento de dicha agenda aún no es un hecho. Además de lo competente a las organizaciones, en ello influye que las problemáticas juveniles poseen una cobertura mediática desarticulada. Es decir, que son abordadas como problemáticas aisladas y no como carencias sistemáticas en cuanto a la provisión de condiciones para el pleno desarrollo y el completo ejercicio de los derechos humanos de las juventudes. Esto puede evidenciarse en cuanto a la observación de temas específicos en los que se encuentran involucradas las juventudes y a los cuales los medios de comunicación prestan atención. La migración, los embarazos infantiles y adolescentes, la violencia sexual y la delincuencia representan temáticas relevantes a nivel mediático. Influye también, el que el CONJUVE en su condición de Consejo, no representa un atractivo a nivel mediático en tanto se encuentra relegado a funciones operativas, más que administrativas y del liderazgo de acciones a una mayor escala.

Los factores mencionados anteriormente, se encuentran vinculados a dos factores esenciales que han sido mencionados a lo largo de la investigación. Por un lado, la cuestión juvenil en Guatemala es incipiente en su desarrollo. Lo que implica que esta no ha alcanzado un mayor grado de reconocimiento a nivel social, consenso, definición y posicionamiento a diferentes

niveles. Y, por otro lado, las debilidades institucionales con las que cuenta la rectoría del sector a nivel de la administración pública.

Las organizaciones analizadas desarrollaron acciones a nivel técnico y estratégico dentro de los aspectos procedimentales de la actualización de la Política. Pero en ningún momento, acciones mediáticas para orientar la cobertura de los medios de comunicación, en sus diferentes manifestaciones hacia el tema. A nivel social, ello está relacionado con el hecho de que la Política Nacional de Juventud no se inserta dentro de un marco legal de mayor peso. La iniciativa de ley para el desarrollo de las juventudes, ha representado un esfuerzo de varios años, con varios intentos y modificaciones, pero finalmente aún no aprobada, y tampoco existe para ella, una cobertura de los medios de comunicación social.

Referir al apoyo de los parlamentarios que integran la Comisión de Juventud en el Congreso de la República tampoco pareció ser un atractivo mediático. Pues como fue enunciado previamente, esta no representa una prioridad en el Organismo Legislativo, a partir de que solo dos partidos políticos participan de ella, y sus representantes no poseen la atención mediática requerida para plantear la actualización de la política pública como una prioridad para el sector a nivel nacional.

Pese a lo anterior, Ochoa reconoció estar al tanto de que la Comisión de Juventud del Congreso de la República, se ha dirigido al CONJUVE solicitando actualizaciones sobre el avance de la actualización de la Política. El Observatorio de Derechos de la Juventud mantiene una estrecha cercanía con dicha comisión, pues se encuentran en trabajo colaborativo para la revisión de la Ley para el desarrollo integral de las juventudes. Proceso del cual el CONJUVE está excluido por voluntad propia según se comentó.

Ante dicho escenario, se descarta este factor como un mecanismo para el logro de la incidencia de las ONG juveniles en el proceso de actualización de la Política Nacional de Juventud 2012-2020. Siendo empleados únicamente la movilización de recursos y la creación y aprovechamiento de oportunidades políticas.

A continuación, la Tabla 6, ilustra el grado de participación alcanzado por estas a partir de la implementación narradas ya en los apartados anteriores.

Tabla 6: Identificación del grado de participación de las ONG juveniles en el proceso de actualización de la PNJ a partir de su ejercicio de incidencia.

		Grado de participación de las ONG juveniles en el proceso de actualización de la Política Nacional de Juventud 2012-2020			
		Información (If)	Consulta (Cs)	Cooperación (Co)	Decisión (De)
Fases del proceso de actualización de la Política Nacional de Juventud 2012-2020	Identificación del problema (Dpr)	-	-	Dpr, Co	-
	Identificación de soluciones (Ds)	-	-	Ds, Co	-
	Toma de decisión para elaboración de documento base (Td)	-	Td, Cs	Td, Co	-

Fuente: Elaboración propia, Guatemala, 2021.

Como puede observarse, las organizaciones que integran la unidad de análisis lograron a través de sus acciones de incidencia, involucrarse en las tres fases del proceso de actualización de la Política: Identificación del problema, Identificación de soluciones y Toma de decisiones para elaboración de documento base. Siguiendo la lógica de la matriz creada para dicho análisis, los resultados de las acciones de incidencia se describen tanto a nivel de las fases de la ruta de actualización, como al grado de participación que se tuvo en ellas, comparando las condiciones indicadas a través de la Tabla 5, que representa la oferta realizada a través de la ruta diseñada por el CONJUVE para el proceso de actualización.

En cuanto a la primera fase, no se buscó ninguna acción de incidencia específica para la misma, pues algunas de las organizaciones si fueron convocadas a involucrarse en ella. Sin embargo, a raíz de que la misma no fue concluida con éxito, el involucramiento en la tercera fase, donde se retomaron las acciones de la primera, permitió la colaboración en el árbol de problemas a partir del cual fueron definidos los ejes a contemplar en la Política actualizada.

Si bien las organizaciones apuntaron a través de ello a una intervención en la toma de decisiones, esto no fue posible, pues la administración del CONJUVE recolectó la información proveída por el Consejo Asesor. Lo que le permitió decidir en cuanto a la inclusión o no de los aportes. Sin embargo, a raíz de que las ONG fueron de las pocas organizaciones que participaron activamente enviando recomendaciones, consideran que parte de sus insumos fueron tomados en consideración.

En cuanto a la segunda fase, originalmente estuvo previsto que las organizaciones participaran a través de la consulta. Lo cual fue desarrollado de dicha manera. Sin embargo, a partir de la solicitud que estas hicieron al CONJUVE, en cuanto a convertirse observadoras del proceso, tras haber sido aceptadas como tal, estas reconocen no haber logrado por completo, el propósito que perseguían. Esto, pues el CONJUVE accedió a que las organizaciones funcionaran como observadoras del proceso, a fin de garantizar la calidad de la recolección de la información, y la participación en condiciones de igualdad para las juventudes participantes. Sin embargo, al hacer efectivo el rol y al sugerir mecanismos de mejora según las debilidades detectadas, estas no fueron consideradas y no se emplearon mecanismos para consensuar cambios, o efectuar los mismos según las recomendaciones. Claramente, la búsqueda de las organizaciones apelaba a la influencia sobre las decisiones para dicha fase, lo cual no fue alcanzado.

Finalmente, en cuanto a la tercera fase, el plan original del CONJUVE no involucraba la participación del Observatorio de Derechos de la Juventud. Sin embargo, a raíz de las debilidades y necesidades enunciadas con anterioridad, este tuvo participación a través de los mecanismos de consulta y de cooperación. Respecto a la consulta, las organizaciones tuvieron oportunidad de realizar aportes en cuanto al tratamiento de la información proveída por las juventudes participantes en los diálogos, ya que estas funcionaron como plataformas de representatividad de las juventudes a nivel nacional. La oportunidad de proveer dicha información y orientación surge a raíz del empleo de un árbol de problemas inconcluso para dirigir los diálogos, lo cual se evalúa como una falla técnica. Es probable que, de no haber existido una falla técnica de dicho grado, el espacio les hubiera sido negado.

Por su parte, la oportunidad de cooperación si bien fue proporcionada, fue limitada. Siguiendo el patrón de comportamiento que las fases I y II, de donde las recomendaciones fueron realizadas, pero no precisamente discutidas para ser contempladas o consensuar puntos de

encuentro entre las organizaciones que integran la unidad de análisis, las otras organizaciones y entidades participantes y el CONJUVE como ente rector. Evidenciando así, que, pese a que se logró acceder a más espacios y con un mayor grado de involucramiento, estas colaboraciones fueron desde un marco de acción indirecto. No logrando influir de la forma esperada por ellas, sobre los procesos a los cuales aspiraron.

3.4 Estado actual del proceso de actualización de la PNJ

Luego de dieciocho meses de haberse emprendido un proceso de actualización para la Política Nacional de Juventud 2012-2020, para septiembre 2021, ésta aún no ha sido actualizada. Lo cual desata una serie de expectativas por parte de actores institucionales y también organizacionales. Sobre ambos aspectos, se describe a continuación.

3.4.1 Aspectos que han impedido la actualización de la PNJ

Las razones, lejos de comprenderse únicamente como hechos recientes, deben comprenderse de manera sistémica; en relación con un diseño institucional, un modelo de planificación, la capacidad y disponibilidad para la implementación y la cadena de acciones articuladas con entidades, organizaciones y personas relevantes para su elaboración e implementación. En dicho entramado y como resultado de las consultas realizadas, la presente investigación propone tres argumentos que explican la carencia de la Política actualizada luego del período mencionado con anterioridad.

Como punto de partida, se ha referido a lo largo de la investigación, a la debilidad institucional del CONJUVE para implementar una política. Sin embargo, el trabajo de campo refleja que la cuestión es aún más profunda; y atiende a la debilidad institucional para plantear la misma. Lo cual precede a la debilidad mencionada de primera mano. Si bien se reconoce interna y externamente al CONUVE, el éxito que representa el diseño de una política pública que tuvo por destinatarias a las juventudes, esta tuvo debilidades estructurales que deben ser reconocidas para ser replanteadas.

La primera razón, atiende a la debilidad que más resalta a la vista a partir de las consultas. Y es que la Política que perdió vigencia, no contempló consideraciones técnicas para la implementación durante todo su período de ejecución. Es decir, que esta no fue diseñada en el pleno cumplimiento de los parámetros de planificación nacional, que permitieran dar vida a todo el ciclo de las políticas públicas. El trabajo de campo reflejó, que existió durante la gestión 2017-2020 del CONJUVE, una debilidad en cuanto a implementar procesos de monitoreo y evaluación desde la misma, teniendo en consideración una mirada estratégica, capaz de generar insumos que permitieran mejorar los procesos técnicos y políticos que fueron parte de ella cuando se implementó. Los puntos anteriormente mencionados hacen referencia a una debilidad institucional para dar avance a un compromiso imprescindible a cumplir como entidad rectora de una política pública.

La segunda causa por la que no se cuenta con Política Nacional de Juventud actualizada, es la transición de un período de gobierno en el mismo año en que la Política perdió vigencia. De este modo, la primer y segunda causa se combinan para agravar el escenario de poca o nula coordinación y orientación de acciones del Estado en respuesta a las necesidades juveniles. Se refiere al agravio, ya que, en condiciones ideales, la actualización de la Política habría dado seguimiento a lo ya implementado en años previos; sin embargo, tomando en consideración que la Política no tuvo plan de acción durante la mitad de su vigencia, es posible admitir que la función de coordinación y articulación que esta buscó a partir de su creación, fue escasa durante sus últimos cuatro años.

Además de ello, la transición de gobierno en un contexto de debilidad institucional, planteó a la administración que asumió el CONJUVE en 2020, iniciar en dicho año el proceso de actualización; cuando este debió ser planificado con una mayor antelación, y los insumos necesarios para efectuar tal tarea, debieron ser generados y gestionados por parte de la administración previa. Debido a que la carencia de mecanismos para evaluar la Política tiene su origen en el diseño de la misma como instrumento, de haber iniciado las gestiones de evaluación de la Política de forma previa al 2020, la administración 2016-2019 se habría encontrado con la carencia de insumos para desarrollar tal tarea. Sin embargo, habría sido posible gestionar los recursos para encontrar soluciones de forma previa al mismo año en que esta perdió vigencia.

La afección que sufren las instituciones de gobierno frente a los períodos de transición, especialmente cuando existen cambios de gobierno con poca afinidad por el anterior, no es novedad y tampoco una condición que afecte únicamente al CONJUVE. Sin embargo, el señalamiento que se hace para el caso del CONJUVE, sirve como un referente para dimensionar el impacto que dichas transiciones tienen para las entidades y la forma en que impacta a las instituciones poco consolidadas en cuanto al cumplimiento de sus funciones.

La tercera razón que se encuentra para explicar la carencia de una política actualizada; es la limitación en cuanto a la disponibilidad de los recursos suficientes por parte del CONJUVE, para llevar a cabo la actualización. Dicha carencia implicó que entidades ajenas a él, proveyeran recursos e insumos necesarios. Y en algunos casos, dicho apoyo no fue concluido. Lo cual repercutió en que fuera necesario desarrollar intervenciones no contempladas para subsanar. Y que las planificadas, tomaran un rumbo distinto al diseñado. Ello afectó el proceso implicando costos temporales, pero de nueva cuenta, técnicos sobre todo.

3.4.2 Avances técnicos sobre la actualización de la Política Nacional de Juventud y expectativas alrededor de ellos

De acuerdo con lo compartido por parte del CONJUVE, el documento base, construido por el Consejo Asesor del proceso de actualización, fue entregado para una validación técnica por parte de SEGEPLAN. Desde el CONJUVE, García indicó que esperan una respuesta positiva, para continuar con los trámites de ley que ya no corresponden a dicha secretaría. El CONJUVE posee buenas expectativas en cuanto a que la respuesta técnica acerca del mismo sea positiva en virtud de que, según lo comentó, SEGEPLAN ha hecho reconocimiento de la forma en que la Política fue actualizada. El CONJUVE, reconoce que, desde el análisis realizado por la institución, la nueva Política a entrar en vigencia será la única alineada por completo con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Plan Nacional de Desarrollo. Lo cual se evidencia en que de las 50 metas de desarrollo que existen a nivel nacional, la nueva Política Nacional de Juventud contendría 27, de ser aprobada con el contenido propuesto por el CONJUVE.

De acuerdo con García, el que no exista aún una Política Nacional de Juventud actualizada, no implica que el Estado no desarrolle acciones afirmativas de los derechos de este sector. Sin

embargo, la preocupación con la que sí cuentan respecto al retraso, es que las acciones se desarrollen de manera desarticulada, y que las orientaciones y el acompañamiento que el CONJUVE podría dar a ellas para que sean encaminadas a un objetivo común, se reduzcan. Dado que uno de los criterios para determinar el tratamiento que se le daría a la Política por vencer, fue la premura del tiempo para contar con una nueva puesta en vigor, el CONJUVE manifiesta a través de Marlon García, temor en que esta no continúe su trámite.

Al respecto, mencionó que el CONJUVE si cuenta con expectativas acerca del apoyo de actores externos para que esta tenga un avance más acelerado que el que se ha tenido hasta la fecha. Dentro de dichos actores, menciona únicamente a las ONG, específicamente a las que integran el Observatorio de Derechos de la Juventud, en el desarrollo de acciones específicas de incidencia. De acuerdo con lo comentado por él mismo:

“Nosotros esperamos que las organizaciones hagan incidencia para que la política sea agilizada. Entendiendo la incidencia como tal (comunicación, alianzas, cabildeo, movilización). El CONJUVE va a pedir al Observatorio que pidan reuniones con SEGEPLAN, PGN, MIDES, y Presidencia, para que muestren su interés y respaldo al documento. Que hagan campañas de acompañamiento y movilización, por las alianzas con las que las ONG cuentan...” comunicación personal, 15 de julio de 2021.

Por su parte, las ONG que integran el Observatorio de Derechos de la Juventud, cuentan también con interés de incidir a favor del trámite correspondiente para contar con una Política actualizada. Como fue mencionado con anterioridad, las ONG juveniles no ven en la Política, una herramienta de absoluta intervención sobre las problemáticas que afectan a las juventudes. Sin embargo, si contemplan su insistencia e intervención a través de mecanismos que faciliten su avance en las instancias a las que corresponde su revisión y trámite, a raíz de que es el único instrumento en el Estado que coordina y orienta las acciones para dicho sector.

Sin embargo, las mismas se plantean en escenarios y a través de acciones distintas a aquellas en los que el CONJUVE las contempla desde sus expectativas. De acuerdo con María Luisa Méndez, en la segunda semana de agosto 2021, durante una reunión con la Mesa Técnica del Gabinete Específico de Desarrollo Social –GEDS-, llevaron la necesidad de dar seguimiento

al avance de la revisión técnica de la propuesta del documento. Según lo argumentado por ella, el Vicepresidente de la República, Guillermo Castillo, asumió el envío de una nota para que se diera trámite o avance a su revisión.

De igual forma, plantea que el Observatorio se valdrá de los diferentes espacios de articulación en los que se encuentra o con los que tiene acercamientos, para continuar llevando la necesidad de la Política continúe su proceso. Dentro de ellos, menciona la Comisión de Juventud del Congreso de la República, con quienes tienen contacto frecuente por el seguimiento a la Ley para el desarrollo de las juventudes.

A pesar del seguimiento con el que se encuentran comprometidas, las ONG lamentan que sus observaciones no fueran contempladas. Y que, sobre todo, en el proceso se haya priorizado que el 12 de agosto, Día Internacional de la Juventud, la Política estuviera lista para lanzarse. Pues reconocen que la tardanza en cuanto a su trámite, puede deberse a debilidades técnicas en su planteamiento. De donde reconocen que el no realizar una construcción colectiva, tendrá un costo si las instancias competentes no encuentran satisfecho el cumplimiento de los parámetros de planificación a nivel nacional.

3.5 El CONJUVE como ente rector de la PNJ 2012-2020:

A partir del escenario planteado con anterioridad, es importante destacar algunos hallazgos realizados en cuanto a condiciones importantes que determinan el actuar del CONJUVE en su rol de institución rectora a nivel sectorial. A continuación, se destacan de primera mano, las condiciones en las cuales el CONJUVE se inserta dentro de un aparato estatal y un orden jerárquico dado a las entidades de gobierno. Luego de ello, se identifican algunas condiciones y dinámicas internas de la institución, que influyeron en el proceso de actualización y resultan relevantes para la comprensión de los factores que condicionaron que la Política Nacional de Juventud no entrara en vigencia a partir del año 2021.

3.5.1 El CONJUVE como una entidad gubernamental

Como se ha mencionado en secciones previas, la condición de Consejo, limita al CONJUVE en cuanto a sus posibilidades de acción en la rectoría sectorial y la coordinación de la implementación de la Política Nacional de Juventud. De acuerdo a la Ley del Organismo Ejecutivo, son los ministros los rectores de las políticas públicas y es a cada ministerio que le son asignadas funciones sustantivas a cumplir. Lo cual plantea a la nueva administración del CONJUVE la necesidad de replantear sus propias limitaciones en cuanto a seguir la ruta establecida para la Política 2012-2020, que dejó en evidencia la carencia de recursos materiales, técnicos, humanos y financieros para asumir las tareas de coordinación de la implementación de la política. Si bien su tarea podría reducirse a la coordinación interinstitucional, su situación jerárquica resulta poco conveniente.

Por parte del CONJUVE, se afirmó claridad en cuanto a las facultades que este posee y de las cuales carece para ser el ente rector de la política. Sin embargo, Ochoa, de Caja Lúdica, reconoce que el CONJUVE se dio cuenta de sus limitaciones institucionales en el proceso de actualización. Finalmente, García indicó que la ruta a seguir para la Política actualizada, será que esta sea rectorizada por medio del Ministerio de Desarrollo Social –MIDES-, y ya no del CONJUVE como afirma ocurrió con la que perdió vigencia en 2020.

En 15 de los 25 años que tiene de existencia la institucionalidad pública juvenil, el único formato de orientación en cuanto al actuar del Estado, ha sido el de Política Pública. Sin embargo, en dicho margen de tiempo no ha sido resuelto, sino se ha reproducido un grave problema que determina el avance de los instrumentos creados: la condición anómica en que la institucionalidad es creada y en la que opera. Esto se traduce en que los fines para los cuales esta es creada son demasiado amplios, para los medios tan restrictivos con los que cuenta.

Para el caso de los asuntos juveniles, esta condición pareciera no encontrar remedio, pues ante la nueva alternativa planteada por el CONJUVE, debe admitirse que la estructura misma del MIDES no cuenta con recursos y las instancias suficientes para operativizar, monitorear y evaluar la política. Esto se hace evidente al revisar los programas sociales implementados por dicho

ministerio, de donde uno está asociado con jóvenes, siendo este el denominado “Jóvenes Protagonistas”. Este está orientado a promover la participación de jóvenes en situación de vulnerabilidad y pobreza; a través de procesos educativos no formales, siendo las problemáticas educativas una de las tantas contempladas en la política.

Desde una mirada técnica, a no ser que se proyecte desde el Organismo Ejecutivo una ampliación en los recursos para asumir la rectoría de la Política Nacional de Juventud, el MIDES no representa un espacio con condiciones suficientes para asumir tal tarea. Desde una observación política, las ONG juveniles no avizoran un escenario positivo para la Política en manos rectoras del mismo. Entre las razones, se encuentra el riesgo de que personas aliadas, que actualmente integran el CONJUVE y que han tenido fuerte vinculación con procesos juveniles tanto en la institucionalidad pública como en organizaciones de sociedad civil; tengan poca influencia en cuanto a las medidas de implementación u orientación de la política. Y esto lleve a que esta tenga una menor implementación que la que se tuvo en el pasado, y que esta se haga a través de mecanismos que no respeten, consideren ni garanticen todos los derechos humanos de las juventudes.

En cualquier caso, la condición institucional en la que se actualiza la Política, no plantea un escenario positivo y, sobre todo, de mayor avance.

3.5.2 Liderazgos juveniles y la conducción del CONJUVE

Respecto a que la actualización de la Política Nacional de Juventud no haya sido actualizada en el período originalmente estipulado por el CONJUVE, García compartió tener una serie de reflexiones acerca de la influencia del liderazgo político en el logro de los objetivos y en la conducción del CONJUVE. Como parte de sus consideraciones, durante la entrevista realizada, el personero del CONJUVE hizo mención acerca de que, si bien la Política aún no ha sido actualizada, esto no significa que a nivel nacional, no se cuenta con orientaciones sobre cómo conducir los asuntos juveniles.

Reconoció que durante las últimas cuatro administraciones del CONJUVE, la institución ha enfrentado transiciones significativas, de donde ha habido períodos de debilitamiento y

fortalecimiento. De acuerdo con García, los períodos o procesos de fortalecimiento han surgido a raíz de que las personas que han liderado la institución, han tenido claridad acerca de cuál es el rol del CONJUVE como órgano rector. Mientras que, por el contrario, las condiciones de debilitamiento han estado condicionadas por la poca claridad y la falta de orientación en cuanto a su mandato institucional.

Acerca de los factores que influyen en que quienes han liderado el CONJUVE tengan o no claridad sobre el actuar institucional a partir de su mandato, García comenta que han existido dos factores determinantes:

- Por un lado, admite que dentro de los partidos políticos, existe poca o nula formación de liderazgos en temáticas juveniles. Pese a que cada vez se observa con mayor recurrencia una participación juvenil, no existen espacios que contribuyan a la identificación y reconocimiento sobre las problemáticas juveniles y las orientaciones técnicas implícitas en hacer frente a ello.
- Por el otro, reconoce que a raíz de la carencia de dichas oportunidades de formación ofrecidas por los partidos políticos, son las ONG juveniles quienes han cumplido con un papel orientador de la administración pública en materia de juventud. García argumentó que en los períodos en que el CONJUVE ha obtenido mayores logros, y ha alcanzado claridad sobre su mandato y sus posibilidades, las administraciones del CONJUVE se han permitido ser orientadas por las ONG. Lo cual evidencia la influencia histórica de las ONG en los asuntos juveniles a nivel nacional.

Lo anteriormente mencionado, evidencia que el cambio en el rango institucional del CONJUVE no sería en sí mismo una solución para las problemáticas que la administración pública en asuntos juveniles enfrenta. Pues de no existir formación y fortalecimiento por parte de los liderazgos, el destino de las instituciones es incierto, con tendencia a la inacción, o a la acción inoportuna. Ninguna de las anteriores condiciones mencionadas, contribuyen a la resolución de las problemáticas detectadas.

Si bien las ONG juveniles han sido referentes y, de acuerdo con García, esto ha sido positivo pues ha contribuido al logro de objetivos significativos para la institución, la dependencia hacia estas representa un fuerte debilitamiento para la entidad. Además, de que pone en riesgo el cumplimiento de los intereses estatales, pues crea la posibilidad de actuación a partir de criterios

diferentes a los marcos de planificación a nivel nacional, y con ello, una desarticulación entre las entidades públicas.

3.5.3 Apreciaciones de las ONG sobre el CONJUVE

Las ONG juveniles son críticas del proceso de actualización. Sin embargo, reconocen de forma positiva el involucramiento y la participación de Marlon García en el liderazgo del proceso. Dicha apreciación se debe a que participó, al igual que todas las personas consultadas para la presente investigación, en el proceso de construcción de la Política Nacional de Juventud 2012-2020 desde espacios de sociedad civil. Por parte de Paz Joven, Méndez reconoció que algunos de los logros alcanzados por el proceso, se deben a la mirada estratégica que García posee a raíz de su trayectoria en asuntos de juventud. Sin embargo, se reconoce a través de las intervenciones de las tres organizaciones estudiadas, cómo el CONJUVE es una institución débil, sin presencia y sin el posicionamiento suficiente para realizar cambios que hagan viable la implementación de una Política en condiciones diferentes.

En su intervención, el personero del CONJUVE manifestó que, desde su apreciación, el CONJUVE ha atravesado diferentes momentos que lo han debilitado y fortalecido, y que inciden en el desempeño actual del mismo. De acuerdo con el análisis que realiza:

“Del 96 al 2008 el CONJUVE no tenía claro su rol como órgano rector, del 2008 al 2012 se fortaleció y tomó su posición de órgano rector, en 2016 nuevamente se perdió la claridad y en 2020 nuevamente vuelve a haber claridad” comunicación personal, 15 de julio del 2021.

En lo expresado, se identifica que son los períodos donde si ha habido claridad sobre la responsabilidad de órgano rector, aquellos en los que las políticas de juventud son aprobadas y actualizadas. Por el contrario, los años en los que no se contó con claridad, aquellos en los que no fueron definidos marcos específicos, y no se realizaron procesos relevantes para los creados con anterioridad. De acuerdo con él, la causa de dichas transiciones es que las personas que han asumido el liderazgo de la institución, no han tenido formación en asuntos juveniles, lo que se

debe a que en los partidos políticos no existen procesos de formación reales en asuntos de juventud. En los períodos en los que se aprecia claridad en cuanto al rol del CONJUVE, afirma que ha sido porque quienes han asumido la labor técnica del Consejo, se han dejado orientar por las ONG.

Pese a que la hoja de vida del actual Director del CONJUVE no evidencia que este posea experiencia en asuntos juveniles dentro o fuera de los órganos del Estado; es evidente que la coordinación del proceso de Actualización de la Política fue asignada a alguien que sí la posee. A pesar de ello, esto demuestra no ser una medida suficiente para que las funciones del CONJUVE sean ejecutadas según está mandatado. Y esto se debe a que, si bien la gestión de las instituciones está fuertemente influida por sus funcionarios, existe una limitación mayor y es la precariedad institucional¹⁰ que encarnan.

Por su parte, las ONG apuntan y continúan en el seguimiento a la Iniciativa 5208, Ley para el desarrollo de las Juventudes. Esta fue presentada al Pleno del Congreso de la República en 2016 y trasladada a la Comisión de Juventud para la emisión de dictamen, el año siguiente se obtuvo uno favorable y fue conocida en segundo debate. El Observatorio de Derechos de la Juventud es un ente activo en el proceso de seguimiento. A través de ella se busca crear el Sistema de Juventudes, que estaría integrado por la Secretaría Presidencial de Juventudes, el Consejo de Juventudes y el Foro consultivo de Juventudes, a fin de que dichas entidades coordinen a nivel nacional, regional, departamental, municipal y comunitario. En ella no se contempla el financiamiento de las políticas y programas destinados a las juventudes a nivel nacional.

Sin embargo, desde la Coordinación Política de Mojomayas se afirma que el Observatorio de Derechos de la Juventud, ha solicitado apoyo al CONJUVE para que respalden y acompañen en avance de la iniciativa, ante lo cual han afirmado no tener competencia. De ser aprobada la Ley para el desarrollo de las Juventudes, y conformada la Secretaría Presidencial de Juventudes, la figura del CONJUVE sería modificada. Y, pese a que se tendría un instrumento de mayor jerarquía

¹⁰ Mack Echeverría (2013), plantea que la precariedad institucional consiste en una debilidad y evidente falta de condiciones apropiadas para cumplir con funciones propias de las entidades. De las vertientes enunciadas por el autor, a la institucionalidad pública juvenil evidencia un inconcluso orden institucional funcional, una clara tendencia a la insularidad, y dificultades para la coordinación interinstitucional; todas ellas como efecto de la precariedad en que esta nace y se sostiene.

para la atención de los asuntos juveniles, los desafíos experimentados en cuanto a la rectoría de políticas públicas que los últimos 15 años, no quedarían resueltos. Esto, a no ser que las discusiones de la Mesa Técnica lleven a realizar una modificación al respecto, lo cual no deja de ser una posibilidad. En todo caso, este escenario representa uno nuevo para el ejercicio de incidencia de las ONG, quienes se ha encontrado, representan una referencia para los asuntos juveniles a nivel nacional, superando incluso la que se reconoce del ente rector de dicho sector.

Capítulo IV: El futuro de la Política Nacional de Juventud

A través del presente capítulo, se toman como insumos fundamentales el marco teórico contenido en el Capítulo I de la presente investigación, los antecedentes de la problemática investigada, ubicados en el Capítulo II, y los hallazgos consignados en el Capítulo II, para plantear los retos futuros que representa la iniciativa de aprobar e implementar una nueva Política Nacional de Juventud, y algunas consideraciones importantes sobre la situación presente y futura de las ONG juveniles. De modo que esto permita fundamentar a corto y a mediano plazo, la tendencia que las últimas podrían seguir en cuanto su involucramiento en la implementación de la Política, y su participación en otros escenarios de toma de decisiones a nivel nacional.

De esa cuenta, en el primer apartado, se describe cuál es el panorama de la institucionalidad pública juvenil en la actualidad. Esto como un planteamiento imprescindible para partir de necesidades concretas y observadas a través de los años y en el presente, en materia de diseño de instrumentos de planificación, y puesta en marcha de su implementación a nivel nacional.

En el segundo, se exponen oportunidades y recomendaciones para atender dicha dificultad, a partir de algunos avances y gestiones que realizan entidades gubernamentales y en las cuales se encuentran involucradas las ONG juveniles; esto a modo de vincular la incidencia que estas hacen en otros espacios, pero que pueden resultar beneficiosas para la entidad rectora de los asuntos juveniles y, por ende, para los marcos legales y los instrumentos de planificación en materia de juventudes.

A través del tercero, se plantean algunas condiciones importantes para las organizaciones juveniles, que son esenciales para su ejercicio de incidencia presente y también el futuro. El apartado contempla aspectos de su dinámica interna, como también del contexto en el que las mismas operan y ante las cuales, existen ya amenazas que ameritan la consideración.

Finalmente, en el cuarto se señalan algunas consecuencias que tendría para el sector juvenil en Guatemala, no tomar medidas correctivas respecto al estado actual con el que se ha diseñado, implementado, monitoreado y evaluado la Política Nacional de Juventud. Lo cual acarrea consecuencias negativas para las juventudes a nivel nacional, y por ende, impacta en las presentes y futuras generaciones, en cuanto a la disponibilidad de condiciones para la garantía de derechos humanos.

Se advierte que, en el presente capítulo, al hacerse alusión a las ONG juveniles, se hace referencia únicamente a aquellas contempladas dentro de la unidad de análisis, a diferencia de los capítulos previos, en los que se han considerado a otras ONG juveniles con fines comparativos o explicativos según los intereses de cada sección. En el presente apartado, se hace referencia únicamente a ellas, pues al ser estas las de mayor liderazgo en el sector, y mayor participación en espacios de incidencia, son las que se contemplan dentro del análisis prospectivo.

4.1 La discusión necesaria acerca de la institucionalidad pública juvenil

Como ha sido reconocido a través del Capítulo II, en Guatemala es evidente el interés por la promoción de asuntos juveniles por parte del Estado. Sin embargo, dicho interés no debe asumirse como suficiente para el logro de la atención de las problemáticas del sector. A lo largo de los años, las diferentes instituciones creadas han tenido dificultades que impactan en sus posibilidades de responder a su mandato. Por un lado, el Instituto Nacional de la Juventud – INAJU- demostró no poseer una mirada lo suficientemente integradora de las necesidades juveniles, no constituyéndose como una entidad especializada en esta materia. Luego de ello, la creación del CONJUVE representó un hito que supondría la existencia de una entidad con posibilidades de mayor capacidad estratégica para el avance de los asuntos del sector.

Tanto en el capítulo II como en el III, se ha hecho mención de cómo la condición anómica en la que se funda y en la que opera actualmente el CONJUVE, juega en una absoluta limitación según las asignaciones que les son mandatadas a partir de la creación de instrumentos como la Política Nacional de Juventud. La experiencia más reciente de actualizar la misma, muestra cómo no se han hecho reparos a dicha situación. Lo cual se plantea como un hecho preocupante, pues limita sus posibilidades de liderazgo institucional en los asuntos juveniles.

Como un hallazgo de suma importancia, el capítulo III revela cómo la falta de liderazgo político en la conducción del CONJUVE ha implicado para la institución muchos costos, materializados en la inestabilidad de su rumbo, en la irregularidad con la que este cumple sus funciones y se orienta a ellas. Ello, junto a otros factores que atienden a la naturaleza de su fundación, ha potencializado el liderazgo de las ONG juveniles. Sin embargo, ha sentado una brecha entre el trabajo del CONJUVE con las mismas, impidiendo que este pueda beneficiarse de la experiencia ganadas por estas, de los espacios que ocupan y de las oportunidades de las cuales

gozan. Y que se encuentran limitadas al CONJUVE por su condición de Consejo adscrito a la Presidencia de la República.

Dicha falta de liderazgo tiene implicaciones más allá de las funciones regulares que el CONJUVE cumple, sean estas o no limitadas para las expectativas que el sector demanda. La carencia tiene consecuencias de mayores dimensiones cuando se trata de asuntos como la formulación o actualización de políticas públicas, pues los rumbos por los cuales se opta, carecen de un sentido estratégico que apunte hacia cambios y transformaciones en el mediano y largo plazo para la institucionalidad juvenil. Prueba de ello es lo ocurrido con la actualización de la Política Nacional de Juventud que se encuentra en proceso.

A partir de los hallazgos del capítulo III, se percibe cómo frente a la experiencia de implementación de la Política Nacional de Juventud 2012-2020, no existen acciones de suficiente reparación y reorientación en cuanto a formas o caminos más viables de enmendar las debilidades ya presentadas. Si bien se reconoce que ello no representa un camino sencillo, ni del todo certero, la inacción frente a falencias ya evidenciadas, se evalúan de forma perjudicial. Y evidencia una tendencia hacia conducir el CONJUVE en condiciones semejantes a la forma en que se ha hecho durante los últimos 15 años, y que sobre todo, no demuestra surtir efectos distintos.

Es decir, que no se evidencian medidas de suficiente reparación en cuanto a la implementación de la Política Nacional de Juventud, pues la única presentada por el CONJUVE, en la que indica que sea el Ministerio de Desarrollo Social la institución rectora de la Política Nacional de Juventud. Si bien este es el recurso técnico más apropiado para dicha tarea, ello no presenta en sí mismo, un avance para las problemáticas juveniles. Especialmente porque junto a ello no se han planteado, consultado, apoyado o incentivado a otras acciones que posibiliten lo necesario para el avance en cuanto a la rectoría de la Política. O que brinden mayores mecanismos para la participación relevante dentro de ella. No se trata en todo caso que dichas medidas de cambio sean impulsadas por el CONJUVE, pues este posee mandatos específicos. Pero sí, que ante la experiencia vivida como entidad rectora, esta se apoye de actores cuyas competencias no se encuentren reguladas de la misma forma. En dicho escenario, las ONG representan un actor estratégico.

Que sea el MIDES la entidad que rectorice la Política Nacional de Juventud, no representa un panorama del todo positivo, pese a que técnica y legalmente, es a los ministerios que corresponde la rectoría de las políticas públicas. Si bien como rector este sería el responsable de coordinar esfuerzos y propiciar la cooperación entre instituciones vinculadas a las políticas a su cargo, este no se constituye como un ministerio especializado en el ramo al que la Política Nacional de Juventud atiende. Como tampoco lo es para otros ramos, pues el Ministerio de Desarrollo Social tiene un claro mandato hacia la atención de la población en condiciones de pobreza y pobreza extrema, siendo esta la situación de muchas juventudes, pero no el tema único ni el enfoque de desarrollo integral que se ha propuesto para la Política 2012-2020 y sobre la cual se dará seguimiento en su versión actualizada.

Ello presenta la necesidad de replantear tanto dentro de la institucionalidad pública, como dentro de la sociedad civil organizada, si la formulación y actualización de las políticas públicas sectoriales en las actuales condiciones, son la ruta más acertada para conducir el desarrollo de los grupos a los que atienden. Si bien la presente investigación no está planteada para encontrar cuáles son o serían dichos mecanismos, el análisis realizado permite observar que este diálogo es inexistente para el proceso y el período de tiempo analizado. En lugar de ello, la administración del CONJUVE al entrar en funciones, asumió dicha tarea y orientó todos sus esfuerzos hacia el desempeño de la misma. Ante lo cual las ONG juveniles asumieron un compromiso por dar seguimiento, de modo que esta viera mejorías en cuanto a las dificultades que le fueron identificadas a la anterior, dando prioridad por la inclusión de intereses sectoriales y con el cumplimiento de lo normativo. Pero en ningún momento una articulación hacia reflexionar sobre las condiciones en que esto ocurría.

Si bien existen esfuerzos por parte de la Comisión de Juventud del Congreso de la República, en cuando a dar seguimiento e impulsar el avance de la Ley de desarrollo de las juventudes, ésta aún no es un hecho. Las ONG juveniles han sido un referente también en dicho proceso, pues es su liderazgo el que no solo el CONJUVE sino también el Organismo Legislativo ha reconocido como indispensable para la conducción de sus acciones y la orientación de sus decisiones.

Lo cual deja ver que, en el mismo escenario de necesidades juveniles, entre 2019 y 2020 (período de estudio de la presente investigación), existían diferentes procesos ocurriendo:

- La Política Nacional de Juventud, perdiendo vigencia luego de 8 años en los cuales solo durante 4 años se contó con un plan de acción.
- La administración 2016-2020 del CONJUVE, teniendo poca claridad sobre su rol y desarrollando pocas acciones para la evaluación de la política de cara a su vencimiento.
- La administración 2020-2023 asumiendo la dirección del CONJUVE, iniciando un proceso para la reformulación de la Política Nacional de Juventud, mismo que finalmente fue desarrollado para la actualización de la misma.
- Las ONG juveniles acompañando y asesorando técnicamente a la Comisión de Juventud del Congreso de la República durante el 2020 y 2021, acerca del contenido de la Ley para el desarrollo de las juventudes.
- Las ONG juveniles participando en el proceso de actualización de la Política Nacional de Juventud 2012-2020, a través de la invitación del CONJUVE y otros espacios gestionados por las mismas.

En ello, se deja ver cómo la institucionalidad se encuentra generando propuestas que buscan atender a las necesidades sectoriales. Sin embargo, evidencia también que lo hacen desde prácticas de insularidad, lo cual dificulta la capacidad de desarrollar esfuerzos interinstitucionales que apuesten por mecanismos de coordinación y por demandas sectoriales que posibiliten la ejecución de cambios evidentemente necesarios. La insularidad acá mencionada debe comprenderse desde el entramado de condiciones que evidencian la anomia que el Estado guatemalteco padece, del cual la institucionalidad juvenil no escapa, sino que por el contrario, ejemplifica de una excelente manera.

En ese contexto las ONG juveniles pueden ejecutar un rol articulador que, para ser funcional, debe contar con la buena voluntad y el compromiso del CONJUVE como rectora sectorial, pues se ha evidenciado la renuencia a apoyar o respaldar acciones de incidencia en el Organismo Legislativo.

4.2 Las tareas pendientes para la implementación de una PNJ participativa

Más allá de considerar las necesidades técnicas de coordinación que se encuentran implícitas en la ejecución de una Política Nacional de Juventud, pensar en lo que queda pendiente para que esta pueda implementarse de forma efectiva, implica considerar que exista un marco legal que dé respaldo y soporte las iniciativas de las políticas públicas.

A raíz de que, en la historia del país, el movimiento de infancias es precursor del movimiento de juventudes, existe en la legislación vigente un traslape en los marcos que atienden a infancias, adolescencias y juventudes. Ello tiene que ver con las consideraciones etarias que hacen la Política Nacional de Juventud, y la Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia. Ello ha llevado a que, para algunas iniciativas de ley, las recomendaciones que las Comisiones de Juventud en el Congreso de la República, reciban sugerencia de las mesas técnicas, para eliminar los artículos relacionados a la adolescencia, ya que son otros marcos legales los que contemplan lo conducente para dicho sector. Y que, en términos de políticas públicas, complejiza el diseño e implementación.

A las complejidades desatadas por el poco reconocimiento sobre la importancia de la atención de las problemáticas juveniles, se suma el traslape etario entre los asuntos infantiles como los adolescentes. Esto, representa un desafío transversal que inicia en procesos de planificación y diseño institucional e instrumental, y alcanza lo local, como ha sido mencionado de forma previa empleando el caso del Gobierno Municipal, sus Comisiones y las Oficinas creadas para dar atención a grupos específicos.

4.2.1 Hacia una Ley de juventudes

Por lo anteriormente expuesto, una de las tareas pendientes que tiene mayor trascendencia en el país para las juventudes, y para la efectividad de las políticas públicas destinadas a dicho sector, es la aprobación de una ley que norme la atención estatal hacia las problemáticas de las juventudes y que propicie la generación de condiciones suficientes para su pleno desarrollo. Si bien han existido varias iniciativas a nivel nacional, resalta que ninguna ha tenido el suficiente avance para que sea aprobada y resulte de sustento suficiente para la institucionalidad y la creación e implementación de documentos de planificación.

Durante el período de estudio, la iniciativa de ley que ha sido retomada por la Comisión de Juventud del Congreso de la República, ha sido la Iniciativa 5208 Ley para el desarrollo de las juventudes. Como se manifiesta en el Capítulo II, es esta en la que participa en calidad de asesoramiento, el Observatorio de Derechos de la Juventud y sus organizaciones miembros. La misma, en términos de rectoría, propone la creación de un Sistema Nacional de Juventudes, relevando a la figura que actualmente ejerce el CONJUVE. A dicho Sistema, pertenecería la Secretaría Presidencial de Juventudes, un Consejo de Juventudes y un Foro consultivo de Juventudes.

Si bien uno de los mayores desafíos que las diferentes iniciativas presentadas han tenido, ha sido la definición de los recursos financieros para las mismas, lo cual resulta un imperativo. Las discusiones acerca de las iniciativas de ley en este sentido, han girado alrededor de destinar un porcentaje de algunos impuestos específicos a ella. Otras, han considerado el incremento en las tasas de algunos impuestos para que una mayor recaudación fiscal permita destinar fondos hacia estas iniciativas. Por parte de la Procuraduría de Derechos Humanos, Abner Paredes, Defensor de la Juventud, propuso ante una de las iniciativas, que fuera la cartera del Tesoro la que establezca los recursos que se destinarán a ella y a las instituciones a cargo de promover los derechos de las juventudes.

La discusión acerca del financiamiento de la Ley y sus implicaciones no refiere a términos menores, pues parte de lo discutido en torno a ello, es si la ley debiese contemplar recursos para la implementación de programas, proyectos o políticas públicas propias de los sectores a los que atienden. Ante ello, la iniciativa 5208 Ley para el desarrollo de las juventudes, no contemplaba la disponibilidad de recursos financieros para la ejecución de políticas públicas.

En el mejor de los casos, la aprobación de una ley, contemplaría un financiamiento que posibilitara la implementación de las políticas, programas y proyectos para dicho sector.

4.2.2 El fortalecimiento de la entidad rectora de los asuntos juveniles

En definitiva, la figura de Consejo para el CONJUVE no ha probado ser la más conveniente. Por ese motivo, la segunda tarea pendiente representa la reestructuración de la institucionalidad pública en materia de juventud.

La iniciativa 5208 Ley para el desarrollo de las juventudes, ha propuesto la creación de un Sistema Nacional de Juventudes, de donde sería creada la figura de una Secretaría Presidencial de la Juventud. En dichas condiciones, la Secretaría representa un nivel más alto en la jerarquía administrativa del Organismo Ejecutivo. Desde esta figura, se contaría con mayores posibilidades de ejercer la dirección ejecutiva del Sistema Nacional de Juventud, de forma semejante a la figura que ejerce la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, con el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural y el Sistema de Consejos Regionales y Departamentales. Y logrando con ello, una coordinación de la ejecución de proyectos y políticas aprobados en materia de juventud según la inclusión de las entidades correspondientes en el Sistema a ser creado. Que según lo propuesto por la iniciativa, incluye al Consejo de Juventudes y al Foro Consultivo de Juventudes.

Si bien dicha iniciativa puede ser sujeta a enmiendas que modifiquen lo anteriormente mencionado, es importante que la incidencia a desarrollar por parte de las ONG juveniles y otros actores interesados en los asuntos de juventud, contemple un fortalecimiento a la entidad rectora de los asuntos sectoriales. Dicho fortalecimiento puede verse considerado en la figura de la entidad, que para el caso de la iniciativa 5208 transita de un Consejo hacia una Secretaría adscrita a la Presidencia de la República. Que, por su condición jerárquica, posee mayores posibilidades de coordinación interinstitucional. Lo cual se ha demostrado, ha sido una debilidad de la institucionalidad actual, y ha fortalecido la insularidad que dificulta las acciones articuladas que son necesarias para el acompañamiento y fortalecimiento de todos los ciclos de las políticas públicas.

4.2.3 La construcción de una agenda nacional de juventudes

Como ha sido demostrado con anterioridad, las ONG juveniles han logrado posicionarse como entes líderes y consultores de los procesos e iniciativas gubernamentales y también de la cooperación internacional en materia de juventud. En ello, hay una relación de causa y consecuencia con su mayor grado de especialidad y de fortalecimiento técnico en materia de planificación e incidencia política para el logro de sus objetivos.

Las organizaciones evidencian en su estructura y también en sus intereses, ser diversas. Y manifiestan en sus objetivos, misiones, visiones y nombres; la adscripción a la identidad juvenil desde diferentes perspectivas temáticas. Sin embargo, se ha identificado que a pesar de ser consideradas en mayores espacios de toma de decisiones, estas no cuentan, o al menos de una forma tan evidente, con una agenda de juventudes. Si no que convergen alrededor de una serie de temas que les convocan, como la incidencia política en el marco de derechos. Por lo cual, se avizora conveniente la elaboración de una agenda mínima, que pueda ser posicionada y promovida ante la institucionalidad pública.

De ser aprobada la iniciativa 5208, esta propone la creación de un Foro Consultivo de Juventudes, constituyéndose este como un espacio de participación de las juventudes a nivel local y nacional. Los procesos de consulta para la actualización de la Política Nacional de Juventud, demostraron que a nivel local, la fuerza en cuanto al trabajo con juventudes locales, es impulsada por la sociedad civil, de donde las ONG juveniles representan el mayor liderazgo, contando con las bases más amplias y con los registros de mayor organización, presencia y participación a nivel nacional. Por lo que, la construcción de una agenda mínima de juventudes, cohesionaría los intereses y las demandas sobre las cuales podría realizarse un trabajo de mayor incidencia en espacios como el mencionado de forma inicial.

4.3 Consideraciones sobre el ejercicio de las ONG juveniles

A lo largo de la investigación, se evidenció como las ONG juveniles han sido determinantes en el posicionamiento de las cuestiones juveniles en la agenda pública. Pese a que la temática necesita alcanzar un mayor grado de reconocimiento y junto a ello un mayor apoyo, frente a una institucionalidad juvenil poco consolidada, las ONG han liderado y acompañado procesos

importantes. Dicho liderazgo ha sido logrado a partir de un alto grado de especialidad de las mismas no solo en el trabajo en materia de derechos humanos con un enfoque de juventudes, sino también por el desarrollo de capacidades para la participación política, a partir de un alto grado de conocimiento técnico sobre planificación y administración pública.

Tanto el Movimiento de Jóvenes Mayas, Caja Lúdica y Paz Joven, tienen más de 15 años de fundación, y fueron partícipes y colaboradoras de la creación de la primer Política Nacional de Juventud. Por medio del ejercicio de consulta y análisis de la información recopilada, fue posible evidenciar que una fortaleza de las organizaciones, reside en que sus liderazgos actuales participaron en la formulación de la misma. De modo que el paso de los años les permite a nivel institucional y personal, un mayor grado de conocimiento y especialidad en procesos de participación e incidencia, lo cual contribuyó a que se consolidaran sus demandas y estrategias en el proceso reciente.

Si bien la permanencia de los liderazgos al frente de las organizaciones y en procesos de incidencia política ha resultado positivos para ellas, en tanto les ha permitido emplear la experiencia acumulada para alcanzar sus resultados o acercarse a ellos, también sienta una necesidad interna: el relevo generacional. Pensar en los relevos dentro de las organizaciones de juveniles, abre el debate acerca de los rangos etarios, pues como se ha reconocido de forma previa, los estudios sobre juventudes han superado ya el empleo de los rangos etarios como único criterio para identificar y para caracterizar a las juventudes. Es allí donde el enfoque de unidades generacionales resulta importante para reflexionar acerca de las posibilidades presentes y futuras de fortalecer a nuevos liderazgos, teniendo en consideración los puntos de encuentro que existen en las historias de grupos que viven y se desarrollan en contextos particulares.

La generación de líderes actuales, vivieron y participaron en los esfuerzos por crear la primera política pública destinada a las juventudes del país. La siguiente generación, enfrentará ya la experiencia de contar con una. Por lo que se avizora como un desafío en el corto plazo, que las organizaciones realicen dichos relevos generacionales que posibiliten dar continuidad a los logros ya alcanzados, y se planteen estrategias para el impulso de los procesos que no evidencian aún la concreción. Entre ellos, la aprobación de una ley que enmarque jurídicamente las acciones estatales destinadas hacia las juventudes y que genere mejores condiciones para la implementación de los instrumentos de planificación.

Frente a dicho desafío, debe tomarse en consideración que, si bien la cuestión juvenil no ha alcanzado a nivel del Estado un alto grado de reconocimiento y tampoco de especialidad por parte de sus instituciones, existen esfuerzos por minimizar, reducir o anular algunas temáticas que son impulsadas por las ONG juveniles. En su marco de acción, la promoción de derechos sexuales y reproductivos destaca como una de las temáticas principales, lo cual se extiende a la implementación de sus programas y proyectos. Esto pudo ser constatado al revisar sus objetivos, misiones y visiones para corroborar el cumplimiento de los criterios para ser consideradas en la presente investigación.

Frente a ello, en el Congreso de la República se han presentado iniciativas de ley que contravienen los derechos que las ONG promueven en el marco del respeto por los derechos sexuales y reproductivos. Un ejemplo de ello, es la Iniciativa 5272, Ley para la Protección Integral de la Vida y la familia, cuyo contenido limita el ejercicio de dichos derechos según estándares internacionales. Dentro de sus prohibiciones se encuentra la difusión de información acerca de la diversidad sexual y de género, y el matrimonio igualitario; y en cuanto a sus sanciones, se contempla la implementación de medidas hacia mujeres que decidan interrumpir su embarazo de forma voluntaria.

Además de iniciativas que sancionen y limiten los derechos promovidos por las ONG juveniles, en un marco más amplio, el Congreso de la República ha aprobado reformas legales que limitan las formas organizativas y de funcionamiento de las ONG a nivel nacional, indistintamente de los sectores a los que estas representen. El Decreto 4-2020, que modifica la legislación que regula el funcionamiento de las ONG a nivel nacional, impone controles sobre la ejecución financiera de las organizaciones e incluso cancelar su registro en caso de considerar que estas atentan contra el orden público.

De esa forma, los nuevos liderazgos de las ONG juveniles, enfrentarán panoramas regulatorios complejos, que demanden acciones de incidencia contundentes, que por un lado sean opositoras de las leyes y medidas regresivas en el marco de derechos humanos, y por el otro, que incentiven a la urgencia de crear marcos legales e instrumentos de planificación desde los cuales el Estado sea garante de derechos tanto para las personas individuales, como para los grupos de sociedad civil organizados.

4.4 Las juventudes y la necesidad apremiante de atender a dicho sector

En los capítulos I y II, se hace referencia a algunas consideraciones socio demográficas de suma importancia para el país, y que evidencian la necesidad de dar atención de manera estratégica, integral y transformadora, a las condiciones actuales de las que disponen las juventudes a nivel nacional. Sin duda, atender a ellas supone un reto nacional, pues como se ha mencionado con anterioridad, la inversión en juventud implica la atención de diferentes temáticas vinculadas: salud integral, educación, vivienda, seguridad social, seguridad ciudadana, empleo, entre otras. El reto adquiere mayores dimensiones cuando se ha evidenciado que el país cuenta con debilidades para la coordinación entre instituciones y sectores. Sin embargo, existen razones suficientes para realizar los esfuerzos necesarios para invertir tiempo, energía y recursos de todo nivel, en atender al sector.

En primera instancia, se encuentra la garantía de los derechos fundamentales que a cada persona corresponden. Y el papel del Estado como garante de ellos. Se ha hecho manifiesto a lo largo de la investigación, las múltiples formas de violencia de las cuales son sujetas las juventudes, especialmente aquellas que poseen una discapacidad, las juventudes rurales, las jóvenes mujeres, y las juventudes LGTBIQ+. El Estado debe tener una clara prioridad porque todas las personas jóvenes, al igual que cualquier ciudadano de otro grupo etario, encuentre satisfechas las necesidades que a él corresponden como garante, y que cuente con los mecanismos suficientes para gestionar sus necesidades en un contexto de seguridad, integridad y respeto por su dignidad humana.

A pesar de que es su mandato constituirse como garante de la vida, la protección de la persona y contar con una serie de derechos que se encuentra mandatado a cumplir y garantizar, el Estado guatemalteco ha evidenciado no cumplir con sus responsabilidades en cuanto a garantizar el bienestar integral de las personas jóvenes. A lo largo de la investigación se han mencionado algunos indicadores censales, y también algunas características del estado situacional de las juventudes, que lo demuestran.

Sin embargo, existen eventos que permiten evidenciar la desprotección sistemática que existe a nivel institucional para las juventudes que requieren resguardo por parte del Estado. Un caso emblemático que lo retrata, es el caso Hogar Seguro Virgen de la Asunción, ocurrido en 2017,

y que ilustra las carencias crónicas en cuanto a la protección de niñas, niños y adolescentes en condiciones de vulneración. El mismo, amerita ser reconocido como tragedia a partir de las múltiples formas de desprotección e incumplimiento de derechos de los que fueron parte 56 niñas y adolescentes que guardaban resguardo en un hogar de protección del Estado, y donde 41 de ellas perdieron la vida. Esto, tras ser conocidas las deplorables condiciones en que vivían bajo el resguardo del Estado, y que incluían una alimentación inadecuada, abusos físicos, sexuales y la posibilidad de ser víctimas de trata de personas.

Tras manifestar inconformidades con el trato recibido, las adolescentes y jóvenes fueron encerradas en un salón donde se produjo un incendio, a partir de la quema de unas colchonetas allí almacenadas. Al incidente, cuerpos de bomberos tuvieron dificultad para acceder y dar atención, pues el espacio se encontraba cerrado bajo llave.

El caso, permite reconocer la ausencia de medidas y respuestas adecuadas para hacer frente a los factores multicausales que atentan contra la vida de niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia, pobreza y otras formas de exclusión y de desigualdad. Y la manera en que, al verse en la obligación de prestar resguardo y protección ante aquello que menoscaba su dignidad, existe un alto riesgo de que re victimización y de nuevas formas de violencia en su contra. Lo cual plantea una alarmante deuda con las juventudes en cuanto a impulsar mecanismos y acciones para la prevención de la violencia en todas sus formas, garantizar plenamente sus derechos, incluido el acceso a justicia pronta; y las garantías para contar con reparaciones integrales y transformadoras.

Seguido de ello, existe evidencia estadística sobre la importancia demográfica que tienen las juventudes, en cuanto a propiciar mejores condiciones generacionales para los países. Algunas evidencias de ello han sido probadas a través de estudios acerca de los beneficios de incrementar los servicios y la atención integral diferenciada en los servicios de salud que contribuyen a la planificación familiar, la prevención de los embarazos adolescentes y el retraso de los embarazos en mujeres jóvenes. En esos casos, las juventudes reducen las posibilidades de replicar los ciclos de pobreza generacional y multidimensional al ver satisfechas necesidades de información y atención a su salud sexual y reproductiva.

Las inversiones significativas en materia de juventudes, han probado generar dividendos beneficiosos para algunos países¹¹ en el mediano y en el largo plazo. Dividendos que son percibidos específicamente en el Producto Interno Bruto –PIB- de las naciones. Esto resulta especialmente atractivo en aquellas naciones que atraviesan el bono demográfico, siendo este un período en el que la mayoría de la población se encuentre en edad productiva. Por ello, el disponer de marcos legales que normen la atención a través de la inversión en las juventudes, permitiría contar con marcos de planificación que puedan ser implementados a través de la institucionalidad pública.

Una debilidad actual para lograrlo, es la poca generación de investigaciones y estudios sobre el estado situacional de dicha población. Además del escaso gasto público que se dedica a sus necesidades. Ambas situaciones cual resultan imperativas para poder fundamentar la necesidad de atender a las carencias que actualmente las juventudes enfrentan, y destinar los recursos oportunos para dar respuesta a ello.

¹¹ UNFPA denomina *Gasto Público Social en Adolescencia y Juventud –GPSAJ-* a los recursos que cada año los gobiernos destinan para atender necesidades sociales de la adolescencia y las juventudes de los países, según los rangos etarios definidos para cada caso. En 2016, dicha agencia aplicó una metodología para reconocer el GPSAJ realizado en cuatro países de la región, siendo estos Colombia, Uruguay, El Salvador y México. Dicho estudio, permitió reconocer que, de los cuatro casos, es Uruguay el país con la mayor tasa de GPSAJ, estando el gasto orientado de forma descendente hacia: educación, salud, asistencia social y trabajo. Una conclusión de dicha investigación, es que, de forma comparativa, es en Uruguay en donde las trayectorias individuales de los adolescentes y jóvenes, perciben una tendencia hacia una mayor autonomía, que repercute en una mayor inserción social. Lo cual, representa una oportunidad para el desarrollo social y económico del país.

Conclusiones

Con la finalidad de dar respuesta a la pregunta general y a las preguntas secundarias que dieron origen a la investigación, la ruta desarrollada fue: la elaboración de un marco teórico que respaldara el análisis y la interpretación de los resultados, la identificación de los antecedentes de la problemática estudiada, el análisis de la incidencia de las ONG juveniles en el proceso de actualización de la Política Nacional de Juventud, y el ejercicio prospectivo sobre la implementación de la política actualizada. Por lo que, a partir de ello, se obtienen las siguientes conclusiones:

1. La sociología ofrece herramientas para caracterizar a las juventudes guatemaltecas y comprender con ello sus necesidades y sus demandas generacionales. Ello es importante, pues permite problematizar sus condiciones presentes y futuras, tomando en consideración el impacto que estas tienen para el desarrollo generacional del país.
2. El Estado guatemalteco aún presenta grandes desafíos por asumir en materia de planificación estratégica a través de la creación e implementación de las políticas públicas. La SEGEPLAN posee una cuota de responsabilidad en el proceso anómico en que las políticas son aprobadas e implementadas, y sobre la posibilidad que estas tienen de cumplir con los propósitos para los cuales estas fueron diseñadas.
3. Desde la condición anómica en el que opera el Estado guatemalteco, la precariedad institucional que evidencian las dependencias del Organismo Ejecutivo, resultan alarmantes para el cumplimiento de los parámetros de planificación a nivel nacional. En ello destaca el diseño disfuncional de las instituciones públicas y la tendencia a la insularidad desde la cual operan. El caso de la institucionalidad pública juvenil estudiado a través de la presente investigación, permite dar cuenta de ello.
4. Los recursos disponibles por parte de la SEGEPLAN para las tareas que enfrentan las entidades rectoras de políticas públicas, para desarrollar todo su ciclo de vida, evidenciaron no ser suficientes ni pertinentes para el proceso de actualización de la Política Nacional de Juventud 2012-2020. En dicha tarea, se evidenció que no se dispone de referentes para la

actualización, como si se dispone para el proceso de creación. Se encontró además que los manuales e instrumentos de los que se dispone no están actualizados y tampoco responden a las dinámicas institucionales, presentando así una carencia para la planificación institucional y de políticas públicas.

5. La promoción de la participación ciudadana en los asuntos públicos, continúa siendo una dificultad. En ello, representa un especial desafío la apertura de oportunidades al involucramiento relevante, que permita la colaboración estratégica y el establecimiento de compromisos favorables a los diferentes sectores de la ciudadanía.
6. Que el Gobierno guatemalteco no cuente con una amplia y clara comprensión sobre las problemáticas juveniles, permite que la institucionalidad pública juvenil desarrolle acciones lejanas a la especificidad requerida para el tratamiento de las problemáticas que afectan a las juventudes. Por parte de la institucionalidad pública, se siguen desarrollando acciones que reproducen discursos desde los cuales se vincula a las juventudes únicamente con actividades lúdicas, recreativas y artísticas. Logrando con ello que se reconozca poco, o que no se reconozcan otras necesidades juveniles con el grado de premura que las mismas tienen para los y las jóvenes, entre ellas: el empleo digno, el acceso a la seguridad social, la necesidad de acceder a créditos para adquirir viviendas, entre otros.
7. El traslape etario que existe entre los marcos legales y de planificación que atienden a infancias, adolescencias y juventudes, resulta perjudicial para la implementación de la nueva Política Nacional de Juventud, como también para los programas implementados por diferentes dependencias del Estado. Si bien los tres ciclos de vida: infancia, adolescencia y juventud, son consecutivos, es imperativo el reconocimiento estatal e institucional sobre las demandas específicas de cada uno.
8. Para el futuro inmediato, no se avizoran condiciones de profundo mejoramiento para la implementación de la Política Nacional de Juventud actualizada. Esto, pues no han sido atendidas aún las carencias procedimentales y normativas que dejan a la institucionalidad

operar desde condiciones inciertas y sin los recursos suficientes para cumplir con sus mandatos. Ello es un reflejo de que las situaciones juveniles no son una prioridad para el Estado, pese a que existen múltiples referencias que dan cuenta sobre el agravio sistemático que las juventudes viven en todos los ámbitos en los que se desarrollan durante dicho período.

9. Siendo el CONJUVE una institución poco consolidada y con un débil liderazgo, los cambios de gobierno han demostrado resultarle especialmente perjudiciales, del mismo modo que lo han sido para la Política Nacional de Juventud. Por ese motivo, la transición a ocurrir en 2024, resulta de suma importancia para la implementación de la Política actualizada. En donde, frente a un posible liderazgo debilitado y con poca formación en asuntos juveniles y el abordaje técnico que los mismos demandan, las ONG juveniles juegan un papel importante en cuanto a la orientación institucional para la implementación de la Política, desde una mirada sectorial, que dé seguimiento a los avances alcanzados previamente.
10. Pese a que los desafíos para contar con condiciones que posibiliten la implementación de la Política Nacional de Juventud son muchos y de amplias dimensiones: un marco legal que la respalde, acompañamiento técnico oportuno en materia de planificación y una institucionalidad fortalecida en asuntos juveniles; el instrumento representa un recurso valioso y una oportunidad a través de la cual se orienten las decisiones técnicas y administrativas hacia el mejoramiento de las condiciones juveniles a nivel nacional.
11. La especificidad de las ONG juveniles en cuanto a asuntos propios de dicho sector, y en cuanto a la administración pública, propicia la contradicción en cuanto a las expectativas que existen dentro de la institucionalidad pública, y las que las organizaciones y los liderazgos juveniles tienen. Ello fue evidente al contrastar los escenarios en que el CONJUVE espera que las organizaciones y los liderazgos juveniles operen (movilizaciones de calle, apareamiento en medios de comunicación), y los que ellas y ellos

mismos ocupan y en los cuales se proyectan de mejor forma (espacios de diálogo, de asesoría y de toma de decisión).

12. La falta de conocimiento, formación y liderazgo en la administración pública, especialmente en la conducción del CONJUVE respecto a los asuntos juveniles, puede verse mejorada a partir de involucramiento de líderes de la sociedad civil en funciones gubernamentales o en el apoyo estratégico a las mismas.
13. La institucionalidad pública juvenil posee aún un largo camino por recorrer para conducir acciones que atiendan de manera integral a las necesidades de las juventudes. En virtud de que son las ONG juveniles las que han alcanzado un mayor grado de especificidad en dicha materia, es a ellas que las direcciones de las instituciones públicas pueden recurrir, fuera del acomodo porque sean estas quienes asesoren y provean herramientas. En lugar de ello, las instituciones rectoras de los asuntos de juventudes deben apostar por apoyarse de las ONG para fortalecer e incrementar sus propias condiciones y capacidades.
14. Para las ONG juveniles, el desarrollo de conocimiento técnico y administrativo en cuanto al funcionamiento del Estado ha sido positivo, pues ha permitido que sus acciones de incidencia se incrementen. Por ello, una de las tareas de las nuevas generaciones de líderes juveniles, es apostar por sostener dicha estrategia y ampliarla a fin de continuar participando y ver incrementadas sus oportunidades de incidencia en espacios de toma de decisión.

Bibliografía

- Abal Medina, J.M. (2003). *El Estado*. Eudeba: Argentina.
- Aguilar Villa Nueva, L.F. (2012). *Política Pública: Una visión panorámica*. Proyecto de Fortalecimiento Democrático de Organizaciones Políticas en Bolivia/Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD-.
https://www.undp.org/content/dam/bolivia/docs/politica_publica_una_vision_panoramica.pdf
- Arenas, C., Mendizábal, S. (2013). *Jóvenes en Guatemala: imágenes, discursos y contextos*. AVANCSO.
- AVANCSO & Instituto de Estudios Humanísticos de la Universidad Rafael Landívar. (2013). *Jóvenes en Guatemala: Imágenes, discursos y contextos*.
- Becker, G. (1995). Human Capital and Poverty Alleviation. *HRO Working papers*. The World Bank (52).
- Blanco, M. (2011). El enfoque del curso de vida: orígenes y desarrollo. *Revista Latinoamericana de Población*. (5). Enero-junio. P. 5-31.
- Brunet, I., Pizzi, A. (2013). La delimitación sociológica de la juventud. *Última década*, 38, 11-36.
- Cano Blandón, L.F. (2008). La participación ciudadana en las políticas públicas de lucha contra la corrupción: respondiendo a la lógica de gobernanza. *Revista Estudios Políticos*, 33, 144-177. <http://www.scielo.org.co/pdf/espo/n33/n33a7.pdf>
- Canto Chac, M. (2008). Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frene al reto del desarrollo. *Revista Política y Cultura*. (30), 9-37.
<http://www.scielo.org.mx/pdf/polcul/n30/n30a2.pdf>
- Canto Chac, M. (2012). *Participación ciudadana en las políticas públicas*. Siglo XXI Editores.
- CELADE/CEPAL. (2012). *Bono demográfico y envejecimiento: impactos sectoriales de la dinámica demográfica*.
- CIDH. (2018). *Políticas Públicas con enfoque de Derechos Humanos*.

- Creación del Consejo Nacional de la Juventud, Adscrito a la Presidencia de la República, Acuerdo Gubernativo 405-96,1996.
- Código Municipal. Decreto No. 12,2002. 2002.
- COPREDEH. (2011). Derechos humanos, niñez y juventud.
- Crenshaw, K. (1989). Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics. *University of Chicago Legal Forum*: Vol. 1989. (8).
- Cuéllar Bethancourt, R. & Maldonado, Y. (1995). *Revisión Bibliográfica sobre niños (as) y jóvenes de la calle, maltratados y trabajadores*. PAMI.
- Dahl, R. (2004). *Democracia y poliarquía*. Tecnos: Madrid.
- Easton, D. (1969). *Esquemas para el análisis político*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Fuenmayor, J. (2014). *Política Pública en América Latina en un contexto neoliberal*. Universidad del Zulia.
- García López, R. & García Moreno, M. (2010). *La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/es/publicacion/16304/la-gestion-para-resultados-en-el-desarrollo-avances-y-desafios-en-america-latina>
- González Bombal, I. (1996). La visibilidad pública de las asociaciones civiles.
- González Bombal, I., Garay C. (2003). *Incidencia de las OSC en políticas sociales: el caso del caso del Comité del Seguimiento y aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño*. Libros del Zorzal.
- Hall, P. (1993). *Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The case of Economic Policymaking in Britain*. Comparative Politics.
- Harguindéguy, J. (2020). *Análisis de Políticas Públicas*. Tecnos.
- Hernández Sampieri, R. (2010). Metodología de la investigación. Mc Graw Hill.
- Holiday, D. & Palencia, T. (1996). *Mapeo de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en Guatemala*. Banco Interamericano de Desarrollo.

- Iniciativa de Ley 3896. Ley Nacional de la Juventud. 2008.
- INE. (2002) *Censo Nacional de Población y VI de vivienda*. Guatemala: Instituto Nacional de Estadística.
- INE. (2019) *Censo Nacional de Población y VII de vivienda*. Guatemala: Instituto Nacional de Estadística.
- INE. (2011). Encuesta Nacional de Condiciones de Vida y Población Joven.
- ICHR. (2018). *Public Policy with a Human Rights Approach*. Organization of American States.
- Jaime, F.M., Dufour, G., Alessadro, M., Amaya, P. (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas*. Argentina: Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Lahera P., Eugenio. (2000). Reforma del Estado: Un enfoque de políticas públicas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (16).
- Lanzaro (2006), *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina* (pp.43-73). México: Miño y Dávila Editores.
- Lemus Barahona, L.N. (2008). *Praxis política de las organizaciones de jóvenes en movimientos sociales en Guatemala después de la Firma de la Paz: El caso del Bloque Antiimperialista*. Tesis de Licenciatura. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Rafael Landívar, Guatemala.
- Lemus Barahona, L.N. (2015). *Surgimiento y despliegue de la cuestión juvenil en Guatemala: elementos para la discusión*. CLACSO.
- Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto 11-2002, 2002.
- Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto 114-97, 1997.
- Ley de Organizaciones No Gubernamentales para el desarrollo, decreto 02-2003, 2003.
- Mack Echeverría, L. F. (2017). *La Anomia del Estado*. FLACSO Guatemala.
- Mannheim, K. (1956). *Essays on the Sociology of culture*. Routledge.
- Mendíaz, M.G. (2004). *El Estado y las Políticas Públicas. Las visiones desde el neoinstitucionalismo*. Universidad del Rosario.

Medina Vásquez, J., Becerra, S., Castaño, P. (2014). *Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe*. CEPAL.

Ministerio de Finanzas Públicas & Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. (2013). *Guía Conceptual de planificación y presupuesto por resultados*. https://www.minfin.gob.gt/images/downloads/leyes_manuales/manuales_dtp/guia_conceptual_gestion_resultados.pdf

O'Donnell, G. (1993). Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencia a países poscomunistas. *Desarrollo Económico*, 33 (130): 183.

Olavarría Gambi, M. (2007). Conceptos básicos en el análisis de políticas públicas. *Documentos de trabajo del Instituto de Asuntos Públicos, Departamento de Gobierno y Gestión Pública de la Universidad de Chile*. (11).

OIJ. (2014). *Invertir para transformar: La juventud como protagonista del desarrollo*. Recuperado de:

<https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39314/1/invertirparatransformar.pdf>

OIJ. (2008). *Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes*. Recuperado de:

<https://oij.org/wp-content/uploads/2017/01/Convenci%C3%B3n.pdf>

OIJ, CEPAL y UNFPA. (2012). *Juventud y bono demográfico en Iberoamérica*.

Pierre, J. (2000). Introduction: Understanding Governance, en J. Pierre (ed.), *Debating Governance, Authority, Steering and Democracy*, Oxford University Press, Oxford, 1-12.

Política Nacional de Desarrollo, Punto Resolutivo No. 03-2014, 2014.

Política Nacional de Juventud 2012-2020, Acuerdo Gubernativo 173-2012, 2012.

Poulantzas, N. (2005). *Estado, poder y socialismo*. Argentina: Siglo XXI editores.

Procuraduría de los Derechos Humanos. (2020). *Informe de línea de base del estado situacional de los derechos de la juventud en Guatemala*. Observatorio de Derechos de la Juventud. <https://guatemala.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/Informe%20digramada%20Juventud%202019.pdf>

Roth, A. (2006). *Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.

Romano, S.M. (2016). Guatemala, Estados Unidos y las ONGs: la desarticulación del Estado y el rol de la asistencia. *Revista Especializada en Estudios Latinoamericanos*. México. (Vol. 3, No. 5). Enero-junio. 2016.

Rodríguez, E. (2002). *Políticas públicas de juventud en América Latina: de la construcción de espacios específicos al desarrollo de una perspectiva generacional*. Texto presentado en el “Primer Congreso Nacional de Políticas Públicas de Juventud” (Ciudad de México, 11 de Octubre de 2002). Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/rlcs/v1n2/v1n2a02.pdf>

SEGEPLAN. (2015). Guía para formulación de Política Pública.

SEGEPLAN. (2017). Guía para Formulación de Políticas Públicas, versión actualizada.

SEGEPLAN. (2018). Manual de Organización y Funciones.

SEGEPLAN. (2015). Política Nacional de Desarrollo.

SEGEPLAN. (2019). Reglamento Orgánico Interno de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, Acuerdo Gubernativo Número 20-2019.

Stocpol, T., Evans, P., Rueschemeyer, D. (1985). *Bringing th State Back In*. Cambridge University Press.

Taguenca Belmonte, J.A. (2016). Sociología de la juventud, una revisión. *Espacio Abierto*, 25 (3), 183-195.

UNFPA.(2020). Juventudes en Guatemala, documento analítico.

Vázquez, M. (2015). *Juventudes, políticas públicas y participación: un estudio de las producciones socioestatales de juventud en la Argentina reciente*. Grupo Editor Universitario.

WOLA/CEDPA. (2005). *Manual para la facilitación de procesos de incidencia política*. https://www.wola.org/wp-content/uploads/2005/06/atp_manual_para_facilitacion_jun_05-1.pdf

Zepeda López, R., et. al. (1988). Los desafíos del proceso de democratización y políticas sociales en Guatemala. Dirección General de Investigación, USAC.

Anexos

I. Matriz de verificación de cumplimiento de los criterios para la integración de la unidad de análisis, por parte de las organizaciones que integran el Observatorio de Derechos de la Juventud de la Procuraduría de los Derechos Humanos.

Tabla 7: Cumplimiento de criterios establecidos para integrar la unidad de análisis

Organización	Participación en el Observatorio de Derechos de la Juventud	Participación en proceso de diálogo para actualización de Política Nacional de Juventud	Inscripción y reconocimiento propio como una organización juvenil	Inclusión de la incidencia política como uno de sus objetivos, misión o visión
Red de Jóvenes para la Incidencia Política (Incid Joven)	✓	✓	✓	✓
Paz Joven Guatemala	✓	✓	✓	✓
Asociación Guatemalteca de Artistas Hip Hop Trasciende	✓	✓	x	x
Movimiento de Jóvenes Mayas (Mojomayas)	✓	✓	✓	x
Red de Jóvenes Positivos (RAJ+)	✓	x	✓	x
Sociedad Civil para el Desarrollo de la Juventud (Sodeju)	✓	✓	✓	✓
Asociación por una vida digna-programa jóvenes contra la violencia	✓	✓	✓	✓
Asociación Caja Lúdica	✓	✓	✓	✓
Instituto Centroamericano de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala (ICCPG)	✓	x	x	✓
Instituto Centroamericano de Estudios para la Democracia Social (DEMOS)	✓	✓	x	✓

II. Convocatoria a diálogos juveniles para la actualización de la Política Nacional de Juventud 2012-2020



CONVOCATORIA PÚBLICA

El 17 de julio del presente año el Consejo Nacional de la Juventud presentó públicamente el proceso de actualización de la Política Nacional de la Juventud para el período 2021-2032. Para garantizar un proceso técnico, ágil y participativo, basado en el diálogo, se convoca a representantes de colectivos, asociaciones juveniles y asociaciones especializadas en la promoción de derechos de grupos específicos en situación de vulnerabilidad o exclusión social* te invitamos a participar en las consultas a nivel departamental, regional y nacional.

¡TODAS LAS VOCES CUENTAN!

Las consultas se realizarán virtualmente vía zoom en las siguientes fechas:

San Marcos y Sololá	6 de octubre	17:00 a 20:00hrs
Totonicapán y Chimaltenango	7 de octubre	17:00 a 20:00hrs
Huehuetenango y Quiché	8 de octubre	17:00 a 20:00hrs
Quetzaltenango y Sacatepéquez	9 de octubre	17:00 a 20:00hrs
Retalhuleu, Santa Rosa y Escuintla	10 de octubre	15:00 a 18:00hrs
Suchitepéquez, Alta Verapaz y Baja Verapaz	11 de octubre	9:00 a 12:00hrs.
Regional Nor-Sur Occidente y Guatemala	12 de octubre	17:00 a 20:00hrs
Petén e Izabal	13 de octubre	17:00 a 20:00hrs
Jalapa y El Progreso	14 de octubre	17:00 a 20:00hrs
Jutiapa y Chiquimula	15 de octubre	17:00 a 20:00hrs
Regionales Norte y Verapaces	16 de octubre	17:00 a 20:00hrs
Regionales Nor-Oriente, Metropolitana y Central	17 de octubre	15:00 a 18:00hrs.

Para participar puedes inscribirte al directorio de organizaciones: <https://n9.cl/zgk2q>

Recibirás un correo de confirmación con el enlace para conectarte. Para cualquier duda debes escribir al correo: pnj2020@conjuve.gob.gt

Guatemala, 06 de octubre de 2020



* Recomendación de PDH al Gobierno de Guatemala de fecha 14 de julio de 2020



III. Modelo de instrumento de recolección de información I

Dirigido al Coordinador Nacional del Proceso de Actualización de la Política Nacional de la Juventud, del Consejo Nacional de la Juventud.

Guía de entrevista I			
El presente instrumento tiene como objetivo la recopilación de información que contribuya a reconocer cuál fue el proceso diseñado por parte del CONJUVE, para la actualización de la Política Nacional de Juventud 2012-2020.			
Identificación personal			
Nombre			
Cargo		Sexo	
¿A partir de cuándo se inició dentro del CONJUVE el proceso de planificación para la actualización de la Política Nacional de Juventud?			
¿Quiénes intervinieron en tal proceso?			
¿Cuál es el proceso definido para la actualización de la Política Nacional de Juventud 2012-2020?			
Respecto a la parte técnica de la actualización de la Política Nacional de Juventud 2012-2020, ¿Qué fases se contemplan?			

¿Por qué se consideró la participación de las juventudes nacionales a través de las Organizaciones juveniles?
¿En qué fases del proceso de actualización, participaron las organizaciones?, ¿A través de qué mecanismos?
¿Qué rol jugó el Observatorio de Derechos de la Juventud de la PDH en el proceso de actualización de la Política Nacional de Juventud 2012-2020?

IV. Modelo de Instrumento de recolección de información II

Dirigido a integrantes de ONG juveniles que integran la unidad de análisis de la investigación, y tuvieron un involucramiento directo en el proceso de actualización de la Política Nacional de Juventud.

Guía de entrevista II			
El presente instrumento tiene como objetivo la recopilación de información que contribuya a reconocer cuál fue la incidencia desarrollada desde las ONG de juventud que tuvieron involucramiento en la actualización la Política Nacional de Juventud 2012-2020, como parte del Observatorio de Derechos de la Juventud.			
Identificación personal			
Nombre			
Cargo		Sexo	
¿Por qué consideran necesario que exista una PNJ?, ¿Qué es lo que esta aporta a las realidades juveniles a nivel nacional?			
¿a qué mecanismos se sujetaron para participar en el proceso de actualización de la Política Nacional de Juventud 2012-2020?, ¿los propuestos por el CONJUVE?, ¿propusieron o activaron ustedes otros mecanismos además de los diseñados por el CONJUVE?			
¿Cómo evalúan ustedes las oportunidades que abrió el CONJUVE?, ¿le permiten a Paz Joven incidir de la manera en que lo consideran necesario?			
¿Qué tipo de incidencia considera la organización que debe hacerse en el proceso de actualización de la política?, ¿Qué buscó la organización a través de su participación?			
¿En qué momentos tuvieron participación?, ¿A través de qué mecanismos?			

Ahora que la política está en un proceso de revisión técnica en SEGEPLAN, ¿tienen contemplada alguna otra acción respecto a ella?
¿Participaron ustedes en el proceso actualización de donde surgió la Política Nacional de Juventud 2012-2020? ¿Qué cambios perciben?
¿Cómo valoran ustedes, que la rectoría de la política pública sea trasladada al MIDES?