



LA INVERSIÓN PÚBLICA EN JUVENTUD

GUATEMALA, joven por donde se le mire



PROGRAMA JUVENTUD





LA INVERSIÓN PÚBLICA EN JUVENTUD

2006-2011

Estudio: La Inversión Pública en Juventud 2006 – 2011.

Estudio elaborado por: Instituto de Estudios Fiscales –ICEFI- bajo la dirección de Jonathan Menkos, Enrique Maldonado, Alejandra Contreras, Mark Peñate, Adelma Bercián, Candy Morales e Isabel Aguilar Umaña, para el Programa de Fortalecimiento Institucional del Sector Juventud de la Unión Europea en Guatemala.

Con la participación del Equipo Técnico del Programa Juventud: Nieves Martínez, Humberto Abaunza, Jaime Velilla, Luis Romero, Björn Cronstedt y Lair Espinosa.

La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de la Unión Europea. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva del consorcio TRANSTEC – FLACSO – VNG Internacional y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea.

Esta publicación se encuentra protegida por los derechos de propiedad intelectual. Cualquier solicitud para reproducir total o parcialmente los contenidos de la misma, debe dirigirse a las oficinas de la Delegación de la Unión Europea en Guatemala.

Copyright © 2012 de Unión Europea
Todos los derechos reservados
Primera edición: Octubre 2012



SE PROHIBE
Subrayar y/o marginar este libro,
en caso de devolverlo subrayado
SE COBRARA SU VALOR

El Programa de Fortalecimiento Institucional del Sector Juventud para el Estado de Guatemala financiado por la Unión Europea tiene el propósito de fortalecer las capacidades institucionales y mejorar los sistemas de información en materia de juventud, en particular en las áreas de educación, trabajo, salud, seguridad, sociedad civil, derechos humanos, planificación territorial, desarrollo rural, juventud y capital humano. Sin embargo, una tendencia es la limitada inversión pública en la juventud.

El estudio **La Inversión Pública en Juventud 2006 – 2011** pone de manifiesto la insuficiente inversión que el Estado Guatemalteco ha realizado en su juventud y la urgencia de incrementar dicha inversión en educación, formación para el trabajo y acceso al mundo laboral, de forma tal, que la transición demográfica por la cual atraviesa el país, se traduzca en jóvenes capaces y productivos.

Para la Unión Europea y su **Programa Juventud** es de vital importancia no sólo contar con una Política Nacional de Juventud, su Plan de Acción y su Sistema de Monitoreo y Evaluación, sino también con mayores recursos destinados a las juventudes de Guatemala y con participación de las y los jóvenes en los procesos de decisión, ejecución y rendición de cuentas.

Esperamos que esta publicación sea un valioso y cotidiano instrumento de trabajo.

Atentamente,



PROGRAMA JUVENTUD



Ciudad de Guatemala, Octubre 2012

PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
Biblioteca Central



UNITED STATES PATENT AND TRADEMARK OFFICE
Washington, D.C. 20530

3,456,789

S. UE (04)
F(56)



1. Introducción	09
2. El enfoque de derechos humanos	13
3. Las juventudes chapinas del siglo XXI	23
a. La violencia y los accidentes de tránsito son la principal causa de muerte de los jóvenes guatemaltecos	28
b. Cobertura: uno de cada cinco jóvenes está en primaria	29
c. Equidad: tres millones de jóvenes fuera de la escuela	31
d. Ser joven y vivir en el área rural significa ser jornalero; en el área urbana, ser comerciante	32
4. ¿Cuánto invierte el Estado en el desarrollo de las juventudes?	37
a. Sin educación para el trabajo y con una educación superior regresiva	46
b. Salud	49
c. Protección social básica	52
d. Cultura y deporte	54
e. Orden público y seguridad	56
f. Asuntos económicos	59
5. El desconsuelo como respuesta a las juventudes pobres	61
a. En educación	63
b. En seguridad social	65
6. Conclusiones	67
7. Recomendaciones	71
8. Anexo metodológico	75
a. Aspectos conceptuales	77
b. Gasto público	77
c. Definición de jóvenes	78
d. Definición de gasto público en juventud	79
e. Estudios de caso: Colombia	80
f. Nomenclatura	81
g. Descripción de la nomenclatura	84
9. Bibliografía	87

BIBLIOTECA CENTRAL (OBSEQUIO) Q. 10.00

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

BANGUAT	Banco de Guatemala
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CDAG	Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala
CELADE	Centro Latinoamericano de Demografía
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CONALFA	Comité Nacional de Alfabetización
COG	Comité Olímpico Guatemalteco
DIGEDUCA	Dirección General de Calidad Educativa
ENCA	Escuela Nacional Central de Agricultura
ENCOVI	Encuesta Nacional de Condiciones de Vida
ENJU	Encuesta Nacional de Juventud
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOGUAVI	Fondo Guatemalteco para la Vivienda
GPJ	Gasto Público en Juventud
ICEFI	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
IGSS	Instituto Guatemalteco de Seguridad Social
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
INDES	Instituto Interamericano para el Desarrollo
INE	Instituto Nacional de Estadística
INTECAP	Instituto Técnico de Capacitación y Productividad
IRTRA	Instituto de Recreación de los Trabajadores de la Empresa Privada de Guatemala
MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
MICIVI	Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda
MICUDE	Ministerio de Cultura y Deportes
MIFAPRO	Programa «Mi Familia Progresas»
MINEDUC	Ministerio de Educación
MINECO	Ministerio de Economía
MINFIN	Ministerio de Finanzas Públicas
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
MTPS	Ministerio de Trabajo y Previsión Social
NFE	Niños Fuera de la Escuela
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PEA	Población Económicamente Activa
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RENAP	Registro Nacional de las Personas
SEGEPLAN	Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia
SICOIN	Sistema de Contabilidad Integrado
UDEVIPO	Unidad para el Desarrollo de Vivienda Popular
UE	Unión Europea
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
USAC	Universidad de San Carlos de Guatemala



INTRODUCCIÓN

1530000

575
963250550

1574

RECEIVED
MAY 15 1968
U.S. DEPARTMENT OF AGRICULTURE
WASHINGTON, D.C.

1 INTRODUCCIÓN

Según datos del Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), Guatemala es un país en donde la población se ha vuelto joven en menos de treinta años, después de transitar por una población con edades comprendidas entre la niñez y la adolescencia. La tendencia es que para los próximos cien años la estructura de la población guatemalteca no cambiará, pues las y los jóvenes seguirán representando casi el 30% del total.

Poder adaptar las políticas públicas a tal situación implica cambios no solo en la programación operativa de las entidades de gobierno central y aquellas descentralizadas, sino en su presupuesto. Es importante reconocer que los presupuestos públicos deben observarse como algo integral, desde la identificación de sus fuentes de financiamiento hasta su asignación, ejecución de fondos y priorización, en el marco de un rubro abrumador de necesidades de parte de las y los jóvenes del país.

Sobre dichas necesidades comienza la presente investigación. Si bien de una manera general se abordan los sectores de salud, educación y empleo, no se hace precisamente un detalle amplio al respecto, pues el énfasis de la investigación es la cuantificación del gasto público destinado a la realización de los derechos de las personas jóvenes y su composición según diferentes clasificaciones de gasto.

Posteriormente, se presentan y analizan las cifras presupuestarias con el objetivo de ayudar a reflexionar sobre las oportunidades presentes de las y los jóvenes guatemaltecos y sobre su futuro cercano, a la luz de lo que el Estado les ofrece. Datos reveladores indican que en el año 2011 estaban fuera de la escuela cerca de 3 millones de jóvenes guatemaltecos entre los 13 y 29 años; dicha problemática se concentraba incluso en el grupo etario de 13 a 18 años en cerca de 800 mil personas. Otra cifra reveladora señala que el Estado guatemalteco invierte diariamente en el desarrollo de su juventud la cifra de US\$ 0.34, cantidad que a todas luces resulta insuficiente; además, la estructura y la composición de la inversión también es inequitativa e ineficiente.

Obtener estas cifras no fue un trabajo fácil pues hubo que sortear varios problemas de acceso a la información (a pesar de que el país cuenta con una *Ley de Acceso*



a la Información Pública). En este sentido, el caso más emblemático resulta ser el de la Universidad estatal que no registra su manejo presupuestario en el Sistema de Contabilidad Integrado (SICOIN).

Si bien no solo existen problemas de insuficiencia de recursos sino de transparencia en su uso, se concluye que hace falta mucho por hacer para que las y los jóvenes de hoy y los del futuro tengan las oportunidades necesarias para poder desarrollar proyectos de vida plenos, en el ámbito personal, familiar y social.



EL ENFOQUE DE
DERECHOS HUMANOS

65451

75937300

124

575

96325

2 EL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

La juventud es la pieza fundamental del desarrollo multidimensional de una sociedad debido a los cambios que ejerce sobre la pirámide poblacional del país. Si cierta generación de cualquier sociedad estuviera protagonizada únicamente por personas adultas, estas últimas deberían desarrollar cursos habituales de desenvolvimiento social mediante la aplicación de los diversos aprendizajes obtenidos durante su vivencia de juventud en la generación anterior. En este sentido, Naciones Unidas afirma que el 18% de la población mundial está conformado por jóvenes, es decir 1,200 millones de personas, de las cuales el 87% vive en países subdesarrollados. De esta manera, adquiere importancia la garantía multisectorial sobre la integralidad, humanidad y trascendencia de los jóvenes, lo cual universalmente es ampliado desde los diversos marcos legales, tanto internacionales como nacionales, sobre los derechos humanos. En este contexto, cabe resaltar la primera declaración mundial a favor de la juventud, bajo el nombre de «El Año Internacional de la Juventud», celebrada en 1985. Este evento significó el esfuerzo de oficializar, entre países representantes, el compromiso de fortalecer los derechos humanos de los y las jóvenes, siendo ratificados estos últimos como actores estratégicos para lograr los siguientes fines satisfactorios de bienestar común: participación, paz y desarrollo.

La Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (2012) divulgó institucionalmente una serie de resoluciones, después de establecidos los acuerdos en la celebración antes referida. Dichas resoluciones definen de manera general el enfoque de derechos humanos hacia los ejes estratégicos de salud, educación y participación progresiva laboral. En este sentido, destacan las resoluciones A/36/28 y A/40/14 que describen los compromisos multisectoriales y multilaterales hacia la juventud, desde los siguientes enfoques: a) reconocer la importancia de participación en edificar el futuro de la humanidad mediante oportunidades de equidad y justicia; b) difundir ideales de paz, respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales, solidaridad humana y dedicación a los objetivos del progreso y desarrollo; c) aprovechar el potencial en tareas de construcción nacional, la lucha por la libre determinación, la independencia nacional, contra la dominación y la ocupación extranjeras y en pro del adelanto económico, social y cultural de los pueblos.¹

1 Asamblea General de las Naciones Unidas. Disponible en: <http://www.un.org/es/documents/ag/resga.shtml>.



Después de celebrado el décimo aniversario del evento a favor de la juventud referido anteriormente, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó el Programa de Acción Mundial para los Jóvenes, el cual estableció un marco normativo y directrices para la adopción de medidas nacionales y la prestación de apoyo internacional con miras a mejorar la situación de las y los jóvenes.² Este Programa representa la actualización de los esfuerzos institucionales comprometidos sobre la juventud, cuyos focos de acción aprobados son descritos como sigue: a) la educación, b) el empleo, c) el hambre y la pobreza, d) la salud, e) el medio ambiente, f) el uso indebido de drogas, g) la delincuencia juvenil, h) las actividades recreativas, i) las niñas y los jóvenes, j) la plena y efectiva participación de los jóvenes en la vida de la sociedad y en la adopción de decisiones, k) la globalización, l) la tecnología de la información y las comunicaciones, m) el VIH/SIDA, n) los jóvenes y los conflictos armados, o) las cuestiones intergeneracionales.

La adolescencia es una de las etapas más complejas e intensas de la vida, una etapa de construcción de identidad. Durante este período, las personas experimentan importantes cambios físicos, morales, cognitivos, sociales y emocionales. Asociando el ciclo de vida de las personas, la adolescencia es un momento de transformación, vulnerabilidad y oportunidades. En este sentido, el cumplimiento de los derechos humanos en la juventud permite que las y los adolescentes puedan convertirse en agentes constructivos de cambio y que puedan mejorar el futuro de la generación actual, o bien personajes socialmente rezagados que hagan retroceder el progreso satisfactorio alcanzado por una sociedad hasta determinada temporalidad. De acuerdo con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, por sus siglas en inglés) (2008), el desarrollo de la juventud puede mantener un reflejo positivo mediante diez enfoques sugeridos sobre cursos de acción a favor de los derechos humanos: a) establecer políticas nacionales para ampliar horizontes de desarrollo; b) crear espacios de participación; c) universalizar la escuela secundaria; d) difundir una cultura de paz; e) promover servicios amigables; f) demandar comunitariamente protección y acceso a la justicia; g) ampliar cobertura de apoyo a las familias vulnerables; h) estimular la expresión cultural, artística y recreativa; i) dirigir campañas de sensibilización mediante los medios de comunicación; j) respaldar garantías desde los marcos internacionales.³

Los jóvenes —sobre todo quienes disfrutan el pleno goce de sus derechos humanos— reúnen condiciones satisfactorias para aportar sus respectivos conjuntos de experiencias, conocimientos y habilidades al desarrollo nacional. En este sentido,

2 Organización de las Naciones Unidas (ONU). Año Internacional de la Juventud 2010-2011.

3 Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (2008). Desarrollo positivo adolescente en América Latina y el Caribe.

los derechos humanos describen las oportunidades básicas que permitirían a la juventud tener una inserción en la vida social y económica. De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2012), las oportunidades básicas se pueden clasificar en cuatro ejes, según el enfoque de los derechos humanos contemplados:

a) Oportunidad de vivir: implica gozar del derecho a la salud, iniciar la vida sexual de forma saludable y responsable, tener derecho a la libre definición de una identidad, gozar del derecho a la seguridad.

b) Oportunidad de aprender y conocer: involucra gozar del derecho a la educación, lograr destrezas para el trabajo, alcanzar conocimientos y habilidades para la realización personal y la participación en la vida de la comunidad, tener acceso a bienes culturales y simbólicos.

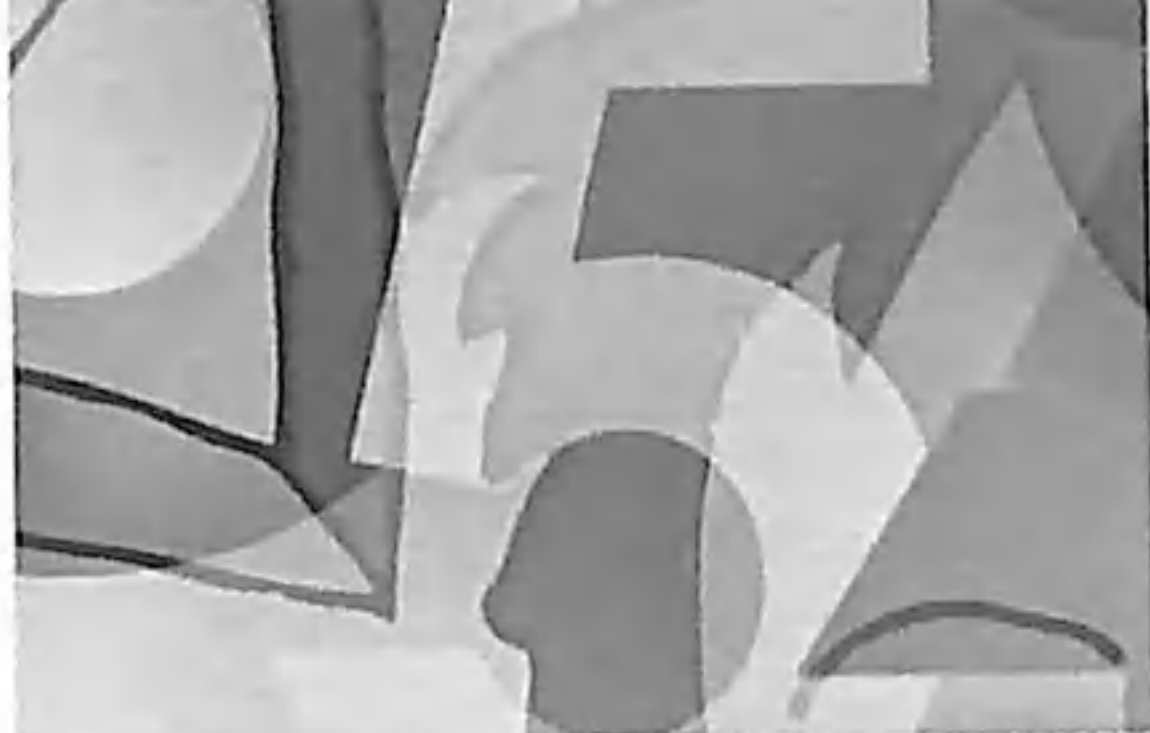
c) Oportunidad de participar: progresivamente en la vida social, en los ámbitos político, económico, social y cultural.

d) Oportunidad de disfrutar del tiempo libre: cuya especificidad constituye una de las características de la moratoria social que define a la juventud. Se pasa de experiencias y actividades lúdicas, en la niñez, a un disfrute de nuevas experiencias y actividades con más matices de lirismo en la juventud.⁴

Por su parte, la **Política Nacional de Juventud 2012-2020**, tiene su fundamento en la Constitución Política de la República, considerando que el Estado reconoce que todos los seres humanos son libres e iguales en dignidad y derechos. En consecuencia, las y los guatemaltecos deben tener iguales oportunidades y responsabilidades, por lo que el Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; garantizando a los habitantes la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona humana. La PNJ, además, se sustenta en los Acuerdos de Paz:

- i) Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas;
- ii) Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria;
- iii) Acuerdo sobre el fortalecimiento del poder civil y función del Ejército en una sociedad democrática.

⁴ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2012). Informe nacional de desarrollo humano 2010-2012. Guatemala: ¿un país de oportunidades para la juventud?



La PNJ propone como objetivos los siguientes:

General

Promover la vigencia plena de los derechos de las y los jóvenes para mejorar sus condiciones y calidad de vida, privilegiando su desarrollo integral y el ejercicio pleno de la ciudadanía como sujetos de derechos y actores estratégicos del desarrollo.

Específicos

1. Promover la institucionalización de los derechos de las y los jóvenes, con pertinencia cultural, en todas y cada una de las políticas de las instituciones del Estado, a través de programas específicos y enfoques de atención integral y diferenciada, contando con sus partidas presupuestarias correspondientes.
2. Impulsar la aprobación del marco legal nacional y los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos de las y los jóvenes, propugnando su aplicación efectiva y eficiente, y evaluando el impacto esperado de cualquier proyecto de ley en las nuevas generaciones.
3. Impulsar a nivel territorial, planes de acción para garantizar los derechos de las y los jóvenes, promoviendo el diseño y la implementación de planes departamentales y municipales de Juventud, que impulsen el desarrollo integral y diferenciado de las nuevas generaciones y su plena participación y representación en la toma de decisiones que canalicen su aporte en el desarrollo local.
4. Promover cambios profundos en las percepciones de la opinión pública en general y de los tomadores de decisiones en particular, en relación a las y los jóvenes, y su estigmatización, a través de una sistemática estrategia comunicacional que destaque las acciones positivas de las nuevas generaciones y sus aportes al desarrollo, así como los esfuerzos que el Estado y la Sociedad Civil realizan.
5. Fortalecer la institucionalidad responsable de impulsar e implementar la Política, que promueva sinergias entre Estado y Sociedad Civil, asegure las articulaciones entre los poderes del Estado (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), y los niveles ejecutivos de gobierno (nacional, departamental y municipal), fortaleciendo las capacidades

de generación de conocimiento, implementación de estrategias, y montaje de sistemas eficaces de monitoreo y evaluación.

Entre las áreas prioritarias para la acción de la política de juventud se consideran las siguientes:

★ **Educación**

La educación es el medio para mejorar las condiciones de incorporación a la vida de la juventud guatemalteca, por lo cual se debe promover que la política educativa esté orientada a incrementar la cobertura, focalizando su atención a la población joven, mejorando la calidad con pertinencia cultural, presencia territorial, garantizando la permanencia y la oferta en el nivel medio, promoviendo el acceso a la educación superior y prestando especial atención a la formación para el trabajo.

★ **Trabajo y productividad**

El trabajo es una de las mejores vías y con mayor eficacia para integrar a la juventud en el mundo adulto. Debe implementarse una política de formación y empleo juvenil que tome en cuenta la empleabilidad, el acceso al empleo decente, el emprendedurismo, la formación técnica para el trabajo priorizando a la población más excluida socialmente (mujeres, indígenas, ruralidad y en riesgo de violencia), el acceso a las Tic's y la reducción de la migración de los jóvenes.

★ **Salud**

La salud es la base material para mejorar las condiciones de la juventud guatemalteca, por lo que debe desarrollarse una política que incluya un modelo de atención integral y diferenciada para brindar servicios de salud a adolescentes y jóvenes, con calidad, pertinencia cultural y equidad de género, enfatizando en la población más excluida socialmente (mujeres, indígenas, ruralidad y en riesgo de violencia).

★ **Recreación, cultura, deporte**

Debe velarse porque los Ministerios, Secretarías y todas las dependencias del Estado que realizan acciones destinadas a la juventud, promuevan la práctica de actividades artísticas y deportivas entre las y los jóvenes como elementos educativos y alternativos de uso productivo del tiempo libre, priorizando a la población más vulnerable por su exclusión social, como es el caso de las mujeres, las poblaciones rurales, y los y las jóvenes en situación de discapacidad.



★ Prevención de violencia

Las situaciones de riesgo y las carencias de factores de protección exponen a las y los jóvenes a tener una existencia marginal, a su vez, pueden involucrarse en acciones de ilegalidad. Debe velarse porque los planes y estrategias tomen en cuenta los principios y criterios que previenen la violencia y garanticen la seguridad pública para promover el desarrollo y la convivencia pacífica.

★ Vivienda

La vivienda es un recurso de primera necesidad sin el cual a las y los jóvenes se les dificulta emprender una vida autónoma que permita el pleno desarrollo personal, económico, social y cultural. Debe velarse porque se facilite el acceso a viviendas de interés social y facilidades para que las y los jóvenes sean sujetos de crédito (en especial las mujeres y personas con mayor vulnerabilidad).

★ Medio ambiente

Debe procurar que las y los jóvenes se desarrollen bajo un modelo de desarrollo humano sostenible, centrado en el logro de una mejor calidad de vida para el ser humano, potenciando la equidad, el protagonismo, la solidaridad, la democracia, la protección de la biodiversidad y los recursos naturales del planeta; el respeto a la diversidad cultural y étnica, de manera que no se comprometa el desarrollo de las generaciones futuras.

★ Equidad de género

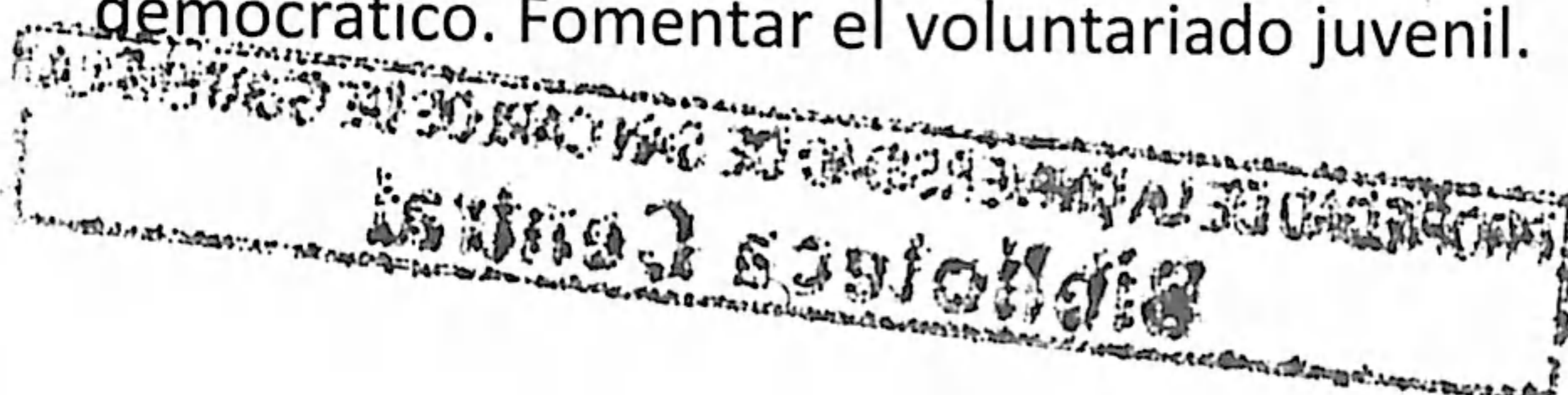
Debe promover que las estrategias, planes y proyectos, incluyan el enfoque de equidad de género y a su vez, establecer alianzas estratégicas con las instituciones rectoras de la temática, para la consecución coordinada de mayores y mejores logros en beneficio de las y los jóvenes.

★ Pluriculturalidad


Debe velar porque los actores involucrados en la Política reconozcan y promuevan el reconocimiento de la diversidad cultural.

★ Participación y ciudadanía

Promover la participación de las y los jóvenes como protagonistas de su desarrollo y del desarrollo del país, velar por la apertura de espacios para la participación activa y el empoderamiento juvenil en la institucionalidad pública y privada. Promover la participación de las y los jóvenes en el fortalecimiento del sistema democrático. Fomentar el voluntariado juvenil.



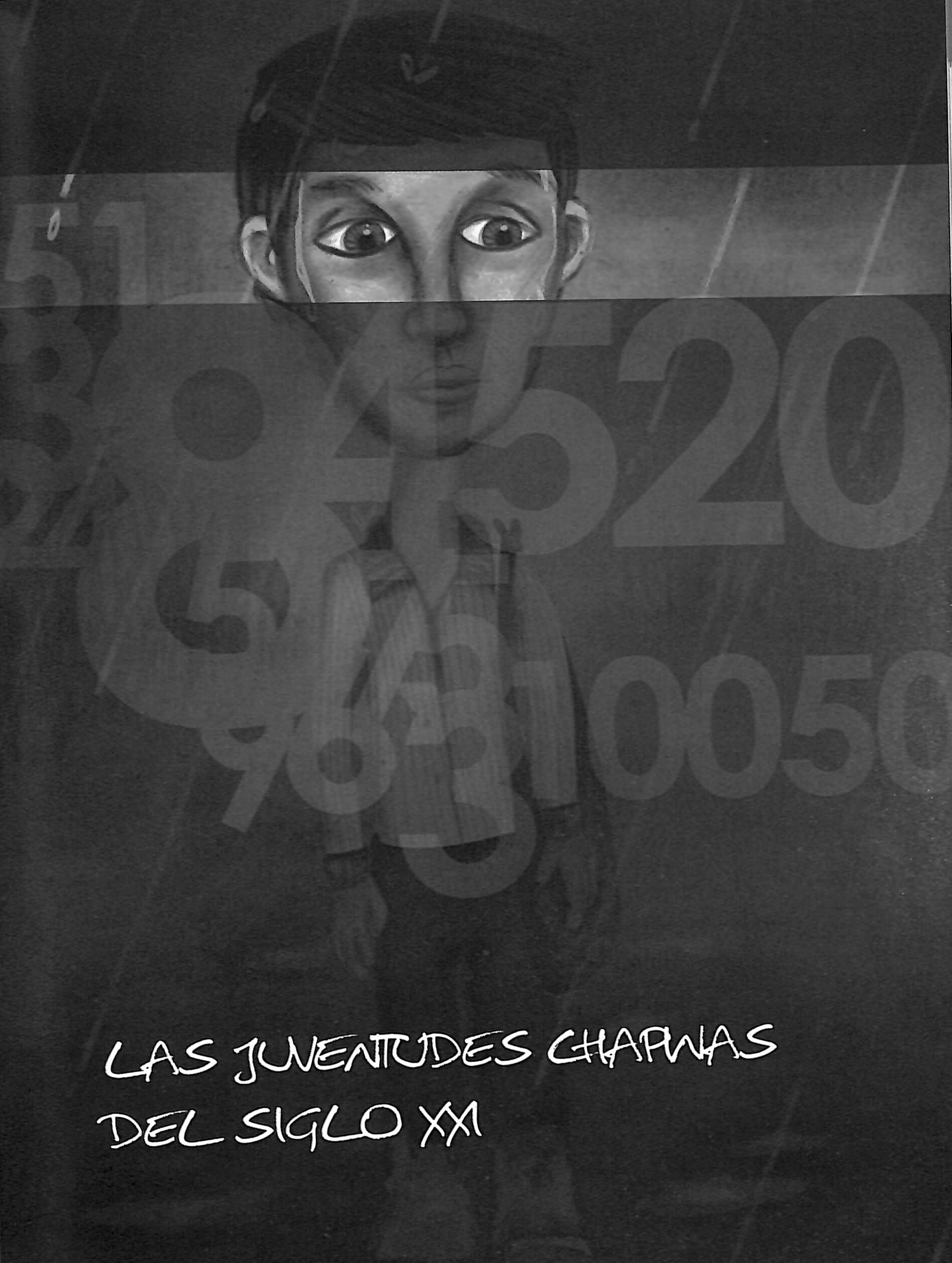
Como se aprecia en la anterior descripción de áreas y objetivos estratégicos, la *Política Nacional de Juventud* persigue el desarrollo amplio de las juventudes guatemaltecas; pero una importante pregunta que responde este estudio es: ¿cuánto financiamiento destina el Estado guatemalteco al desarrollo de la juventud?; asimismo, ¿qué cantidad se requiere y de dónde deberían provenir los fondos? En el marco de implementación de esta *Política*, estas son preguntas cuyo análisis sigue siendo pertinente.



PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
Biblioteca Central

Control systems are an essential component of modern manufacturing systems. They are responsible for the efficient and reliable operation of the production process. The design and implementation of control systems is a complex task that requires a deep understanding of the underlying process and the available control techniques. This book provides a comprehensive overview of the field, covering both the theoretical foundations and the practical aspects of control system design.

1000000
7593452
3452
%



LAS JUVENTUDES CHAPINAS
DEL SIGLO XXI

1
7
5
3
3
4
5
9
8
2
6
9
0

3

LAS JUVENTUDES CHAPINAS DEL SIGLO XXI

Hacia la mitad del siglo XX, Guatemala era un país cuya estructura demográfica estaba compuesta en un 44.6% por niños y adolescentes entre los 0 a los 14 años de edad. Era un país donde las prioridades presupuestarias debían responder a un desarrollo integral de la niñez y la adolescencia. La ausencia de esa prioridad en las finanzas públicas (entre otros aspectos) ha creado la Guatemala que hoy conocemos, donde el 50% de los niños menores de 5 años sufre desnutrición crónica y la tasa de mortalidad infantil (menores de 5 años) es de 42 por cada 1,000 nacidos vivos (Instituto Nacional de Estadística, INE, 2008), lo cual la hace una de las más altas de América Latina. De hecho, según datos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), en este aspecto el país es solo superado por Bolivia y Haití. (56.7 y 80.1, respectivamente, hacia 2009).

Sin embargo, durante décadas la pirámide poblacional de Guatemala ha venido cambiando producto de lo que se conoce como «transición demográfica», la cual ocurre cuando la tasa de mortalidad infantil disminuye más rápidamente que la tasa de natalidad, dando como resultado un aumento de la población. Precisamente el comportamiento de la segunda variable hace que la estructura poblacional cambie de tener una mayoría de niños y adolescentes a tener mayoría de jóvenes y, con posterioridad, una mayoría de adultos y ancianos. Teniendo en cuenta eso y, de acuerdo con las proyecciones de población del Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), resulta que Guatemala para el año 2030 tendrá una pirámide poblacional donde los jóvenes (15 a 29 años)⁵ representarán casi el mismo porcentaje que en 1950 (28.5%), pero la población de niños bajará desde un 44.6% (en 1950) hasta un 31.5% (en 2030) y luego a un 19.4% (en 2060).

Es decir, Guatemala se está transformando de un país de infantes a un país de jóvenes. En los próximos cien años la población de personas mayores de 30 aumentará su participación dentro de la población total y, muy particularmente, la población de ancianos (mayores de 75 años) crecerá seis veces en el país. Mientras, el grupo etario de jóvenes continuará siendo una importante proporción de la población guatemalteca.⁶

⁵ En esta parte del documento se utiliza como grupo etario a los comprendidos entre los 15 y los 29 años de edad, por disponibilidad de cifras de la CELADE; no obstante, metodológicamente y para fines del cálculo de gasto público, en esta investigación se reconoce el grupo poblacional entre los 13 a los 30 años no cumplidos.

⁶ CELADE. América Latina y el Caribe: estimaciones y proyecciones de población 1950-2050. Boletín Demográfico núm. 73. Santiago de Chile: CELADE.



De manera resumida, Guatemala se convertirá de una nación de niños a jóvenes y, posteriormente, a adultos, en cerca de cien años, cuando este proceso ha demorado hasta dos o tres siglos en países desarrollados. Esos cambios bruscos en la pirámide poblacional conllevan, entonces, una constante adaptación de las políticas sectoriales y de las finanzas públicas a los cambios demográficos que afronta el país.

Es bajo este contexto que la inversión en los 4.8 millones de jóvenes guatemaltecos de hoy constituye una oportunidad para lograr afianzar la democracia y el desarrollo. Los jóvenes «tienen una más alta disposición que cualquier otro sector social a comprometerse con causas nobles, con ideales, con retos colectivos. Están casi expectantes para ser convocados para ello. Al mismo tiempo tienen una facilidad especial para ingresar en el cambio tecnológico acelerado que caracteriza el siglo XXI» (Kliksberg, 2008). ¿Está la sociedad guatemalteca comprendiendo el valor de los jóvenes para la construcción de un mejor país?; esta es una pregunta que obliga a conocer a profundidad los rostros de la juventud guatemalteca.

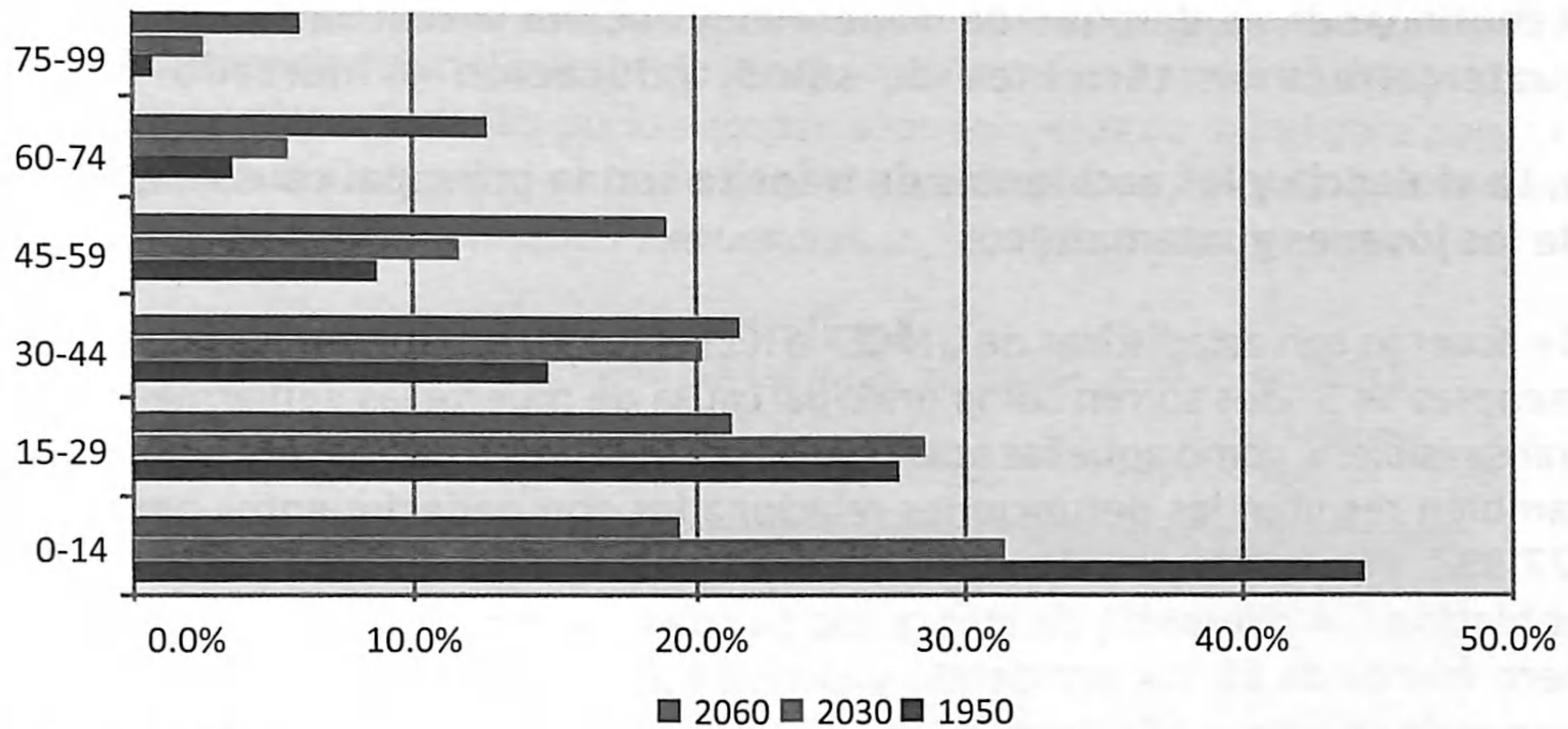
Mediante la *Ley de Desarrollo Social* promulgada en 2001, Guatemala buscó responder a tales retos, ello claro está, casi cincuenta años después de haberse iniciado la transición demográfica. Dicha *Ley* considera a la demografía como un pilar importante para la toma de decisiones de política pública, tal y como lo enfatiza el artículo 13 de la misma: «[...] los programas, planes y acciones sobre salud, educación, empleo, vivienda y ambiente considerarán las necesidades que plantea el volumen, estructura, dinámica y ubicación de la población actual y futura, para lograr una mejor asignación de recursos y una mayor eficiencia y eficacia en la realización de las tareas y acciones públicas».

Tabla 1
Descripción demográfica de jóvenes (2011)

Variable	Valor
Cantidad de jóvenes (13 a 30 años)	4,865,294
Porcentaje hombres / mujeres	50.71%
Área urbana	2,434,106
Área rural	2,431,187
Nivel de pobreza extrema	12.22%
Nivel de pobreza	51.93%
Peso poblacional	33.06%
Juventudes / PEA	57.84%

Fuente: Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2011 y sus proyecciones (ENCOVI 2011).

Gráfica 1
Guatemala: pirámide poblacional 1950, 2030 y 2060



Fuente: CELADE (2000)

¿Quiénes son los jóvenes para el Estado de Guatemala? La Política Nacional de Juventud 2012 -2020 presentada por el Presidente de la República con su Acuerdo Gubernativo, en el marco del Día Internacional de la Juventud (2012), establece que son jóvenes todas aquellas personas entre los 13 y menores de 30 años de edad. Dicha Política habla de «juventudes» considerando la diversidad cultural y los condicionantes que deben enfrentar las y los jóvenes guatemaltecos.

A continuación se detallan las diferentes agrupaciones que existen en torno al concepto de jóvenes, así como entidad/organismo que las respalda:

Tabla 2
Clasificación de jóvenes según edades

Entidad/Organismo	Edad																														
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	
Guatemala	Política Nacional de Juventud 2012-2020												Juventudes																		
													Adolescentes							Juventud					Jóvenes adultos						
	Política de salud												Adolescencia																		
ONU	Ley PINA Art. 2												Niñez																		
	Resolución A/36/215												Adolescentes							Jóvenes adultos											
	Derechos del niño												Niñez																		

Fuente: ONU/SEGEPLAN.



Teniendo claro quiénes son los jóvenes para el Estado guatemalteco, cabe preguntarse ¿qué ha hecho el Estado de Guatemala por el bienestar de los jóvenes? A continuación se describe de manera muy sucinta la realidad de la juventud guatemalteca en términos de salud, educación y mercado laboral.

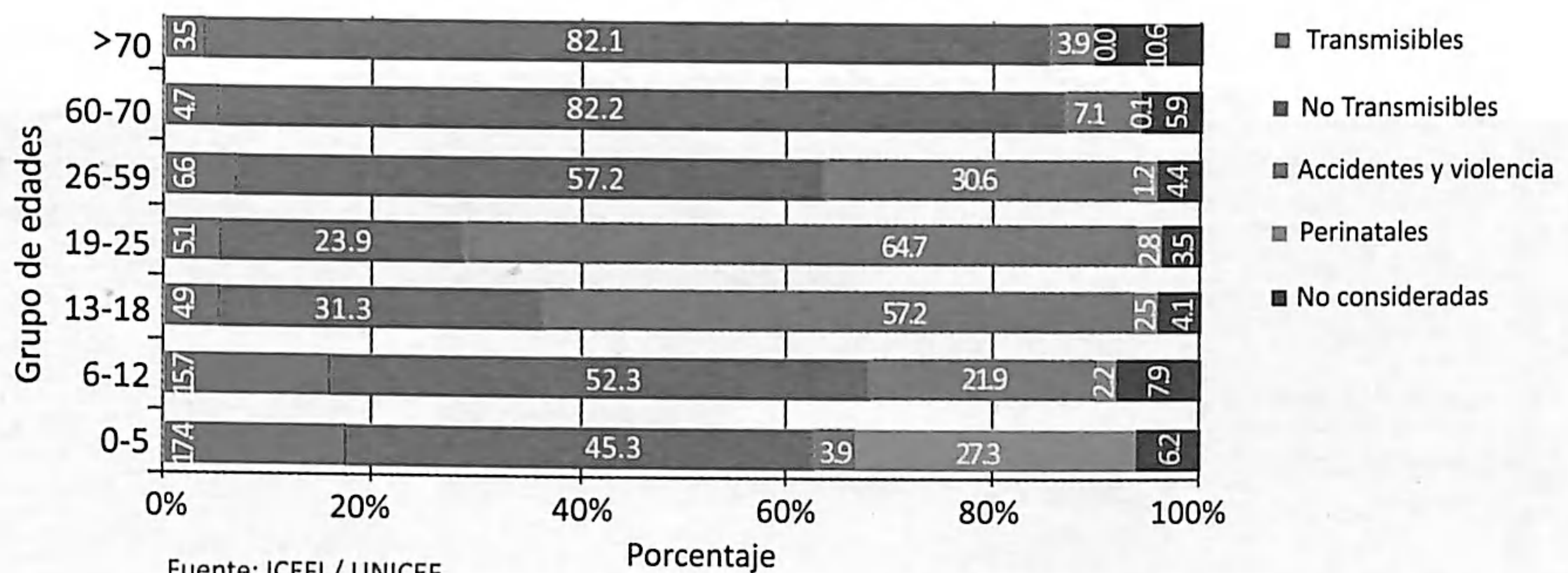
a. La violencia y los accidentes de tránsito son la principal causa de muerte de los jóvenes guatemaltecos

De acuerdo con estadísticas de UNICEF e ICEFI (2011), en Guatemala las personas menores de 5 años sufren como principal causa de muerte las «enfermedades no transmisibles», como aquellas ocasionadas por vectores (malaria, etc.); importante también resultan las defunciones relacionadas con padecimientos perinatales (27.3%). Por su parte, las enfermedades transmisibles afectan al 17.4% de la población.⁷ A diferencia de este grupo de edad, cuando se tiene más de 6 años, pero menos de 12, los accidentes y la violencia ya representan el 21.9% de las causas de muerte, y muy tristemente esta causa es la responsable en más del 50% de los casos en los jóvenes.

En otras palabras, la principal causa de muerte de los jóvenes guatemaltecos no es las «enfermedades transmisibles», o las «enfermedades no transmisibles», sino la violencia y los accidentes (sobre todo de tránsito).

Esta situación se complica al momento de acceder al sistema de salud, pues el porcentaje de jóvenes que tienen derecho a algún seguro de salud es bajo. Tan solo el 12% de la juventud cuenta con acceso al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), mientras que el 8% refirió tener algún seguro privado (INE, 2011).

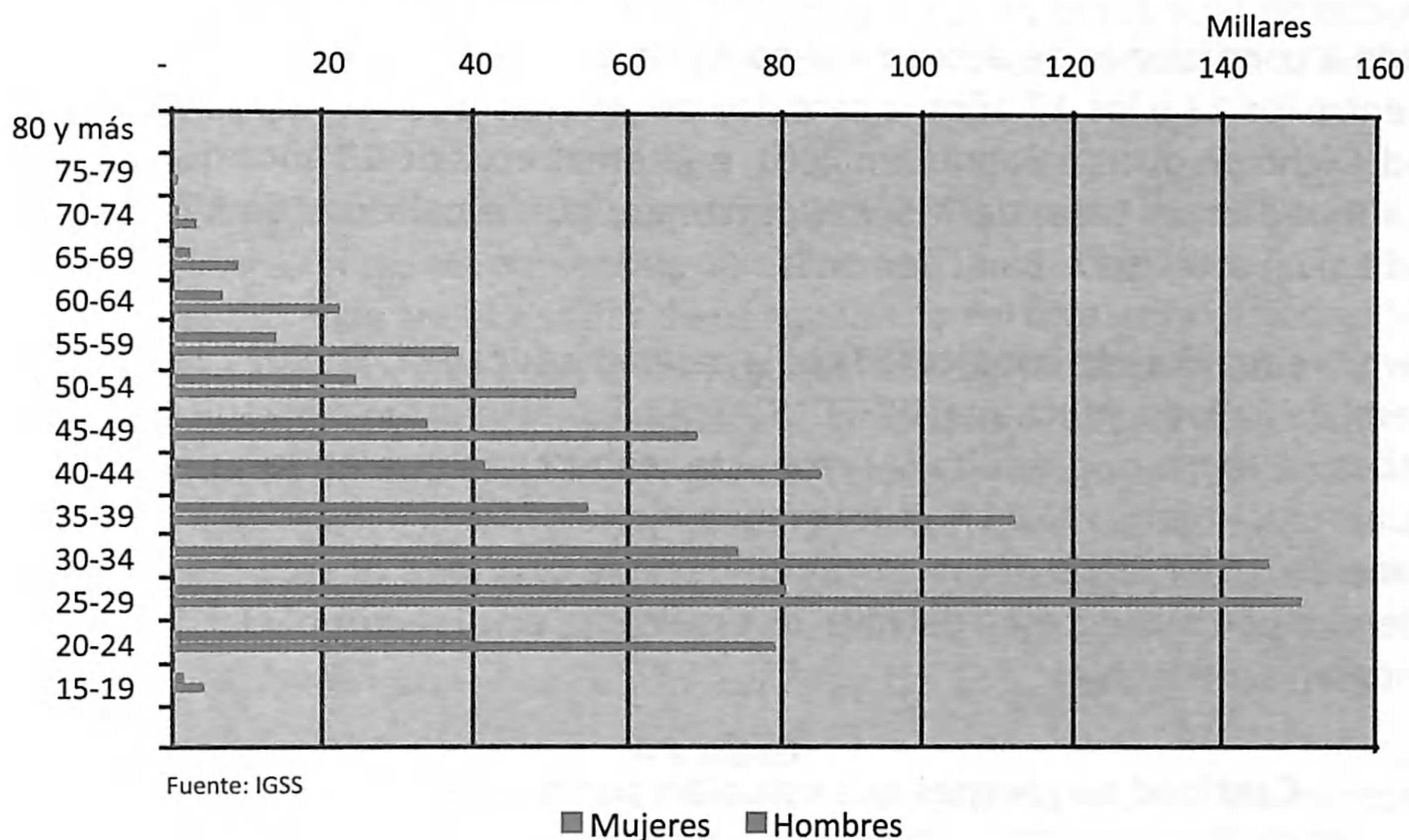
Gráfica 2
Causas de mortalidad por grupo etario 2009



⁷ Según proyecciones del INE, en 2010 había en Guatemala 2.1 millones de niños menores de 5 años.

De acuerdo con la *Encuesta Nacional de Juventud 2011* (ENJU 2011), el 71% de los jóvenes que no cuenta con estos seguros acudió, durante un episodio de enfermedad, a los servicios públicos de salud, siendo las preferencias, en su orden, hospital, centro de salud y puesto de salud. Resulta muy importante destacar que uno de cada cuatro jóvenes pudo acceder a los servicios de salud para pagar el traslado, consulta o tratamiento, lo cual implicó que uno de cada diez se auto medicara, con las respectivas consecuencias.

Gráfica 3
Pirámide poblacional de las y los afiliados al IGSS en 2011



b. Cobertura: uno de cada cinco jóvenes está en primaria

A través del uso de la *ENCOVI 2011* se implementaron filtros por edad, actividad y tipo de escuela para poder identificar el nivel educativo en el cual se encontraban estudiando los jóvenes. En principio, resulta que en ese año había 4.7 millones de jóvenes en el país, de los cuales el 35.3% (1.6 millones) estaba estudiando; el resto había abandonado los estudios y se encontraba trabajando. Como es de esperar, a medida que aumenta la edad disminuye la proporción de jóvenes que estudian; es así como a los 13 años el 83.5% estudia y, a los 29, solo lo hace el 3.8% (particularmente, jóvenes que están en la universidad y jóvenes de familias que han superado la pobreza).

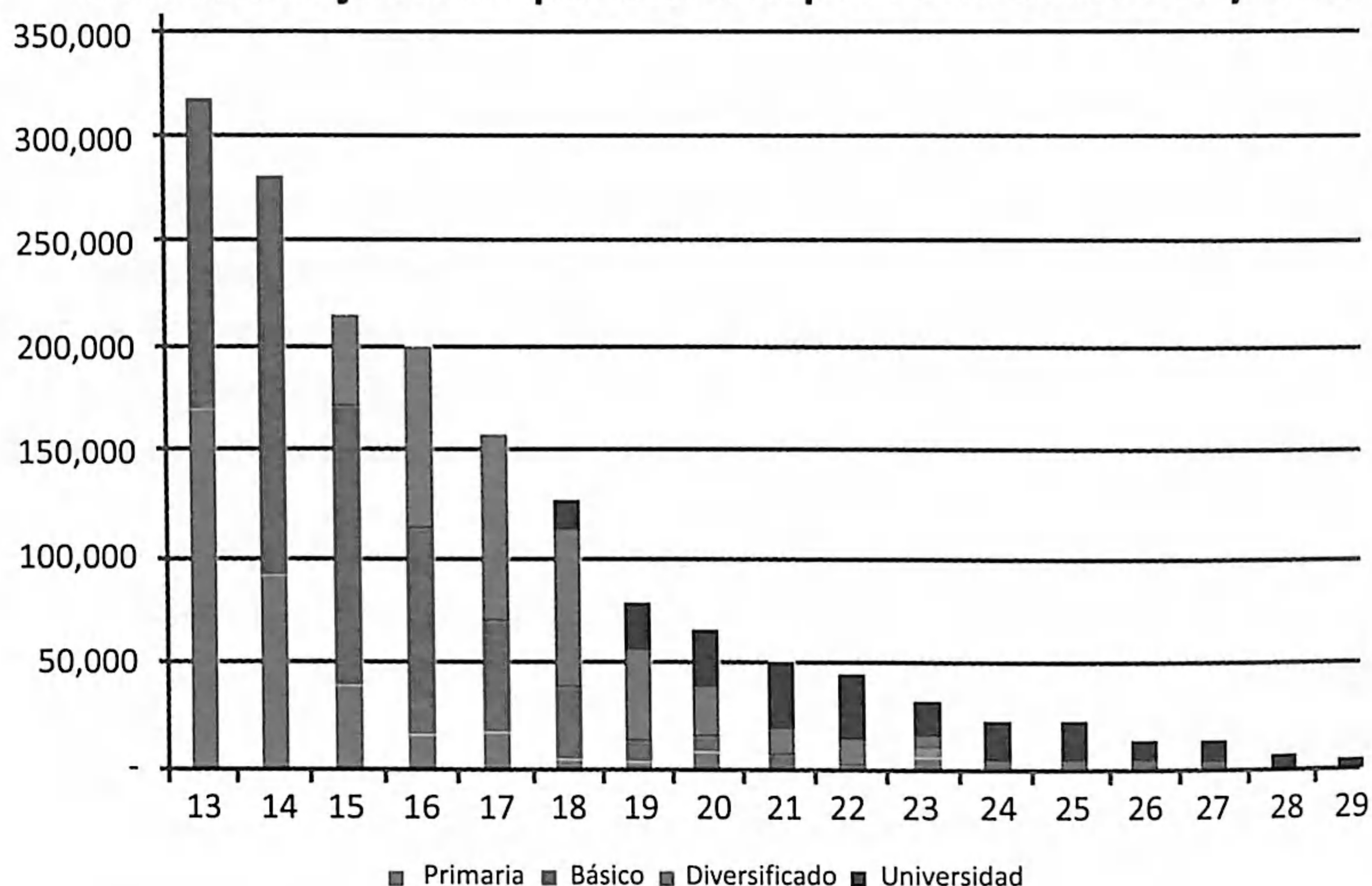


También resulta oportuno responder la pregunta ¿en qué nivel educativo están estudiando los jóvenes? Resulta que a los 13 años, edad para ingresar al ciclo medio básico, son más los jóvenes que están en primaria que en ciclo básico; a los 14 años ya hay 188 mil jóvenes en ciclo básico y 93 mil en nivel primario; ello no obedece a una mayor absorción en el nivel superior, sino porque el Ministerio de Educación (MINEDUC) no acepta personas mayores de 14 años en primaria, a menos de que formen parte del Programa Primaria Acelerada. Esta restricción hace que la proporción de personas que abandonan los estudios aumente un 7.8% a los 14 años y un 13.2% a los 15 años.

Debido a condiciones de acceso y al contexto socioeconómico adverso, resulta que entre los 13 y los 17 años la cantidad de jóvenes que estudia se reduce a la mitad. Dicho en otras palabras: en 2001, guatemaltecos de 13 años que estudian contabilizaban un total de 319 mil personas; guatemaltecos de 17 años que estudian, un total de 158 mil personas.

Agrava la situación de cobertura la baja calidad educativa. En 2011 la Dirección General de Calidad Educativa (DIGEDUCA) publicó el informe de resultados de las pruebas de logro que realiza. Al respecto, cabe citar que en la asignatura de lenguaje únicamente el 11.1% de los graduandos alcanza el logro y, en matemática, lo hace un 3.5%. Estos datos permiten hacerse una idea acerca del bajo nivel académico con que egresan del nivel diversificado, en el sector oficial, los jóvenes que logran acceder a él.

Gráfica 4
Cantidad de jóvenes que estudian por nivel educativo y edad



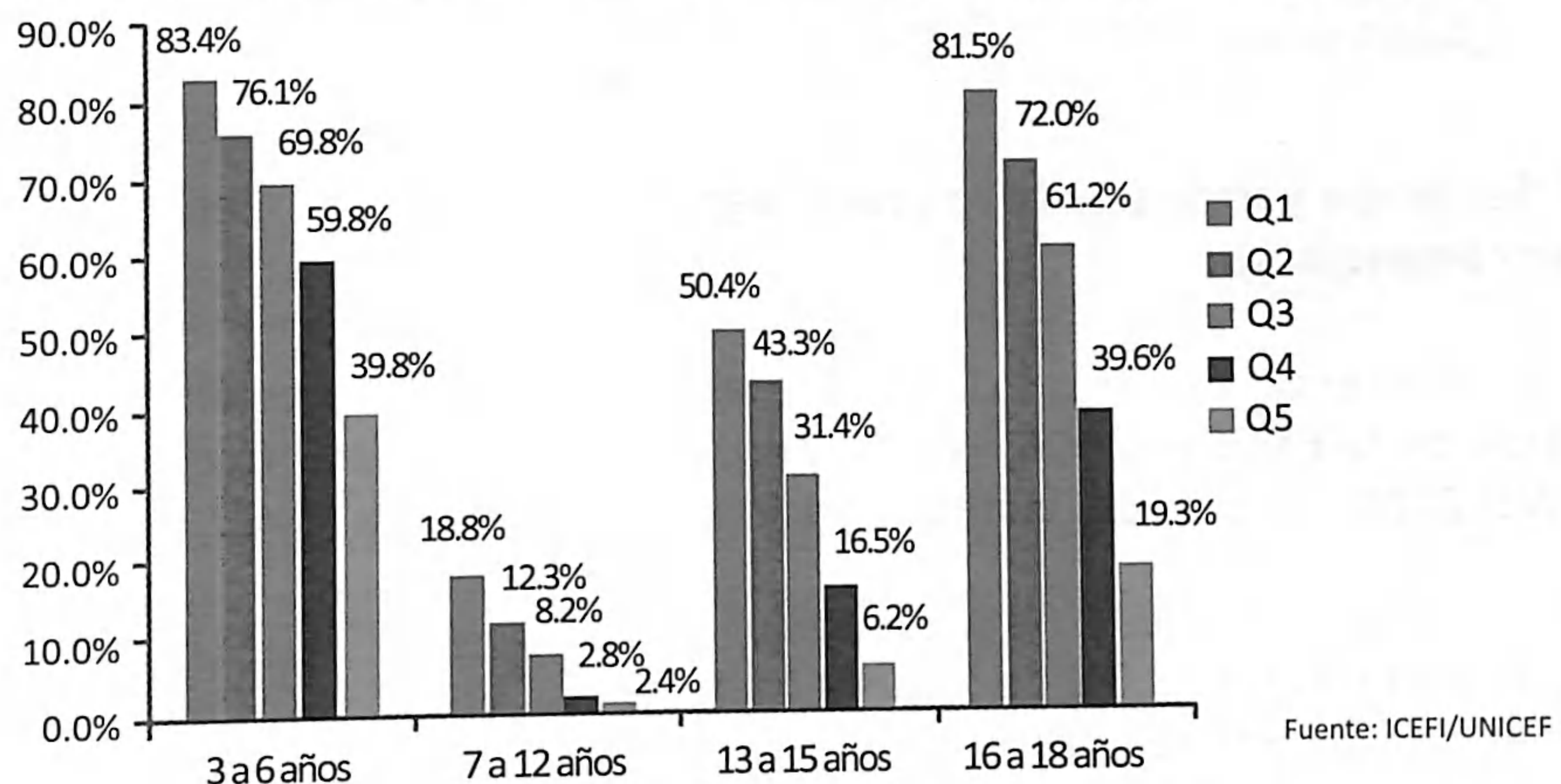
Fuente: ICEFI/UNICEF (2011)

c. Equidad: tres millones de jóvenes fuera de la escuela

Como se ha indicado anteriormente, la *ENCOVI 2011* indica que entre los 13 y los 29 años de edad había en el país 4.7 millones de personas, de las cuales solamente 1.6 millones estaban estudiando; es decir, 3 millones de jóvenes estaban fuera de la escuela en 2011. Al analizar estos datos por grupos etarios más pequeños y utilizando la metodología de «Niños Fuera de la Escuela»,⁸ se tiene que en Guatemala, en el año 2010, hubo cerca de 729,390 jóvenes entre 13 a 18 años fuera de la escuela, los cuales representan el 36.7% de la población total de personas de ese rango de edad. De continuar las actuales tendencias de cobertura se esperaría que para el año 2021 haya fuera de la escuela un total de 1.7 millones de jóvenes.

El estudio *¿En dónde están los ausentes?*⁹ detalla la exclusión educativa en el país, señalando lo siguiente: «El porcentaje de niños de 13 a 15 años fuera de la escuela es, en promedio, muy alto. La situación se agudiza con el nivel económico: el 50.4% de los jóvenes que pertenecen a los hogares con menor capacidad adquisitiva (primer quintil de la población) no asiste a la escuela; el porcentaje es de 43.3% para el segundo quintil, y de 31.4% para el tercero. Finalmente, la situación es más grave para los jóvenes de entre 16 y 18 años, quienes deberían de estar cursando los niveles superiores de la secundaria, o el ciclo diversificado del nivel medio: el 81.5% de los jóvenes del primer quintil no está asistiendo a la escuela; la cifra es de 72% para el segundo quintil y de 61% para el tercer quintil».

Gráfica 5
Proporción de niños y jóvenes fuera de la escuela por quintil de ingreso



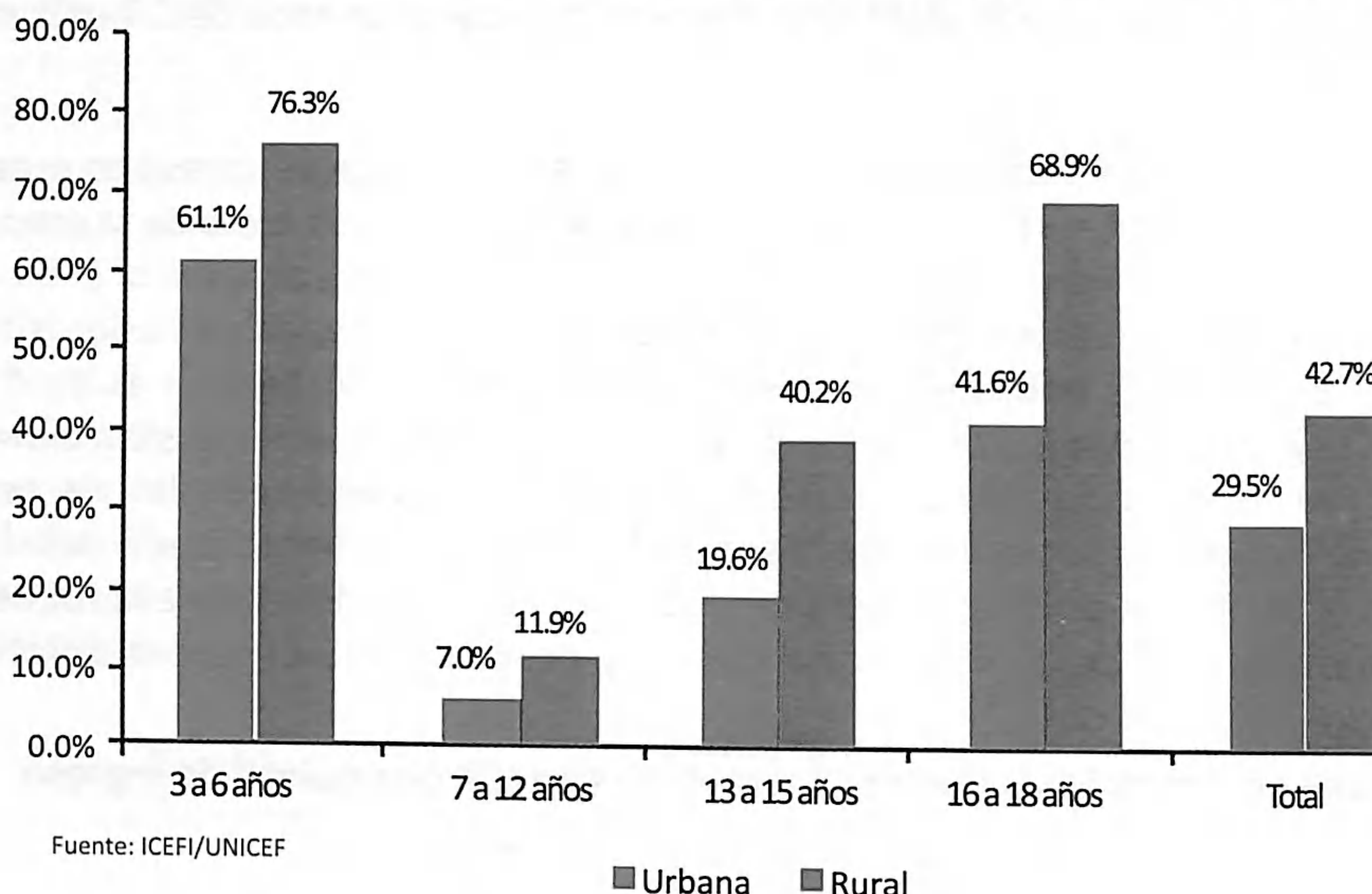
⁸ Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus siglas en inglés).

⁹ ICEFI/UNICEF (2011). *¿En dónde están los ausentes?* Un análisis sobre los mecanismos, costos y formas de financiamiento para eliminar la exclusión educativa en Guatemala, 2012-2021. Pág. 28. Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales/Fondo de Naciones Unidas para la Infancia.

Al analizar el patrón de exclusión de acuerdo con el lugar de residencia persiste un diferencial negativo para las niñas y niños que residen en el área rural: en promedio, la proporción de niños fuera de la escuela (NFE) en el área rural es un 13% más alto que en el área urbana. El diferencial es considerablemente más alto para las y los adolescentes entre 13 y 18 años (20 y 27%, aproximadamente), seguido por los y las niñas entre 3 y 6 años (15.2%). El diferencial es menor para las y los niños entre 7 y 12 años (4.9%), pero persiste una diferencia negativa para la niñez del área rural.

Gráfica 6

Proporción de niños y jóvenes fuera de la escuela según área de residencia (2009)



d. Ser joven y vivir en el área rural significa ser jornalero; en el área urbana, ser comerciante

Para caracterizar el mercado laboral de las y los jóvenes guatemaltecos se utilizaron datos de la *ENCOVI 2006*¹⁰ y de la *Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos 2010 (ENEI 2010)*, ambas, del Instituto Nacional de Estadística (INE).

Existen dos realidades para el mercado laboral de las personas jóvenes: mientras en el área rural el 53.0% de jóvenes trabaja en el sector agrícola como jornalero, en el área urbana esa proporción llega solo al 8.9%. La actividad que más mano

¹⁰ No se consideró confiable trabajar con la ENCOVI 2011 debido a que esta presenta varias inconsistencias; por ejemplo, personas que reportaron que no trabajaron. De hecho, para elaborar el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011-2012, el PNUD requirió realizar ajustes a dicha encuesta, para hacerla consistente.

de obra demanda en el área urbana es el comercio, con un 26.9% del total de jóvenes (mientras que en el área rural esta misma actividad arroja un porcentaje de solo 11.9%, sobre todo en aquellas ciudades rurales que ya tienden a una urbanización como cabeceras municipales o aldeas lo suficientemente grandes que incluso cuentan con servicios financieros).

Por su parte, en el área urbana y sobre todo en la metropolitana, uno de cada cuatro jóvenes está empleado en el sector industrial y uno de cada diez en el sector construcción. Este último es el único sector en el que la actividad de los jóvenes es similar entre lo urbano y lo rural, lo cual posiblemente se debe a la demanda de mano de obra que en el área rural genera este sector económico por las remesas, y en el área metropolitana por los proyectos de construcción de viviendas en serie o edificios.

Un mayor detalle se presenta en la tabla a continuación:

Tabla 3
Distribución de la PEA de jóvenes por sector económico

Sector	Urbana	Rural
Agricultura	8.90%	53.04%
Minas y canteras	0.22%	0.16%
Industria	24.61%	12.42%
Electricidad y agua	0.26%	0.25%
Construcción	9.24%	8.30%
Comercio	26.98%	11.90%
Transporte	4.50%	2.60%
Serv. Financieros	6.44%	1.35%
Admón. pública	1.89%	1.17%
Enseñanza	6.51%	2.52%
Serv. Sociales	10.02%	6.22%
Organismos int.	0.43%	0.07%
Total general	100.00%	100.00%

Fuente: ENCOVI 2006

En lo que respecta a la *ENEI 2010*, cabe mencionar que se trata de una encuesta que divide al país en tres grandes áreas: metropolitana, urbana y rural. Es así como se tienen los siguientes resultados:

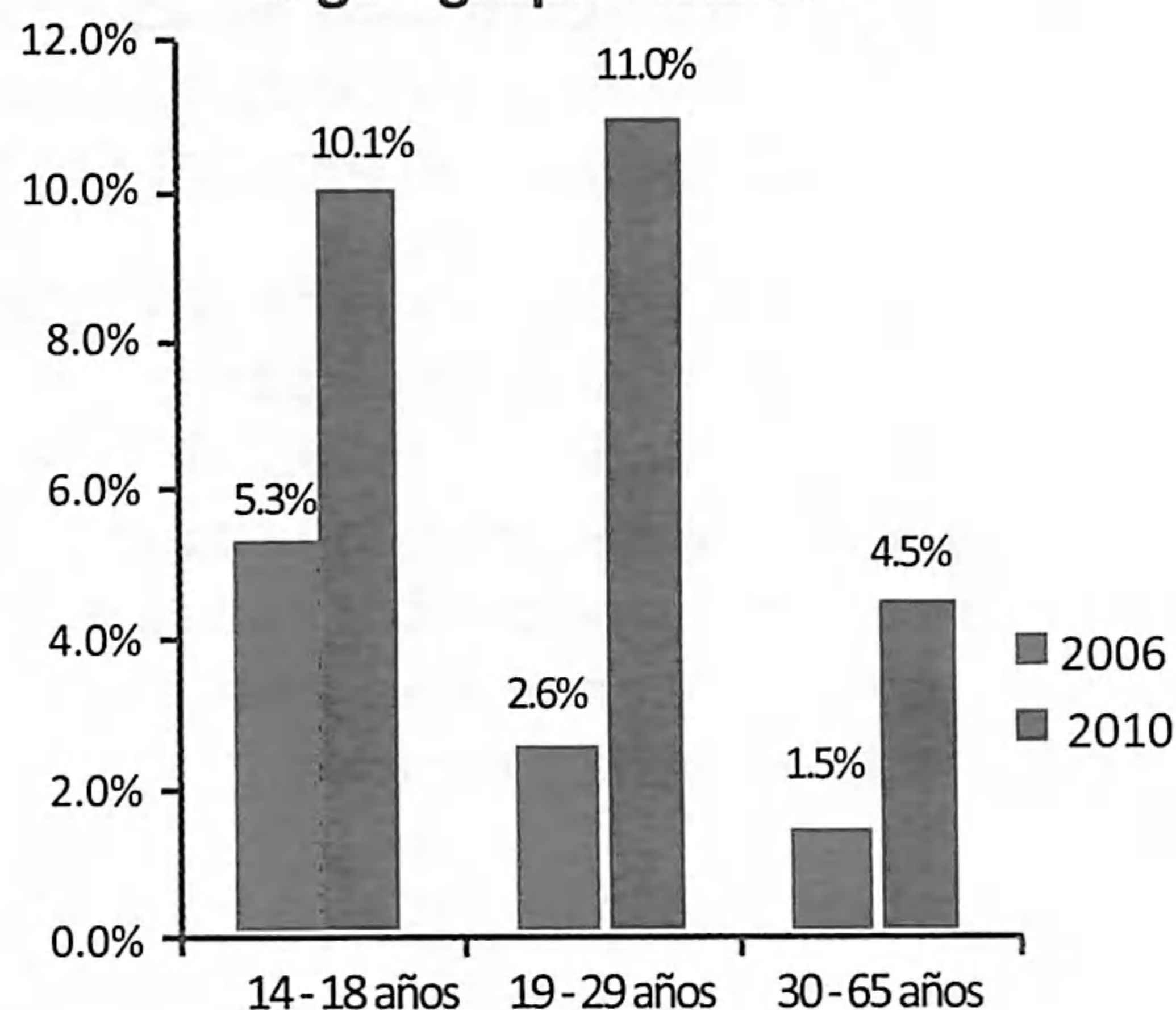


Tabla 4
Desempleo entre 2006 y 2010

Grupo	2006	2010
14 – 18 años	6.4%	5.2%
Metropolitana	5.3%	10.1%
Rural	4.0%	2.5%
Urbana	10.0%	3.0%
19 – 29 años	3.0%	6.6%
Metropolitana	2.6%	11.0%
Rural	3.3%	4.4%
Urbana	3.0%	4.4%
30 – 65 años	1.6%	3.0%
Metropolitana	1.5%	4.5%
Rural	0.8%	1.8%
Urbana	2.5%	2.5%

Fuente: ENCOVI 2006 y ENEI 2010.

Gráfica 7
Desempleo en el área metropolitana según grupo de edad



Fuente: ENCOVI 2006 y ENEI 2010.

Por grupo de edad, el desempleo¹¹ disminuyó entre la población de 14 a 18 años al caer de 6.4%, en 2006, a 5.2%, en 2010. Ello posiblemente se debió a que una mayor proporción de jóvenes tuvo que abandonar la escuela e incorporarse al mercado laboral.

Sin embargo, cuando los datos se desagregan por área, resulta que en la metropolitana el desempleo casi se duplicó, al pasar de 5.3%, en 2006, a 10.1%, en 2010. Ello evidencia, en buena medida, el impacto de la crisis financiera internacional sobre los jóvenes. Este evento económico, catalogado como la peor recesión económica desde la crisis de los años 1930, ha provocado, entre otros fenómenos, una caída de las exportaciones, por una disminución de la demanda interna de los países compradores; caída de las remesas, por el aumento del desempleo en los países desarrollados; caída de los ingresos por turismo, debido a que el ingreso disponible de los potenciales visitantes disminuyó y sus niveles de desempleo aumentaron; reducción de los ingresos fiscales, como consecuencia de la menor actividad económica registrada; y aumento generalizado de los niveles de desempleo y subempleo en la economía guatemalteca, lo que podría incrementar la pobreza y pobreza extrema.

11 Proporción de personas de la población económicamente activa (PEA) que durante la última semana de la encuesta no trabajó, ni estudió, pero sí buscó trabajo.

Para la población de 19 a 29 años el desempleo aumentó de 3.3%, en 2006, a 6.6%, en 2010; no obstante, en el área urbana y rural solamente el desempleo en este grupo etario aumentó un 1%, mientras que en el área metropolitana se dio el incremento más abrupto, al pasar el porcentaje de 2.6% (2006) a 11.0% (2010).

Por último, la población adulta, mayor de 30 años, también experimentó aumento en los niveles de desempleo, pero en menor escala (aunque, como es de suponer, en el área metropolitana los incrementos fueron mayores que en la rural y en la urbana).

El comportamiento de este indicador demuestra la necesidad de realizar inversiones a favor del bienestar de los jóvenes del país, quienes fueron los más afectados con la crisis financiera internacional en términos de empleabilidad.

La otra variable analizada en función de los años estudiados (2006 y 2010) fue el subempleo, el cual se incrementó para todos los grupos de edad hasta un máximo de 2% (lo que se observó específicamente en el grupo de personas de 14 a 18 años).

Al analizar la información desde una perspectiva geográfica resulta que, a diferencia del desempleo -cuyos mayores incrementos sucedieron en el área metropolitana- el subempleo tuvo mayores incrementos en el área rural. Por ejemplo, para la población de 14 a 18 años residente en áreas rurales el subempleo pasó de 14.7%, en 2006, a 20.5%, en 2010. Asimismo, en la población de 19 a 29 años el subempleo se incrementó en un 8.3%, mientras que entre la población adulta los niveles llegaron a 15.6% en 2010, cuando en 2006 eran del 11.6%.

¿Cómo interpretar el hecho de que el desempleo haya aumentado más en el área metropolitana y el subempleo más en el área rural? Una posible primera deducción es que la contracción económica se dio sobre todo en el departamento de Guatemala, considerando que este representa el 80% del producto interno bruto del país (Cardona, 1999). Como resultado de esto muchas personas regresaron a sus departamentos de origen, incrementando con ello la oferta de mano de obra y aceptando empleos que antes no hubieran aceptado (menos remuneración y menos horas de trabajo contratadas). Obviamente, la movilidad social es más fácil en el caso de un joven que en el de una persona adulta que ya tiene formado un hogar.



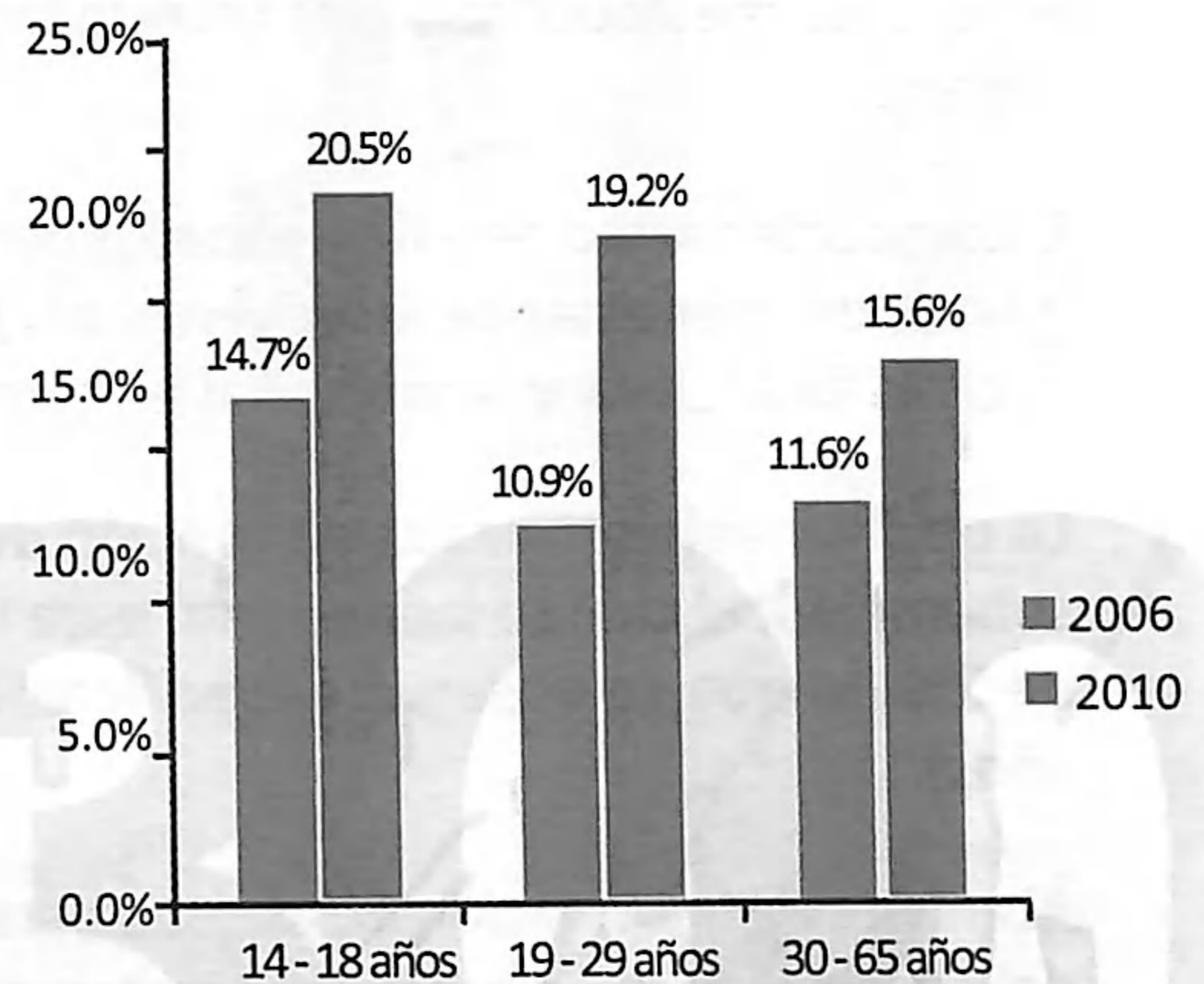
Otra posible interpretación es que la disminución de remesas impactó sobre todo en el área rural, en donde si bien no se perdieron empleos, probablemente estos sí redujeron su calidad, con las consecuencias ya mencionadas.

Tabla 5
Subempleo entre 2006 y 2010

Grupo	2006	2010
14 – 18 años	13.1%	15.2%
Metropolitana	14.8%	11.5%
Rural	14.7%	20.5%
Urbana	9.9%	13.5%
19 – 29 años	11.1%	14.1%
Metropolitana	8.4%	7.6%
Rural	10.9%	19.2%
Urbana	14.1%	15.4%
30 – 65 años	12.5%	13.8%
Metropolitana	11.1%	11.4%
Rural	11.6%	15.6%
Urbana	14.7%	14.3%

Fuente: ENCOVI 2006 y ENEI 2010.

Gráfica 8
Desempleo en el área metropolitana



Fuente: ENCOVI 2006 y ENEI 2010.



¿CUÁNTO INVIERTE EL ESTADO EN EL
DESARROLLO DE LAS JUVENTUDES?

1530000

575
90325050

REVISTA DE LAS JORNADAS
DE INVESTIGACIÓN EN EL

4

¿CUÁNTO INVIERTE EL ESTADO EN EL DESARROLLO DE LAS JUVENTUDES?

La violencia y los accidentes son la principal causa de muerte en los jóvenes; la cualificación que obtienen en el sistema educativo permite que solamente el 3.5% de ellos alcance el logro educativo en matemática; por último, se trata del grupo poblacional más golpeado por el desempleo y el subempleo generados por la crisis financiera internacional que aún vivimos. ¿Qué hace el Estado de Guatemala para afrontar o revertir esas tendencias?

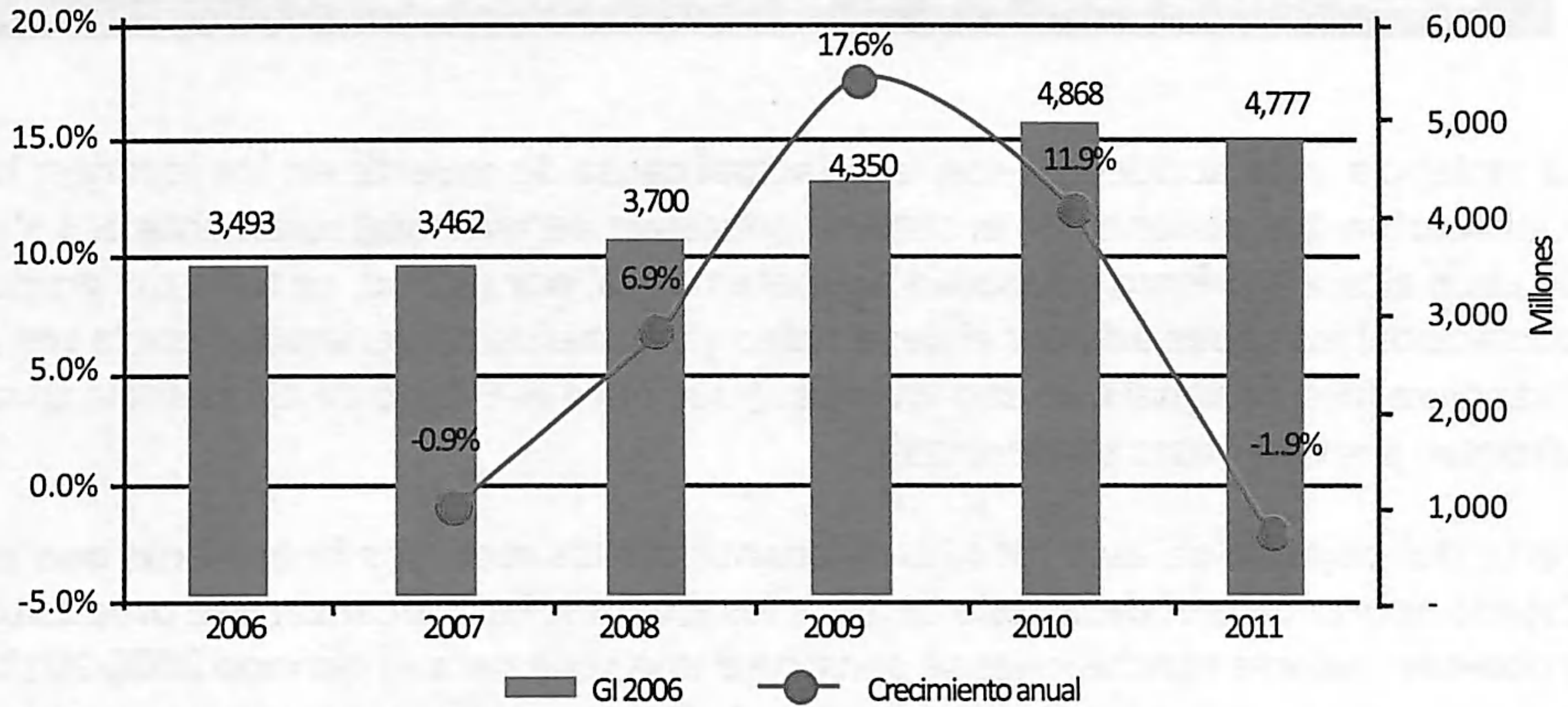
Parte del objetivo de este estudio es cuantificar los recursos financieros que el Estado aporta para el desarrollo de las y los jóvenes. Para alcanzar ese propósito y obtener mejores conclusiones se construyó una serie para el período 2006-2011. Ese ejercicio de cuantificación tuvo como hallazgos más notables los siguientes:

En 2006, el gasto público en juventud (GPJ) ascendió a Q3,492.6 millones, de los cuales un 75.2% fue ejecutado por el gobierno central; el restante 24.8%, por las entidades descentralizadas.

Los valores anteriores son expresados en términos nominales, pero cuando los mismos se trasladan a términos reales, es decir reduciendo el incremento por inflación, resulta que la variación del GPJ a lo largo de 6 años ha sido de 37.1%, al pasar de Q3,492.6 millones a Q4,776.8 millones. Lo más importante de esa serie histórica radica en que el comportamiento del GPJ no ha mostrado sostenibilidad, sino ambivalencia. Por ejemplo, durante 2007 experimentó un decremento del -0.9%, mientras que en 2008 y 2009 creció a tasas de 6.9 y 17.6%, respectivamente. Lamentablemente, en 2010 se desaceleró su crecimiento al aumentar solamente un 11.9% y, posteriormente, en 2011, se contrae a -1.9%.



Gráfica 9
GPJ en términos reales y su tasa de crecimiento anual



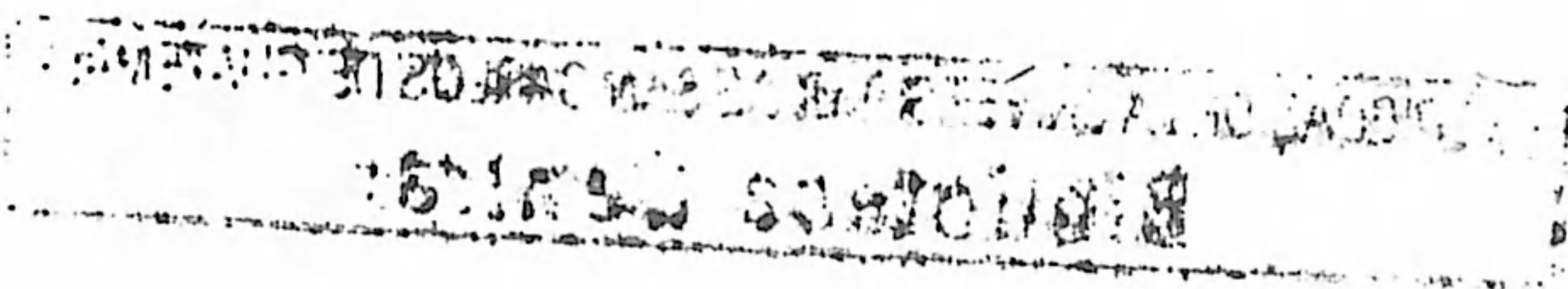
Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN) y Banco de Guatemala (BANGUAT).

El comportamiento del GPJ puede deberse a tres razones: a) una menor apuesta del mismo dentro del gasto público; b) un menor gasto público y, c) un menor crecimiento económico.

Para resolver esas inquietudes se desarrolló un sistema de ecuaciones que explican los determinantes del crecimiento del GPJ en función de las tres variables señaladas (Molina, 2000).

$$\frac{\text{GPJ}}{\text{Población}} = \left\{ \frac{\text{GPJ}}{\text{Gasto Público}} * \frac{\text{Gasto Público}}{\text{PIB}} \right\} * \frac{\text{PIB}}{\text{Población}}$$

El primer término indica la inclinación del Estado en cuanto a invertir en el GPJ de sus ciudadanos, el cual está, a su vez, en función de lo que el Estado puede dedicar a este rubro como parte de su gasto, el cual depende —como se sabe—del tamaño del presupuesto nacional. Obviamente, el crecimiento económico juega un papel preponderante en este análisis debido a que en países centroamericanos la mayor parte de la carga tributaria depende de impuestos al consumo.



Estas descomposiciones son particularmente útiles para explicar cómo contribuye cada uno de estos tres componentes al GPJ *per cápita* de un país o, alternativamente, qué acciones pueden adelantarse si se quiere aumentar el monto del mismo.

Para afectar el primer término de la ecuación, es preciso lograr que la inversión en juventud abarque una mayor parte del gasto público. Para afectar el segundo término de la ecuación, hay que afectar el tamaño del presupuesto de la nación con respecto al tamaño de la economía. Esta medida supone variar las fuentes de financiamiento: incrementar la recaudación mediante nuevos impuestos, mejorar la productividad de los impuestos existentes, definir una estrategia de endeudamiento o buscar otros ingresos para el Estado.

Por último, para afectar el tercer término de la ecuación deben seguirse políticas públicas en pro del crecimiento y desarrollo económico, de tal forma que la economía crezca más rápido que la población. Adicionalmente, esta descomposición ayuda a comprender cuál es el peso que cada uno de ellos ejerce sobre la inversión pública en juventud por persona.

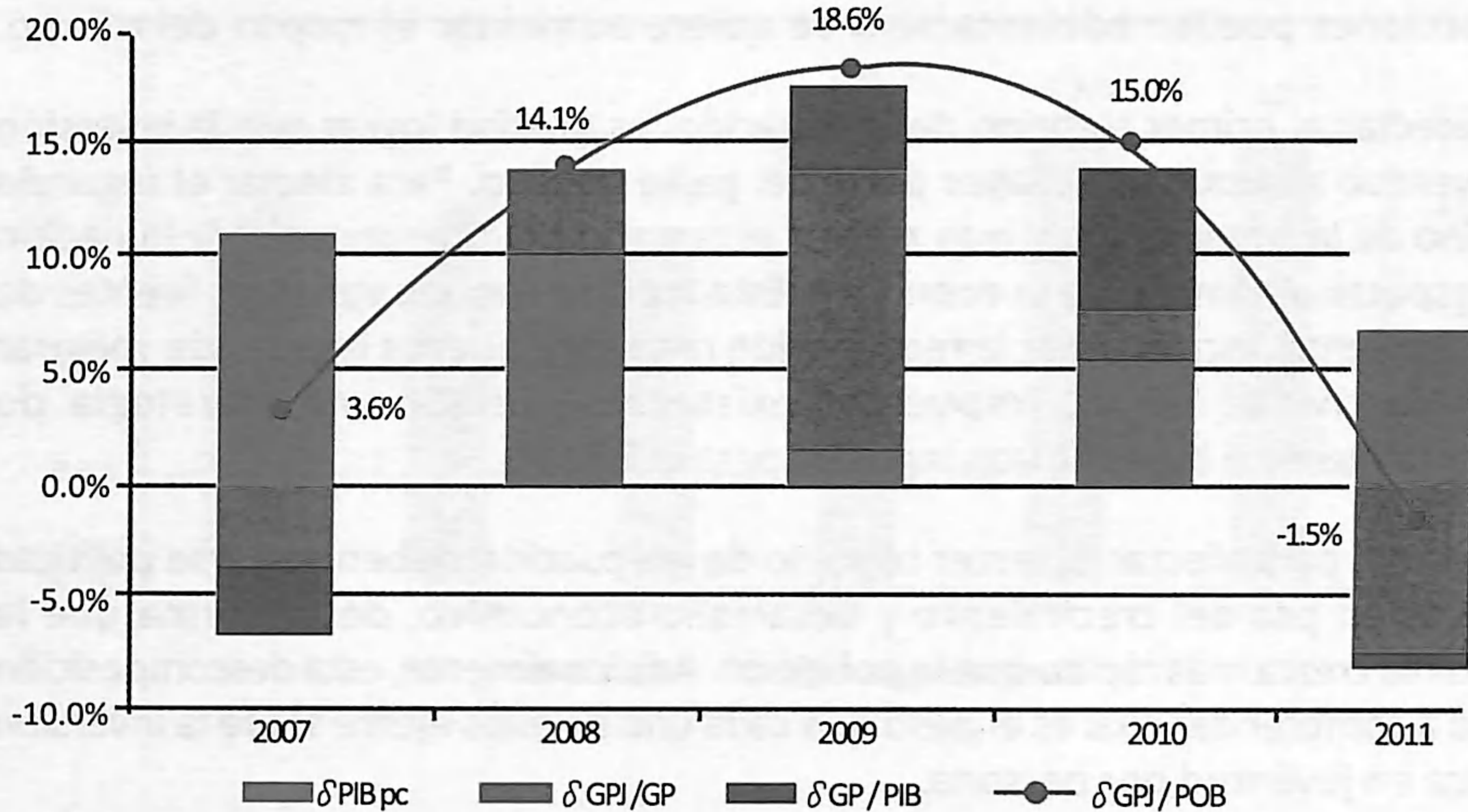
Dicho modelo puede desagregarse en términos de su aplicación al crecimiento del GPJ en la suma del comportamiento de sus factores, de la manera siguiente:

$$\delta \frac{\text{GPJ}}{\text{Población}} = \delta \left\{ \frac{\text{GPJ}}{\text{Gasto Público}} + \delta \frac{\text{Gasto Público}}{\text{PIB}} \right\} + \delta \frac{\text{PIB}}{\text{Población}}$$

Esta expresión indica que los incrementos del GPJ *per cápita* dependen de los aumentos que se den en la propensión a dirigir los gastos gubernamentales hacia la juventud (GPJ/gasto gobierno); de los incrementos en el nivel de gasto gubernamental total (gasto gobierno/PIB), y de los cambios en el PIB *per cápita*.



Gráfica 10
GPJ y sus determinantes (2007 – 2011)



Fuente: BANGUAT y MINFIN

En las dos gráficas anteriores se aprecian la tasa de crecimiento del GPJ en términos reales y la tasa de crecimiento del GPJ como proporción de la población en términos nominales. No se debe confundir ambos aspectos. Centrando el análisis en el segundo aspecto, resulta que si el GPJ creció lo hizo hasta en 2009; a partir de esa fecha disminuyó, hasta contraerse en 2011.

Si se analiza año tras año, se tiene que el crecimiento del GPJ en 2007 se explica por el crecimiento de la actividad económica. Es preciso recordar que una porción significativa de los impuestos que recauda el Estado obedece a impuestos indirectos, los cuales aumentan o disminuyen en función del crecimiento de la economía; por lo tanto, si se experimenta un auge económico habrá, consecuentemente, más recursos para financiar el desarrollo de las y los jóvenes. En 2008, la actividad económica continuó explicando el crecimiento del GPJ, pero ya éste empezaba a representar una proporción mayor dentro del gasto público del gobierno central y de entidades descentralizadas.

Tal como sucedió en el mundo y por consiguiente en los países centroamericanos, en 2009 el debilitamiento de la actividad económica evitó que el GPJ siguiera

creciendo y, en todo caso, es evidente que la política contra cíclica del gobierno de turno permitió que el GPJ no se derrumbara. De hecho, el gasto público como porcentaje del PIB aumentó y de igual manera el GPJ como proporción del gasto público. En este año se ampliaron las acciones de los programas de transferencias condicionadas y el presupuesto del MINEDUC aumentó ese año, con respecto a 2008, un 38.8%.

Dicho esfuerzo en educación fue insostenible dado el impacto que la crisis tuvo sobre la carga tributaria del país. Por ejemplo, en 2007 la carga tributaria fue equivalente al 12.3% del PIB, mientras que en 2009 cayó hasta el 10.3% y un año más tarde aumentó levemente, hasta llegar a un 10.5%. Esto explica por qué para 2010 el presupuesto del MINEDUC solo creció 13.9% y por qué la razón GPJ/GP aportó poco al crecimiento del gasto público en juventud. De hecho fue el crecimiento del gasto público (financiado con mayor deuda pública) el que aún pudo mantener los niveles del GPJ.

En 2011 los efectos de la no recuperación de la carga tributaria se ven reflejados en los esfuerzos que la administración pública hizo para financiar el GPJ. De hecho, este se contrajo en ese año un -1.9% con respecto a 2010, debido a un menor crecimiento del gasto público en general y de un menor crecimiento del gasto público en juventud como proporción del gasto público total. Fue entonces cuando el crecimiento de la actividad económica permitió que el GPJ no se contrajera más de lo observado.

A la luz de estos cálculos, se debe concluir que en Guatemala el financiamiento del GPJ no ha dependido de una mayor apuesta por este segmento etario dentro del gasto público (no es prioridad), tampoco de una mayor política pública, sino de las frugalidades del ciclo económico. Es decir, se invierte en los jóvenes cuando la economía va bien y se deja de invertir cuando la economía se desacelera.

Con el afán de simplificar las ideas plasmadas y de proveer otra panorámica del financiamiento al sector juventud en Guatemala, se presenta una tabla donde se exponen ciertos indicadores relacionados con la temática.



Tabla 6
Indicadores del GPJ

Indicador	2006	2007	2008	2009	2010	2011
GPJ nominal (millones)	Q3,492.6	Q 3,708.7	Q 4,337.8	Q 5,272.0	Q 6,214.4	Q 6,270.2
GPJ real (millones)	Q3,492.6	Q 3,461.7	Q 3,700.0	Q 4,350.1	Q 4,867.9	Q 4,776.8
Crecimiento anual GPJ		-0.9%	6.9%	17.6%	11.9%	-1.9%
GPJ nominal US\$ (millones)	\$ 458.9	\$ 483.2	\$ 573.5	\$ 646.1	\$ 771.1	\$ 804.9
GPJ / PIB	2.0%	1.9%	1.9%	2.2%	2.4%	2.3%
GPJ / gasto público	7.7%	7.4%	7.7%	8.7%	8.9%	8.2%
GPJ / <i>per cápita</i> diario real	Q 2.28	Q 2.20	Q 2.29	Q 2.62	Q 2.86	Q 2.73
GPJ / <i>per cápita</i> diario nominal	Q 2.28	Q 3.09	Q 3.51	Q 4.15	Q 4.77	Q 4.68
Sesgo del presupuesto pro-juventud	99.4%	97.8%	98.4%	98.4%	98.0%	96.1%

Fuente: elaboración propia con base en INE, BANGUAT y MINFIN.

De 2006 a 2011, el GPJ como proporción del PIB pasó del 2.0 al 2.3%, lo cual representa un crecimiento prácticamente minúsculo tomando en cuenta la elasticidad de la primer variable con respecto a la segunda.

Por su parte, el GPJ como proporción del gasto público que se contabiliza en esta investigación¹² pasó del 7.7%, en 2006, al 8.2%, en 2011. Ello evidencia una dinámica prácticamente igual a la del indicador anterior: aumentos prácticamente diminutos, pero ambivalentes considerando que en 2010 el GPJ llegó a representar inclusive el 8.9% del gasto público.

La insuficiente apuesta del gobierno central y de las entidades descentralizadas hacia la juventud provoca que en Guatemala se tenga como asignación diaria, para cada joven, un total diario de Q 2.28, en 2006. Esta asignación que sirve para cubrir necesidades de orden público y seguridad ciudadana, infraestructura deportiva, asuntos económicos, educación, salud, cultura y deporte y seguridad social aumentó a Q 2.73 en 2011.

Por último, se propone el índice del presupuesto sesgo pro-juventud, el cual se construye del coeficiente entre la participación del GPJ entre el total del gasto público contabilizado y el peso relativo de la juventud en el total de la población. Si el índice arroja un valor de 100, los gastos se distribuyen uniformemente en la población; un valor mayor de 100 indica que el gasto tiene un sesgo pro-juventud, por consiguiente un valor menor de 100 indica que el gasto tiene un sesgo pro-niñez o adultez.

¹² Es necesario recordar que en esta investigación el gasto público contabilizado equivale a la sumatoria del GPJ que ejecuta el gobierno central más el GPJ que ejecutan entidades descentralizadas que forman parte del sector juventud.

Para este último año (2011), los Q 2.73 diarios equivalen a US\$ 0.34. Ahora bien, ¿cómo se integran estas cantidades? El 4.9%, es decir Q 304.8 millones están destinados al orden público y seguridad ciudadana; un 0.2%, equivalente a Q 10.6 millones, se destina a microcréditos; un 4.3% corresponde a infraestructura y representa unos Q 268.4 millones; para cultura y deportes el Estado destinó Q 303.1 millones que equivalen al 4.8% del GPJ total; la protección social, que aumentó considerablemente durante 2009 y 2010, representa el 7.1% del GPJ, lo cual asciende a Q 446.3 millones.

El 23.4% del monto total, equivalente a Q 1,467.7 millones, está destinado a la salud de los jóvenes. Más de la mitad de ese total es aportado por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), es decir, una salud por la cual los jóvenes ya pagaron mediante sus aportes mensuales.

Llama la atención que la educación representa más de la mitad del GPJ, de hecho, este rubro representa el 55.1%. Dado que se trata de un monto significativamente elevado, resulta importante analizar cómo está integrado el gasto de los Q 3,457.3 millones a los que en 2011 equivalió el referido porcentaje. A continuación el resultado de la suma de cifras (en millones):

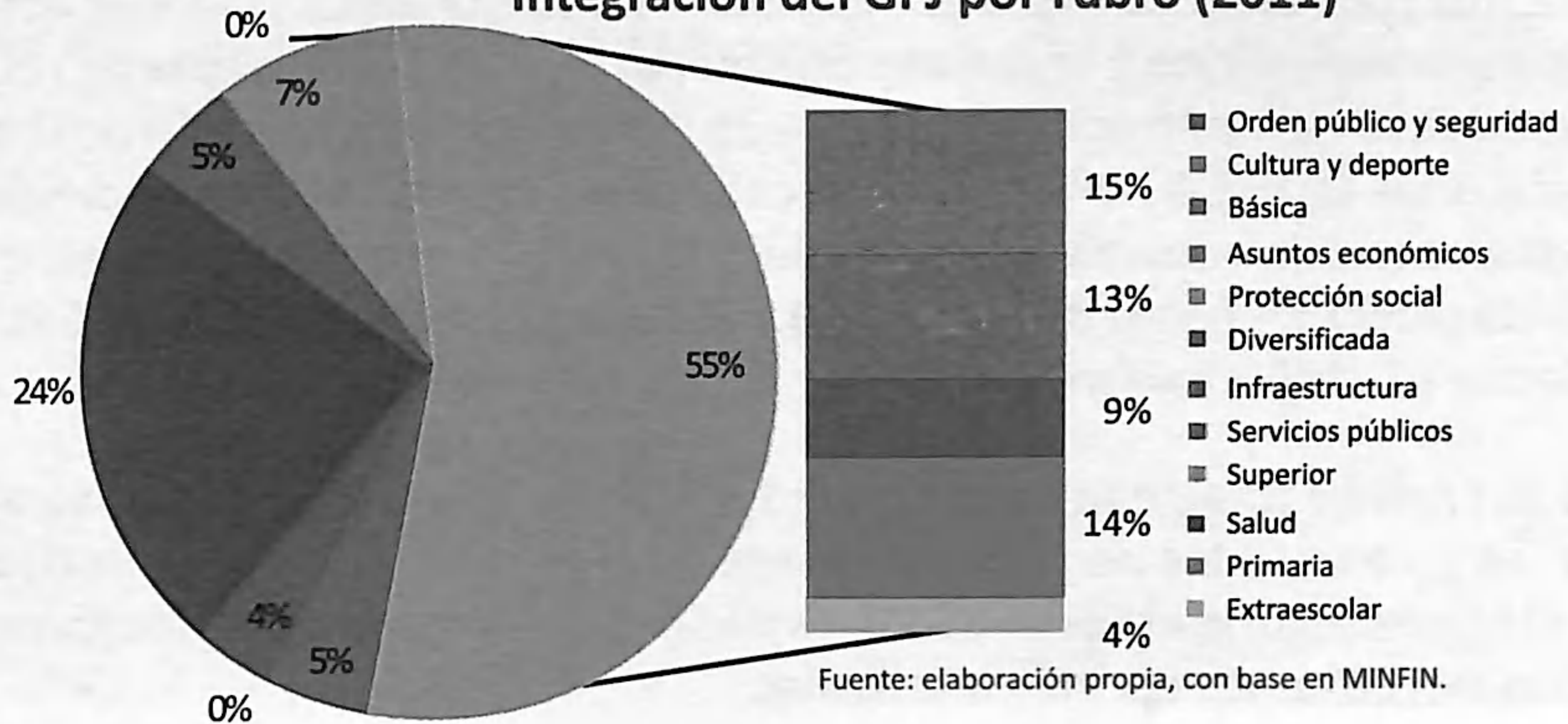
- ★ Q939.9 para el nivel primario
- ★ Q830.0 para el nivel medio ciclo básico
- ★ Q564.1 para el nivel medio diversificado
- ★ Q883.1 para educación superior
- ★ Q239.9 para educación extraescolar

Nótese que el Estado invierte más en educación primaria que en educación superior, siendo la primera progresiva y la segunda totalmente regresiva.

Más detalles sobre cada uno de los niveles educativos y su dinámica presupuestaria dentro del GPJ se presentan en el apartado siguiente.



Gráfica 11
Integración del GPJ por rubro (2011)



a. Sin educación para el trabajo y con una educación superior regresiva

En esta materia, el Estado guatemalteco ha pasado de invertir un total de Q 2,059.6 millones, en 2006, a Q 3,457.3, en 2011. Ese incremento tiene comportamientos muy disímiles en cada nivel educativo, pues ninguno de ellos ha experimentado tasas de crecimiento consistentes durante esos años. Por ejemplo, durante 2010 el presupuesto del nivel primario creció un 13.6%, pero al año siguiente se contrajo hasta llegar a -1.7%; de igual manera, el ciclo medio básico tuvo un incremento del 55.6% en su presupuesto durante 2009, pero en 2010 ya solo creció un 10.0%. Si bien este comportamiento es muy disperso, lo es mucho más el relativo a la educación extraescolar, pues en 2008 creció un 24.7% y al año siguiente se contrajo un 17.9%.

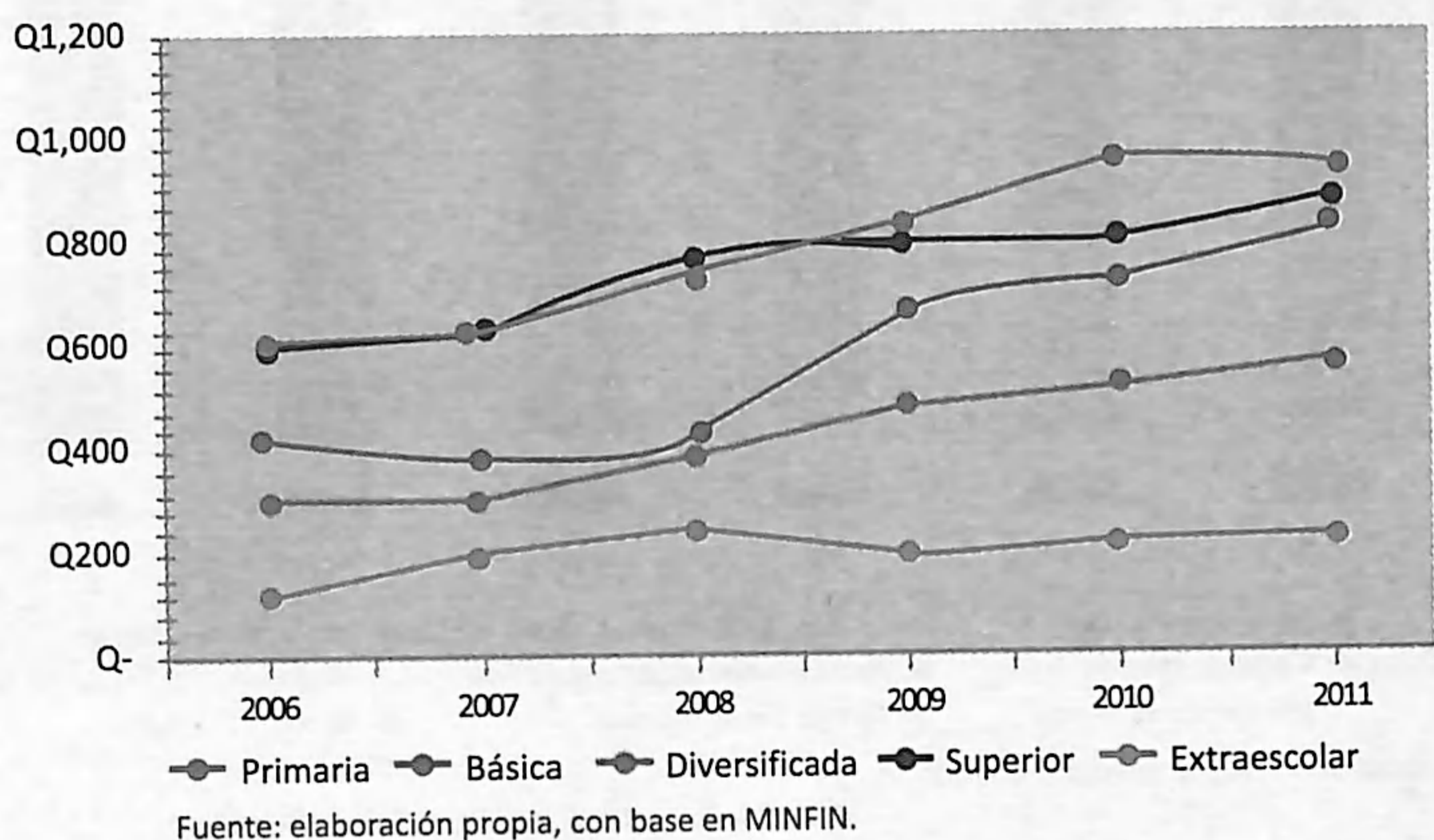
A partir de estos datos se evidencia la tendencia que ha tenido el presupuesto devengado para cada nivel educativo en lo que se refiere a educación de jóvenes. La educación extraescolar es a la que menos presupuesto se le asigna y, lejos de mostrar una tendencia al alza, más bien se estanca. Idéntica situación muestra el presupuesto del nivel primario, pues después de 3 años de crecer consecutivamente, para 2011 tiene devengados Q 16.5 millones menos.

Los niveles educativos que sí muestran incrementos constantes en sus presupuestos, aunque a ritmos muy diferentes, son básico y diversificado, respectivamente. En ambos casos se muestran incrementos sostenidos a partir de 2009. Aunque si bien estos incrementos se traducen en una mayor cobertura, no deben dejarse de lado

los temas de la equidad y la calidad educativa, pues siguen existiendo diferencias entre la oferta educativa en áreas urbanas con respecto a las rurales y, en general, se sigue contando con resultados sumamente bajos en pruebas de logro educativo, como ya se expuso.

Por último, si bien durante 2008 el presupuesto de la universidad estatal tuvo un incremento de Q 47.2 millones con respecto a 2007, en 2009 y 2010 fue inferior a lo devengado en 2008 y en 2011 registra un aumento de Q 18.8 millones respecto al año precedente.

Gráfica 12
GPJ en educación, por nivel educativo (millones)



¿Cómo el Estado financia la educación de las y los jóvenes? Los ingresos corrientes¹³ son la principal fuente de financiamiento de la educación y representa, en promedio, un 55.2%. Le sigue en importancia el aporte constitucional para la universidad estatal, con cerca del 20%. Agregando los ingresos por IVA Paz se puede explicar hasta el 90% del financiamiento a la educación de jóvenes. Dicha estructura, en principio, habla bien de la responsabilidad del Estado, en el sentido de que la educación de los jóvenes se paga mediante ingresos ordinarios, lo cual da cierto sentido de compromiso y responsabilidad. Desafortunadamente, el IVA Paz, que es un ingreso variable y está en función del crecimiento económico, representa más del 10% de las fuentes de financiamiento.

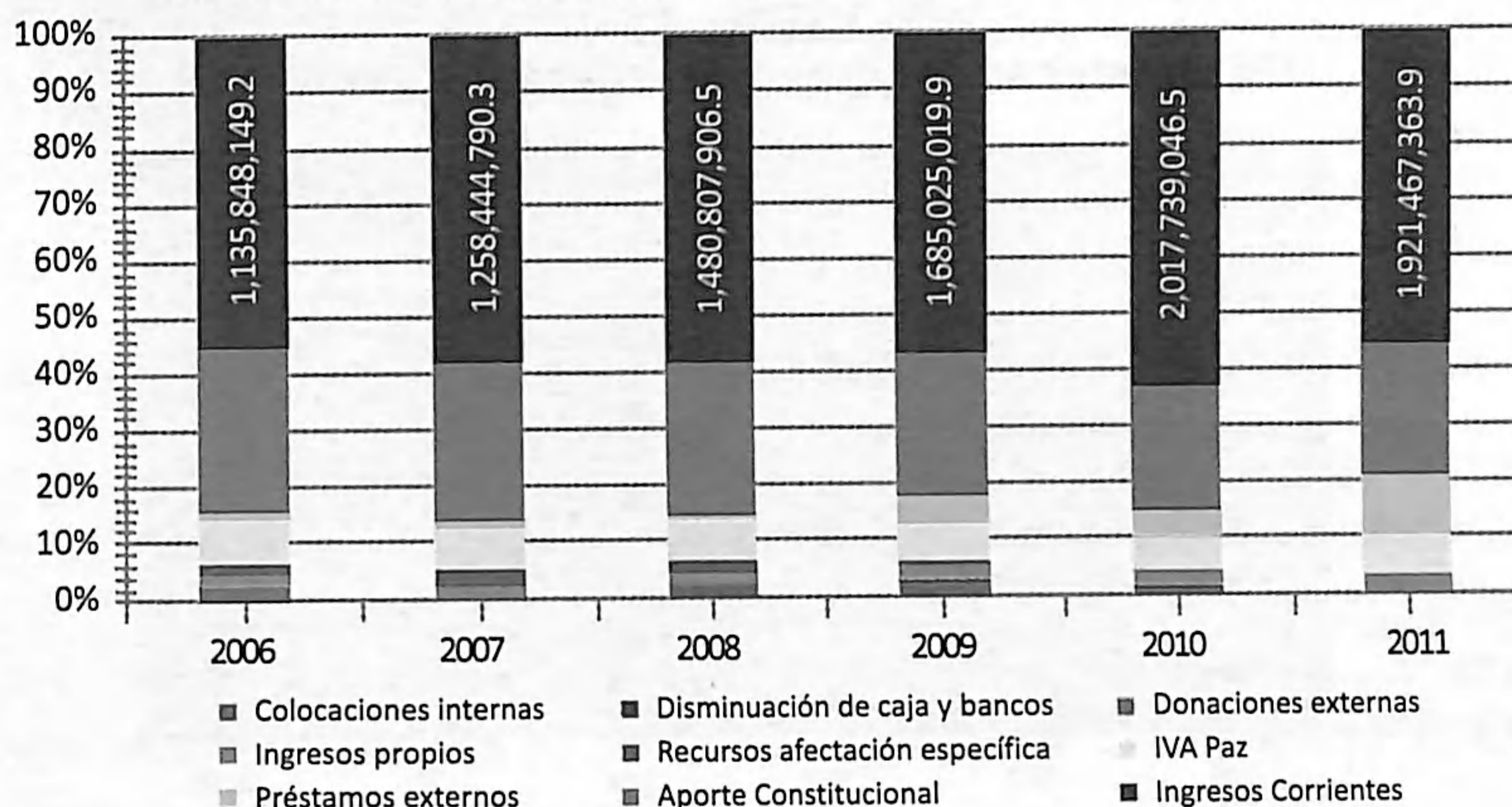
El 10% restante está conformado por fuentes tales como las colocaciones internas (endeudamiento). Este tipo de fuente tuvo más notoriedad en 2009 y 2010, debido

¹³ Se integra por ingresos tributarios e ingresos no tributarios.



a la no aprobación de préstamos externos. Por su parte, las donaciones externas son importantes únicamente durante 2007. Luego, a partir de 2009, los préstamos externos para educación de jóvenes comienzan a convertirse en una importante fuente de financiamiento; en efecto, en 2011 ya ascienden a Q 376.8 millones, lo cual constituye una proporción mayor que el IVA Paz (Q 232.5 millones). Esto se explica básicamente por el financiamiento de infraestructura para la educación superior y por ampliación del nivel medio básico.

Gráfica 13
Fuentes de financiamiento de la educación en el GPJ



Fuente: elaboración propia, con base en MINFIN.

Por último, cabe la siguiente pregunta: ¿qué instituciones son las que ejecutan la mayor parte del gasto público en educación para jóvenes?

Congruente con lo que se ha expresado, tanto el MINEDUC como el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP) y la Universidad de San Carlos (USAC) representan juntos el 86.4% de los fondos para educación de jóvenes que ejecuta el Estado de Guatemala; se indica que la primera entidad tiene un gasto en el nivel primario que es bastante progresivo, mientras que en el caso de la USAC más del 90% de su población estudiantil está conformado por «no pobres» (ENCOVI 2006 y ENCOVI 2011).

Si bien en términos absolutos no resaltan otras entidades, al tomar en cuenta el tipo de trabajo que realizan, es preciso traer a colación lo que hace el Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS). Como se sabe, la intermediación laboral que

pueda favorecer a las y los jóvenes en la época actual es sumamente relevante; no obstante, durante los seis años analizados (2006 – 2011) el MTPS ha destinado para temas de capacitación laboral menos de Q 1.0 millón. Por su parte, los esfuerzos del Ministerio de la Defensa y del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) se encaminan a la formación de su propio recurso humano, el cual se encuentra comprendido en edades entre los 14 a los 29 años de edad; para tales fines, cada una de estas entidades destinó en 2011 Q 107.1 y Q 101.4 millones, respectivamente.

Tabla 7
Entidades ejecutoras del GPJ en educación

Institución	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Comité Nacional de Alfabetización (CONALFA)		35.4	49.7	53.6	50.3	56.7
Escuela Nacional Central de Agricultura (ENCA)					27.7	30.6
Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)	0.9	2.8	4.7	1.6	1.8	1.7
Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP)	55.5	60.5	82.5	69	78.1	74.4
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA)	11.5		16.1	16.3	18.9	16.9
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (MICIVI)	8.4	1.8	1.7	2.5	4.3	12.1
Ministerio de Educación (MINEDUC)	1,185.0	1,263.4	1,358.7	1,731.0	1,939.4	2,070.3
Ministerio de la Defensa Nacional	84.5	85.6	112.8	134	137.8	107.1
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS)	50.5	56.9	69	85.5	92.6	101.4
Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS)	0.1	0.3	0.2	0.1	0.1	0.1
Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro (Universidad de San Carlos)	601.7	640.2	766.6	796.4	804.8	959.1
Secretarías y otras dependencias del Ejecutivo	61.5	8.2	95	83.1	79	27.2
Total general	2,059.6	2,155.1	2,556.8	2,972.9	3,234.8	3,457.4

Fuente: elaboración propia, con base en MINFIN.

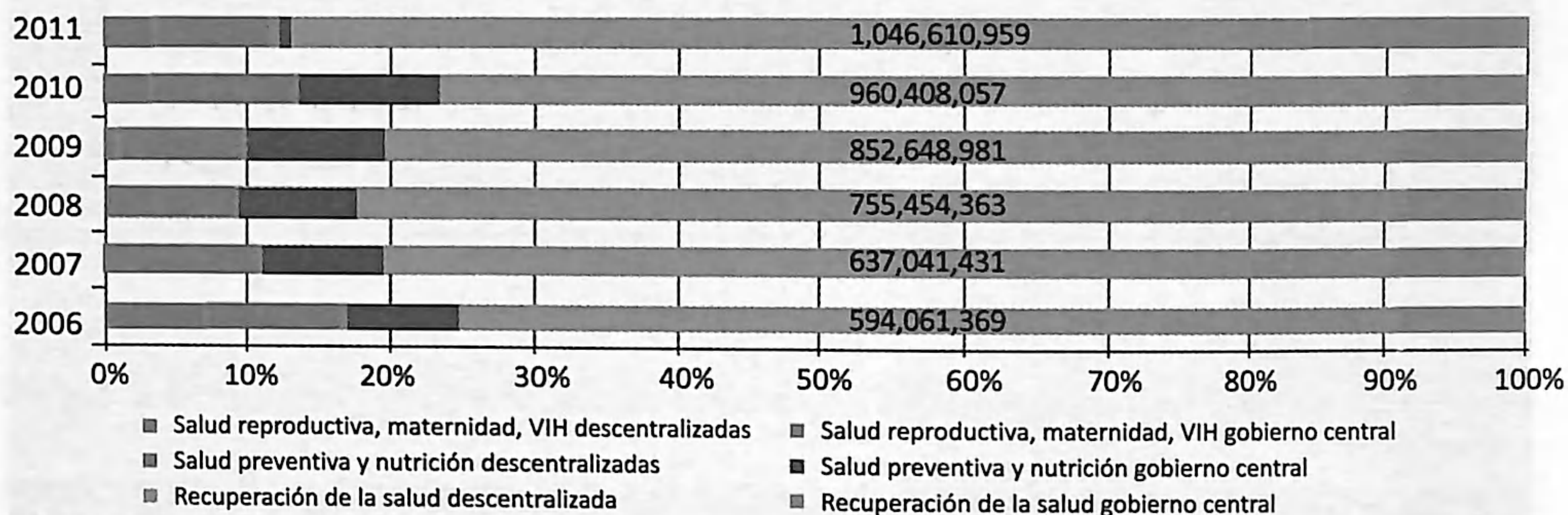
b. Salud

El financiamiento de la salud de los jóvenes guarda estrecha relación con lo ejecutado por el MSPAS y el IGSS. Para fines de análisis, en la metodología esta división tuvo tres subdivisiones, a saber: a) salud reproductiva, maternidad y VIH; b) salud preventiva y nutrición, c) recuperación de salud.

Según las estadísticas de carga de enfermedad de la población guatemalteca por grupo etario, se tiene que para los jóvenes la mayor causa de mortalidad es la violencia y los accidentes (principalmente de tránsito). Por consiguiente, es de esperar que el mayor gasto se dé precisamente en esa área; así lo muestra la gráfica, en donde se observa que el gasto que realizan el gobierno central y el IGSS representa casi el 80% de lo que el Estado guatemalteco invierte en la salud de los jóvenes. Es preciso considerar que el gasto realizado por el IGSS representa casi el 60% del monto total destinado a la salud de los jóvenes. A su vez, solamente el 12% de los jóvenes que trabajan están afiliados al seguro social.

El resto de la población joven del país cuenta con lo ofertado por el gobierno central: un monto total de Q 228.0 millones para el año 2011, contra los Q 1,046.6 erogados por el IGSS. Por su parte, las áreas de salud preventiva y nutrición tienen presupuestos mínimos en ambos tipos de entidades; la salud reproductiva y la maternidad, por su parte, llegan a representar casi el 17% del monto total que el Estado destina a los jóvenes en materia de salud si se junta lo erogado por ambas entidades.

Gráfica 14
Composición del gasto en salud por tipo de entidad (2006-2011)



Fuente: elaboración propia, con base en MINFIN.

¿Cómo financia el Estado la salud de los jóvenes? En la gráfica siguiente se ilustra solamente el caso del gobierno central, pues en el caso del seguro social su única fuente de financiamiento son las aportaciones de los empleados y patronos, tanto del sector público como del privado.

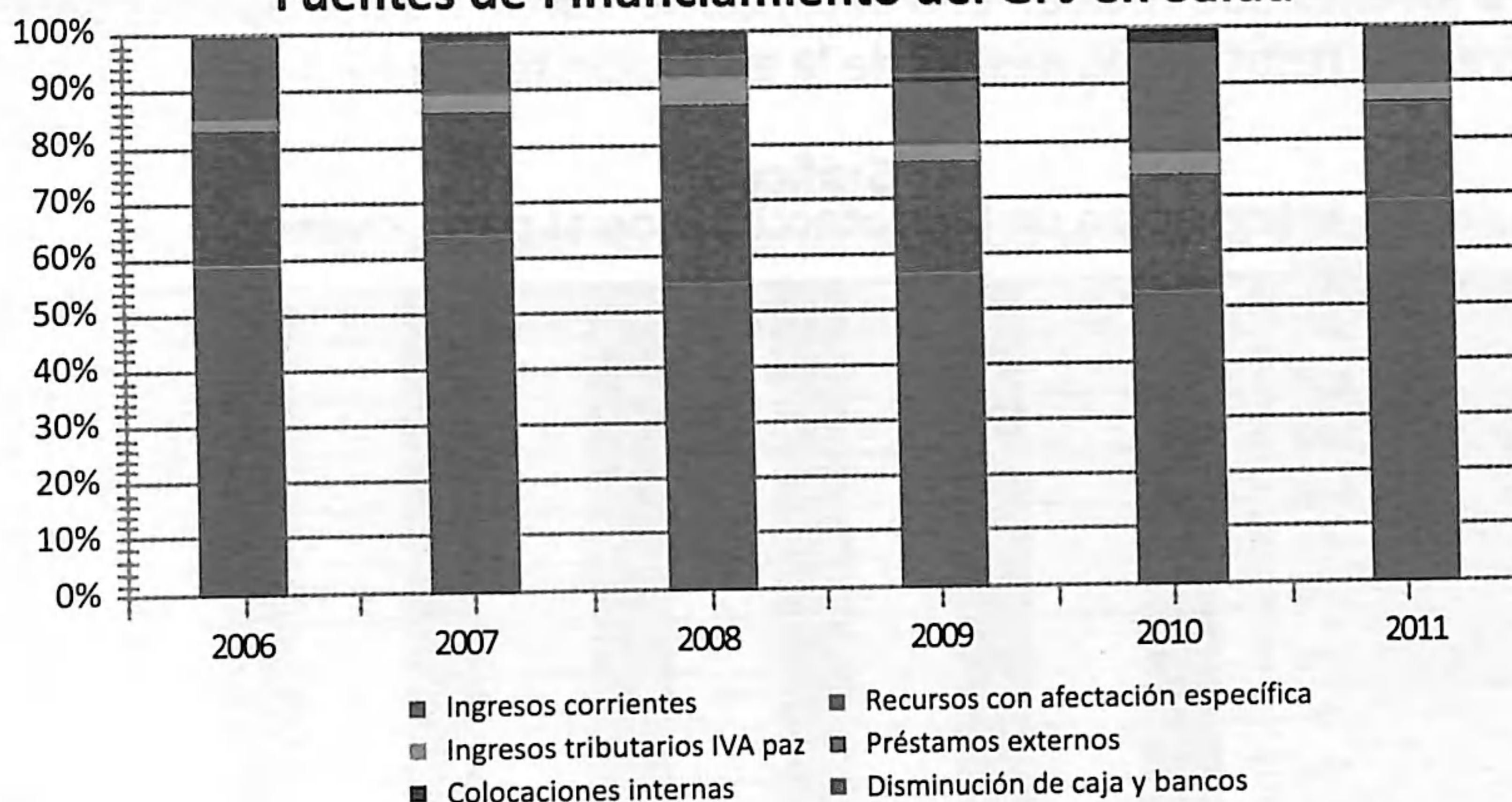
De esta cuenta, para el caso del gobierno central cerca del 60% de los recursos destinados a la salud de jóvenes proviene de los ingresos ordinarios, lo cual

evidencia el grado de compromiso del Estado con este grupo poblacional. Por orden de importancia luego aparecen los recursos del Estado con afectación específica, los cuales se refieren al impuesto al tabaco y a las bebidas alcohólicas, los cuales representan cerca del 20% del monto total destinado a la salud juvenil. En lo que respecta al IVA Paz, este ingreso variable lo más que representó fue unos Q 14.2 millones (en 2011). Los préstamos externos han sido poco consistentes como fuente de financiamiento para la salud de jóvenes; han sido importantes en 2010 y 2011, llegando a montos de Q 77.5 y Q 37.0 millones, respectivamente.

Por último, resulta importante mencionar que cuando la carga tributaria del país se desplomó, en 2008 y 2009, fue necesario recurrir a disminuciones de caja y bancos para poder cubrir de alguna manera los compromisos en el área de salud. Esto evidencia lo delicado que es basar la carga tributaria en impuestos al consumo cuyo destino sea la salud, pues esta no puede depender del ciclo económico (si lo hace, se estaría diciendo que la salud de los jóvenes estará bien mientras crezca la economía). Por el contrario, la salud de los jóvenes debe prevalecer aún en años de bajo crecimiento económico precisamente para que los jóvenes sanos sean un potencial económico y no un costo.

Si bien, a diferencia de educación, los recursos del Estado con afectación específica aportan una suma considerable al financiamiento de la salud de jóvenes, no se debe desestimar que lo destinado por el gobierno central para este grupo poblacional es únicamente una cuarta parte del monto total; tres cuartas partes son aportadas por el seguro social y, en su mayoría, se destinan a la recuperación de la salud, por la violencia y accidentes.

Gráfica 15
Fuentes de Financiamiento del GPJ en Salud





Si bien el MSPAS y el IGSS son los mayores ejecutores del gasto público en salud, es importante conocer qué otras instituciones manejan fondos públicos en este sector. Cabe mencionar que los Consejos de Desarrollo, Secretarías de la Presidencia y el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (MICIVI) también ejecutan cantidades considerables, tal cual se presenta en la siguiente tabla:

Tabla 8
Entidades ejecutoras del GPJ en Salud

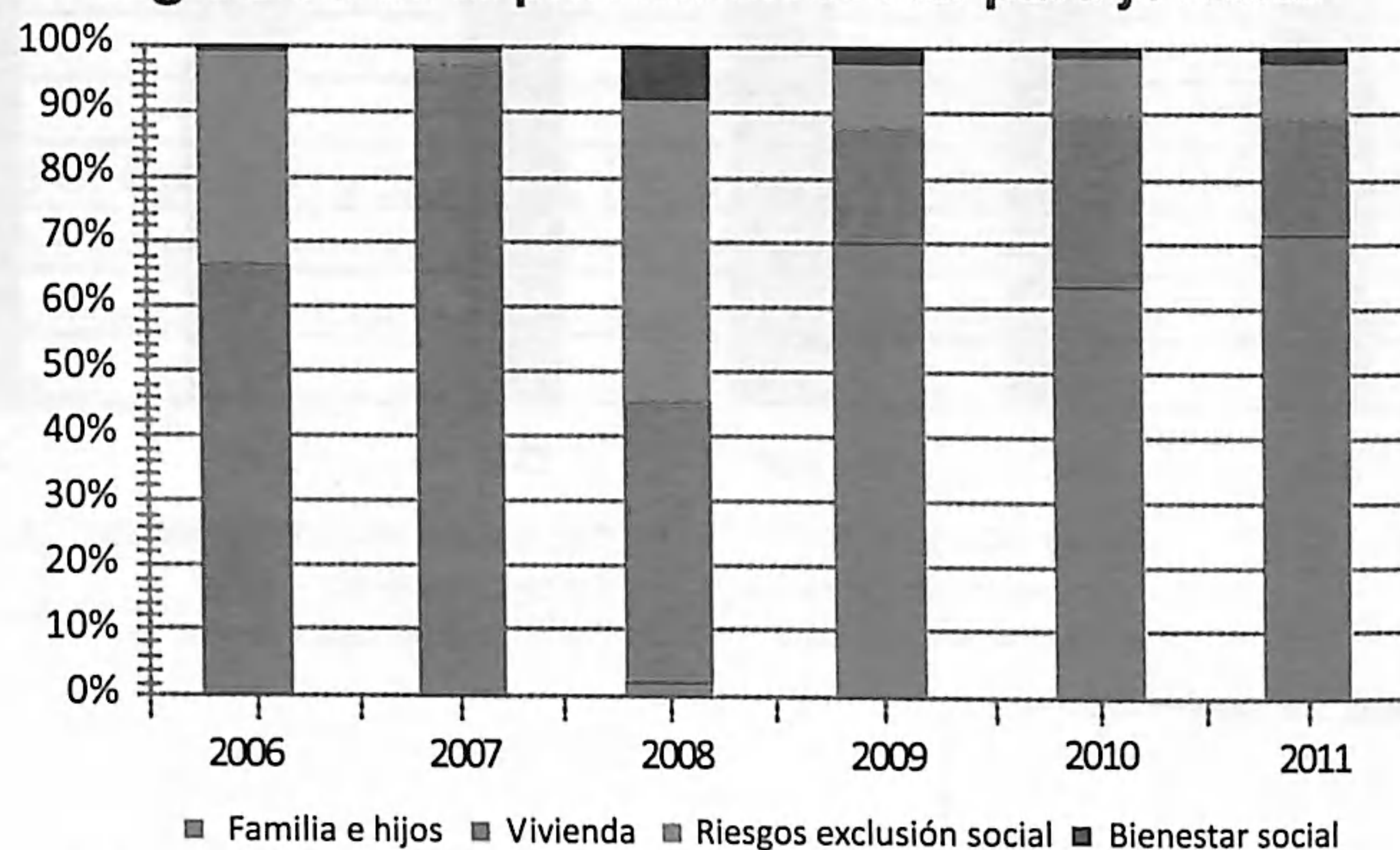
Entidad	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Instituto Guatemalteco de Seguridad Social -IGSS-	662.4	637.8	760.3	866.1	1,009.8	1,106.2
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (MICIVI)	0.2	0.6	0.1		0.3	
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS)	226.1	242.1	245.0	302.9	372.6	347.8
Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro	4.4	7.7	11.3	9.1	13.7	7.9
Secretarías y otras dependencias del Ejecutivo	4.1	3.9	5.8	12.2	13.9	5.8
Total general	897.2	892.0	1,022.5	1,190.3	1,410.4	1,467.7

Fuente: elaboración propia, con base en MINFIN.

c. Protección social básica

Antes de 2009, en Guatemala el sistema de protección social para jóvenes descansaba en el acceso que estos pudieran tener a un crédito para así mejorar o construir su casa (matrimonios jóvenes). Cuando iniciaron los programas de transferencias condicionadas en los cuales los jóvenes son beneficiarios (madres jóvenes que reciben una transferencia o una bolsa de alimentos para su grupo familiar, o jóvenes que reciben una beca) comenzaron a darse aportes del Estado para prevenir o restituir los riesgos de la exclusión social.

Gráfica 16
Integración de la protección social para jóvenes



Fuente: elaboración propia, con base en MINFIN.

El Programa «Mi Familia Progres» (MIFAPRO) llegó a representar en promedio, para el período 2009-2011, una inversión de Q 314.6 millones, equivalentes al 70% de los montos destinados a protección social para jóvenes. Si bien puede considerarse que ese porcentaje es abultado, no debe dejarse de lado que evidencia un vacío que existe en el país en cuanto a la creación de un sistema de protección social que incluya de mejor manera a los jóvenes. Por ejemplo, estadísticas de la *ENCOVI 2011* detallan que solamente el 8.0% de los jóvenes en extrema pobreza fueron beneficiarios de MIFAPRO, 7.1% de los pobres y 2.5% de los «no pobres». Es importante este último grupo poblacional, en el sentido de que la protección social debe ser universal y, por lo tanto, los «no pobres» también deben estar incluidos en el sistema mencionado.

Si se analiza de una manera horizontal a los beneficiarios jóvenes de MIFAPRO, resulta que un 56% de ellos estaba conformado por pobres; 23% por extremadamente pobres y 21% por «no pobres». Resulta entonces comprensible que ante tales cifras el programa de vivienda equivaliera, en ese mismo período, al 15% del monto total, con un promedio anual de Q 97.8 millones.

Para describir cómo se financia la protección social es importante hacer separaciones a nivel de subdivisiones, con la siguiente orientación:


Durante el período 2009-2011, las transferencias condicionadas para jóvenes estuvieron financiadas, en promedio, un 85% mediante ingresos corrientes y un 15% mediante IVA Paz.

De 2006 a 2011, el programa de vivienda tuvo una diversificación de sus fuentes de financiamiento, lo cual es un indicador elocuente acerca de lo poco prioritario que es el tema para los gobiernos de turno. Una desagregación más específica se da a continuación:

Tabla 9
Fuentes de financiamiento del programa de vivienda para jóvenes

Fuente	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Colocaciones internas				37.1%	70.3%	0.0%
Disminución de caja y bancos		0.3%	0.1%	7.7%	2.2%	3.2%
Donaciones externas					0.1%	0.2%
Ingresos corrientes	3.1%	40.6%	1.0%	5.6%	3.5%	4.5%
Ingresos propios				4.6%	3.2%	1.2%
IVA Paz	20.7%	8.9%	61.0%	25.5%	9.8%	59.6%
Recursos afectación específica	22.7%	10.2%	37.2%	18.5%	10.9%	31.3%
Préstamos externos	53.5%	40.0%	0.8%	0.9%		

Fuente: elaboración propia, con base en MINFIN.



Como se evidencia, los ingresos con los cuales el Estado puede financiar un programa de vivienda para jóvenes son demasiado impredecibles y ambivalentes; por ejemplo, durante 2006 y 2007 los préstamos externos representaron una importante proporción del origen de los fondos, pero en 2008 el IVA Paz asumió dicho papel y, en menor medida, los recursos con afectación específica. Para 2009 esta última fuente representó una cuarta parte de los ingresos del programa de vivienda y las colocaciones internas más de una tercera parte, las cuales para 2010 explicaron en un 70.3% cómo se financió tanto el Fondo Guatemalteco para la Vivienda (FOGUAVI), como la Unidad para el Desarrollo de Vivienda Popular (UDEVIPO). Lamentablemente, en 2011 se retomaron las fuentes de financiamiento agotadas con anterioridad.

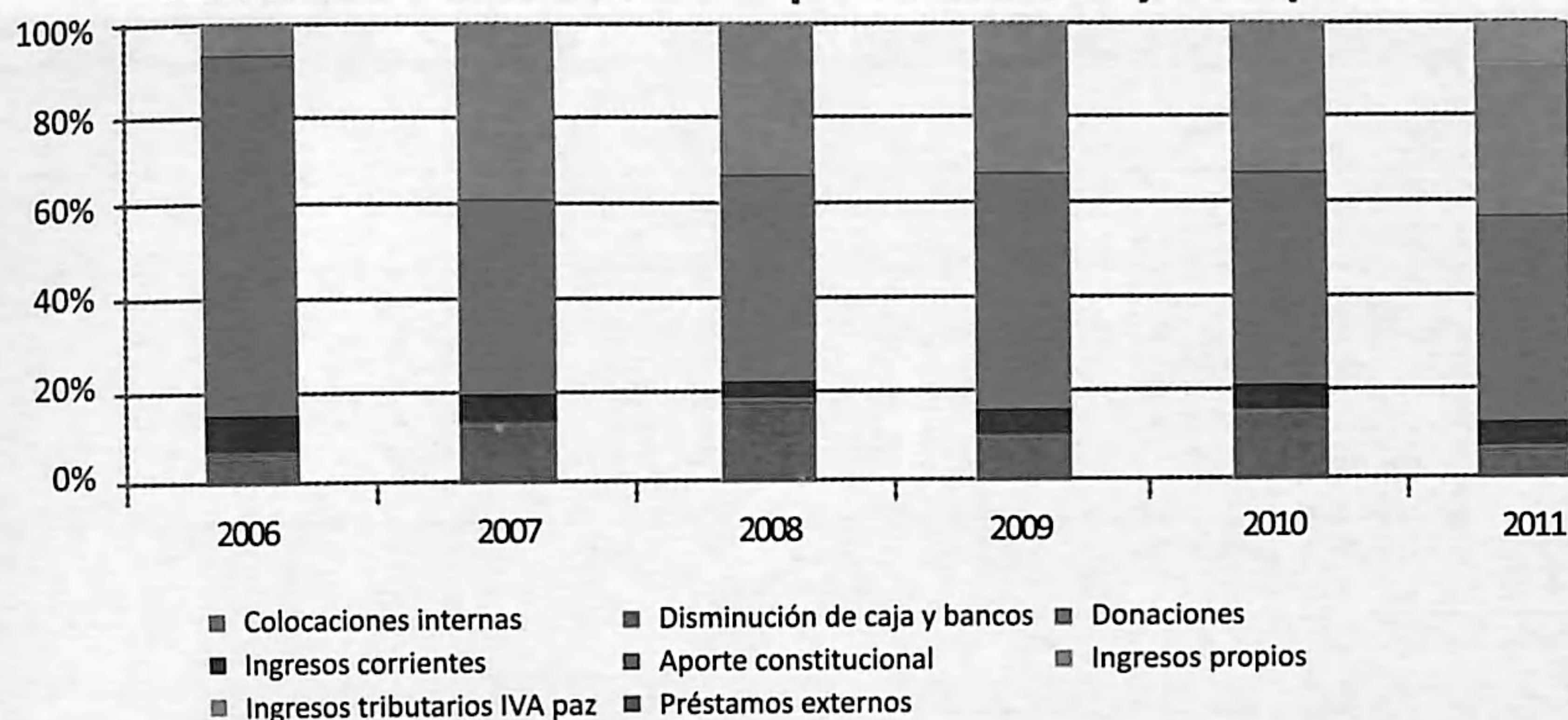
Esta ambivalente política de vivienda evidencia que este no es un sector macroeconómico o fiscalmente prioritario para el país.

d. Cultura y deporte

La cultura y el deporte, si bien tienen asignaciones importantes, no son comparables con los montos invertidos en educación o salud, por ejemplo. De hecho, para 2006 ambas áreas tuvieron un financiamiento de Q 141.7 millones y, para 2011, un total de Q 303.1 millones (es preciso indicar que durante esos años las proporciones se mantuvieron, pues deporte representa un 93% del monto total, mientras cultura el 7% restante).

Por su parte, el financiamiento para la cultura y el deporte de las y los jóvenes proviene principalmente del aporte constitucional establecido en el artículo 91 de la *Constitución Política de la República de Guatemala*: «Es deber del Estado el fomento y la promoción de la educación física y el deporte. Para ese efecto, se destinará una asignación privativa no menor del tres por ciento del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado. De tal asignación el cincuenta por ciento se destinará al sector del deporte federado a través de sus organismos rectores, en la forma que establezca la ley; veinticinco por ciento a educación física, recreación y deportes escolares; y veinticinco por ciento al deporte no federado».

Gráfica 17
Fuentes de financiamiento para la cultura y el deporte



Fuente: elaboración propia, con base en MINFIN y SICOIN.

Por su parte, los ingresos propios de las entidades que administran el deporte y la cultura representan, en promedio para 2007 a 2011, un 33.4% de los ingresos totales; los préstamos externos representan menos del 1% y las disminuciones de caja y bancos durante 2008 a 2010 significaron el 13.1% de ingresos de este sector. Ello obedeció a la disminución de ingresos ordinarios derivada de la crisis financiera internacional.

¿Quiénes son los principales ejecutores del gasto en cultura y deporte?; como es de suponer, en cultura es el Ministerio de Cultura y Deportes (MICUDE). En lo que respecta al deporte y la recreación, quien ejecuta la mayor parte de fondos es el Instituto de Recreación de los Trabajadores de la Empresa Privada de Guatemala (IRTRA); le siguen en importancia el Comité Olímpico Guatemalteco (COG) y la Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala (CDAG).



Tabla 10
Entidades ejecutoras del GPJ en cultura y deporte

Entidad	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Comité Olímpico Guatemalteco (COG)	18.4	19.0	21.1	17.3	22.3	21.5
Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala (CDAG)	62.3	72.7	85.5	80.5	79.5	80.9
Instituto de Recreación de los Trabajadores de la Empresa Privada de Guatemala (IRTRA)	-	103.8	115.0	93.2	108.4	105.7
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (MICIVI)	0.4	3.8	0.1	0.2	1.4	0.0
Ministerio de Cultura y Deportes (MICUDE)	51.1	53.3	47.6	54.0	55.9	58.6
Ministerio de Educación (MINEDUC)	-	-	-	-	-	-
Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS)	8.3	11.4	8.0	7.8	7.8	8.4
Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro	-	-	-	-	-	28.0
Secretarías y otras dependencias del Ejecutivo	1.2	-	3.1	2.9	1.7	-
Total general	141.7	263.8	280.4	255.9	277.1	303.1

Fuente: elaboración propia, con base en MINFIN y SICOIN.

e. Orden público y seguridad

De acuerdo con el manual de clasificaciones presupuestarias del Fondo Monetario Internacional (FMI), en esta partida se clasifican los gastos e inversiones relacionadas con la seguridad ciudadana, la justicia y la defensoría penal y de derechos humanos.

En la primera clasificación básicamente se incluyen acciones referentes a la seguridad comunitaria y prevención del delito, actividades que de 2006 a 2009 no tuvieron ejecuciones presupuestarias promedio superiores a los Q 5 millones; por su parte, en 2010 este rubro se aumentó hasta llegar a Q 10.3 millones y luego a Q 33.0 millones en 2011.

Respecto de la justicia, las asignaciones y ejecuciones presupuestarias han venido en aumento año con año, al punto que en 2011 prácticamente se duplica el monto de 2006. El principal programa en el que utiliza sus fondos el Estado guatemalteco en esta materia es en la administración del sistema penitenciario, representando casi el 90% del monto total destinado a justicia por parte del gobierno central.

Por último, en el tema de derechos humanos existen varios hallazgos notables que se citan a continuación: a) la asignación presupuestaria al Registro Nacional de las Personas (RENAP) contabiliza, en promedio, un 82% del monto total destinado a esta división del GPJ; b) le sigue en importancia la atención a jóvenes en juzgados de primera instancia penal, gasto que únicamente aparece contabilizado en los últimos dos años analizados; c) resulta muy importante mencionar que los programas de protección contra la violencia sexual, explotación y trata de personas, así como la protección interinstitucional a la niñez y adolescencia no registran actividades que hayan ejecutado presupuesto alguno. Este último dato evidencia la vulnerabilidad sexual a la que están expuestos las y los jóvenes guatemaltecos.

Tabla 11

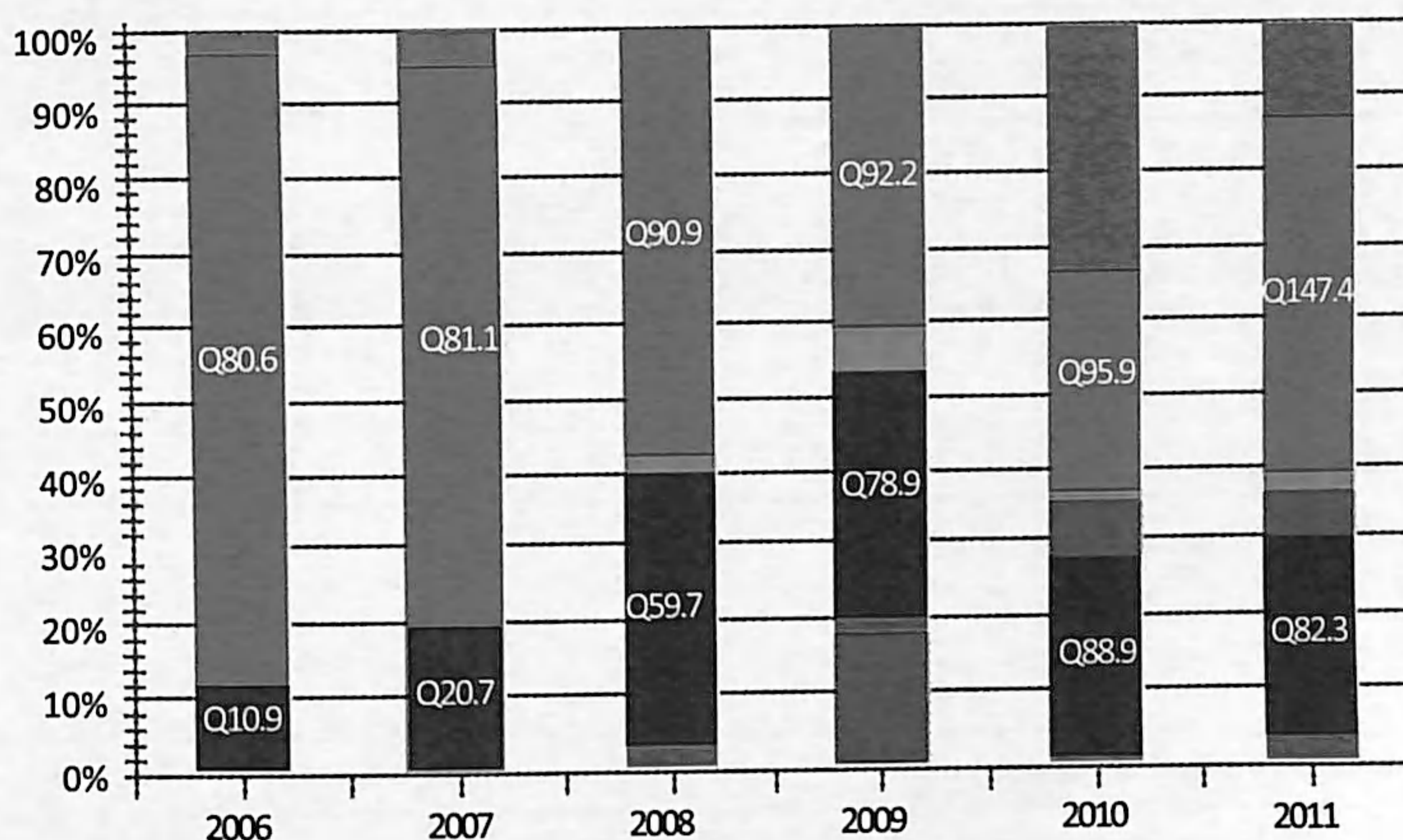
División y programas del GPJ en materia de orden público y seguridad ciudadana

División/Programa	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Seguridad	4.6	4.8	3.5	5.4	10.4	33.1
Acciones de prevención comunitaria	-	-	-	5.4	10.4	-
Prevención comunitaria del delito	4.6	4.8	3.5	-	-	-
Servicio de gobierno departamental	-	-	-	-	-	33.1
Justicia	86.6	97.7	100.7	116.1	134.3	152.7
Actividades de Bienestar Social	-	-	-	-	-	14.0
Administración del Sistema Penitenciario	80.4	91.5	93.9	109.4	127.6	138.7
Atención a adolescentes en conflicto con la ley penal	1.1	1.0	-	-	-	-
Construcción de obra pública	5.1	5.2	2.3	-	-	-
Reinserción de adolescentes en conflicto con la ley penal	-	-	4.5	6.7	6.8	-
Derechos humanos	3.7	4.7	53.8	106.0	175.9	119.0
Actividades centrales de Bienestar Social	-	-	0.1	0.1	0.1	0.1
Atención a juzgados de Primera Instancia	-	-	-	-	21.7	21.9
Atención a salas de Apelaciones	-	-	-	-	2.1	2.1
Persecución penal y pública	3.7	4.3	5.8	6.9	7.5	7.8
Protección contra la violencia sexual, explotación y trata de personas	-	-	-	-	-	-
Protección interinstitucional a la niñez y adolescencia	-	-	-	-	-	-
Registro Civil de las personas y los ciudadanos	-	0.4	47.9	99.0	144.5	87.2
Total general	94.9	107.2	158.0	227.4	320.6	304.8

¿Cómo se financia la seguridad, justicia y derechos humanos de los jóvenes guatemaltecos? Resulta muy curioso que la mayor parte del financiamiento a esta importante necesidad del país se origine mediante un impuesto que constituye un ingreso variable, como es el caso del IVA Paz. De hecho, para 2006 de los Q94.9 millones destinados a esta división un 84.9% de los fondos provinieron de esa fuente. La situación ha ido mejorando pues para 2011 el IVA Paz ya solo representa un 48.3% del monto total de la seguridad, justicia y derechos humanos de los jóvenes. De esa cuenta, se han ido diversificando las fuentes de financiamiento y los ingresos corrientes ya representaron para el último año citado un 27.3%. De igual manera, los préstamos externos han ido tomando preponderancia en financiar esta división del GPJ.

Es importante mencionar que se ha preferido el endeudamiento externo y no el interno pues este último solo aparece como fuente de financiamiento en 2009; asimismo, es cada vez menos frecuente utilizar las disminuciones de caja y bancos para pagar gastos corrientes y de capital relacionados con la seguridad y orden público.

Gráfica 18
Fuentes de financiamiento del GPJ en orden y seguridad pública



Fuente: elaboración propia, con base en MINFIN y SICOIN.

f. Asuntos económicos

En esta división se clasifican aquellas erogaciones que tienen como finalidad potenciar la empleabilidad de las y los jóvenes del país mediante programas de apoyo al microcrédito, asistencia financiera rural y apoyos por desastres naturales.

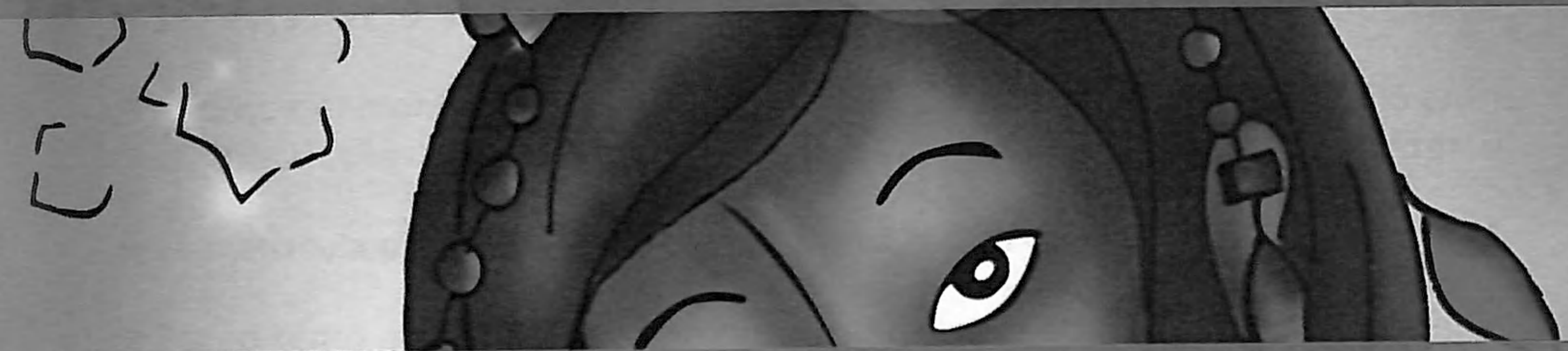
Durante los seis años analizados, tanto el gobierno central como las entidades descentralizadas invirtieron un total de Q 63.4 millones, de los cuales un 58.9%, es decir unos Q 37.9 millones, fueron aportados por el Programa Nacional de la Microempresa, adscrito al Ministerio de Economía (MINECO). Los demás programas resultan ser espurios e insuficientes, tal es el caso del programa de desarrollo del recurso humano y capital social del MAGA, que solamente en el año 2006 contabilizó una ejecución presupuestaria de Q 136,684.90; por su parte los servicios de intermediación laboral no sobrepasan el millón de quetzales anualmente.

Las fuentes de financiamiento para esta división se encuentran muy diversificadas (dispersas), lo cual no garantiza que las actividades puedan llevarse a cabo y constituye un indicador acerca del insuficiente compromiso del Estado con respecto al financiamiento del derecho a la empleabilidad juvenil. También revela la falta de apoyo hacia las micro y las pequeñas empresas. De hecho, para 2007, del monto total destinado a los asuntos económicos de jóvenes (Q 5.4 millones) un 48.9% tuvo como financiamiento una donación extranjera. La pregunta es, ¿qué hubiera pasado si esa donación no hubiese existido?

Dicha situación de escasez de recursos y dispersión de fuentes de financiamiento evidencia la poca capacidad institucional de respuesta para poder ejecutar proyectos de emprendedurismo juvenil o de intermediación laboral.

1000000
7593452
345290

1970



EL DESCONSUELO COMO RESPUESTA
A LAS JUVENTUDES POBRES

65451
75937300
124575
96325

5

EL DESCONSUELO COMO RESPUESTA A LAS JUVENTUDES POBRES

Para elaborar este apartado se recurrió a combinar variables de las encuestas de hogares y de la base de datos de matrícula y docentes del MINEDUC. Ello, con el siguiente procedimiento:

- ★ Se estableció la matrícula total de jóvenes por nivel educativo.
- ★ Al dividir el monto del financiamiento dedicado a esos niveles se dividió entre la matrícula total, dando por consiguiente un gasto *per cápita*.
- ★ La matrícula por niveles de pobreza fue obtenida de las *ENCOVI 2006 y 2011*.
- ★ Por lo tanto, para obtener el monto total destinado a la matrícula por nivel educativo y nivel de pobreza se procedió a multiplicar el gasto *per cápita* por la distribución de la población por nivel de pobreza.
- ★ Un procedimiento análogo se siguió para el caso del seguro social.

a. En educación

La matrícula del nivel primario prácticamente no ha variado en cuanto a su atención y priorización de jóvenes beneficiarios; no obstante, en el nivel básico esto sí se ha realizado. Por ejemplo, en 2006 solamente un 5.0% de la matrícula estaba conformado por jóvenes en situación de pobreza extrema, mientras que en 2011 se duplicó dicha matrícula, hasta llegar al 10.5%. Por su parte, para las y los jóvenes en situación de pobreza la cobertura aumentó del 31.2 al 42.8% entre 2006 y 2011, respectivamente. Ello se debe sobre todo a que la formulación del proyecto de ampliación de la educación básica desarrolló el índice educativo municipal, el cual consideraba como más adelantados aquellos municipios con más tasas de cobertura. Por consiguiente, la oferta debía darse en las áreas de menor cobertura.

El ciclo diversificado presenta una situación similar y en donde menos se ha avanzado es a nivel de la educación superior, donde menos del 1% está conformado por alumnos en situación de pobreza extrema. En efecto, en 2011 los alumnos en la universidad estatal que estaban en situación de pobreza fueron equivalentes al 8.4% de la matrícula total, cuando en 2006 solo eran el 3.3%.



En otras palabras, ha habido una inclinación por mantener las coberturas del nivel primario en los niveles de pobreza actuales; en el ciclo medio básico y diversificado se ha focalizado y priorizado en las poblaciones en situación de pobreza y pobreza extrema, pero este esfuerzo ha sido muy limitado a nivel de la educación superior.

Tabla 12
Matrícula educativa de jóvenes por nivel educativo y nivel de pobreza

Nivel educativo	Nivel de Pobreza					
	2006			2011		
	Extrema	Pobreza	No pobre	Extrema	Pobreza	No pobre
Primaria	22.0%	47.7%	30.4%	20.6%	50.2%	29.2%
Básico	5.0%	31.2%	63.8%	10.5%	42.8%	46.7%
Diversificado	1.5%	18.9%	79.7%	3.8%	33.6%	62.6%
Superior		3.3%	96.7%	0.8%	8.4%	90.8%

Fuente: ENCOVI 2006 y 2011

El comportamiento de la matrícula antes descrito da como resultado el siguiente financiamiento a la educación de jóvenes por niveles de pobreza:

Tabla 13
Gasto en educación para jóvenes por nivel de pobreza

Nivel educativo	Gasto en educación por nivel de pobreza		
	Extrema	Pobreza	No pobre
Primaria	Q 193,433,386	Q 472,274,141	Q 274,287,718
Básico	Q 86,793,769	Q 355,561,434	Q 387,727,733
Diversificado	Q 21,382,430	Q 189,542,031	Q 353,274,159
Superior	Q 6,943,970	Q 74,238,381	Q 801,943,880

Fuente: MINFIN y ENCOVI 2006 y 2011.

Si bien un aumento en la matrícula de jóvenes en situación de pobreza y pobreza extrema para los niveles básico y diversificado supone mejores estándares de bienestar, estos se ven limitados por lo bajo del financiamiento que reciben. En efecto, hacia 2011 el Estado de Guatemala invertía al año, en educación para jóvenes en extrema pobreza del nivel diversificado, unos Q 21.3 millones. Por su parte, de todo su presupuesto, la Universidad de San Carlos destina solamente Q 6.9 millones a la cobertura educativa para alumnos en situación de pobreza extrema.

Se observa entonces que el GPJ en educación superior es regresivo; para el nivel medio básico y diversificado ha iniciado una fase progresiva. Para jóvenes aún en primaria, el GPJ evidencia un gasto consistente con lo mostrado años anteriores, incluso en 2006, cuando era un gasto progresivo.

b. En seguridad social

En el caso de la seguridad social, como se ha dicho, el procedimiento fue el mismo con la sola excepción de que no se consultaron las bases de datos del MINEDUC, sino únicamente las encuestas de hogares. Los resultados muestran que la cobertura de afiliados por nivel de pobreza no varió en el lapso de 5 años (2006-2011) y, por consiguiente, se mantienen los patrones de regresividad y exclusión. En cuanto a este aspecto cabe reflexionar que ese 53.4% de jóvenes de áreas rurales que trabajan en el sector agrícola está totalmente desprotegido, pues seguramente no está afiliado al seguro social.

Tabla 14
Cobertura del seguro social por nivel de pobreza

Nivel de Pobreza					
	2006		2011		
Extrema	Pobreza	No pobre	Extrema	Pobreza	No pobre
4.7%	26.3%	69.0%	4.5%	27.0%	68.5%

Fuente: ENCOVI 2006 y 2011

Esta estratificación da como resultado que de los Q 3,591 millones que el IGSS destina al sector juventud solamente Q 161.5 se dirijan a jóvenes en situación de pobreza extrema, mientras Q 969.5 sean para jóvenes pobres. La mayoría de la cobertura es para jóvenes que trabajan en el área metropolitana y en el sector formal.

La ausencia de un sistema de protección social mantiene en riesgo al 88% de la juventud guatemalteca que trabaja, es decir, a cerca de 2.2 millones de personas.

75
345
290

1975
1976
1977

1978
1979
1980
1981
1982
1983
1984
1985
1986
1987
1988
1989
1990

1991

1992

1993
1994
1995
1996
1997
1998
1999
2000
2001
2002
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009
2010
2011
2012
2013
2014
2015
2016
2017
2018
2019
2020
2021
2022
2023
2024
2025
2026
2027
2028
2029
2030

2031
2032
2033
2034
2035
2036
2037
2038
2039
2040
2041
2042
2043
2044
2045
2046
2047
2048
2049
2050
2051
2052
2053
2054
2055
2056
2057
2058
2059
2060
2061
2062
2063
2064
2065
2066
2067
2068
2069
2070
2071
2072
2073
2074
2075
2076
2077
2078
2079
2080
2081
2082
2083
2084
2085
2086
2087
2088
2089
2090
2091
2092
2093
2094
2095
2096
2097
2098
2099
2100

2101
2102
2103
2104
2105
2106
2107
2108
2109
2110
2111
2112
2113
2114
2115
2116
2117
2118
2119
2120
2121
2122
2123
2124
2125
2126
2127
2128
2129
2130
2131
2132
2133
2134
2135
2136
2137
2138
2139
2140
2141
2142
2143
2144
2145
2146
2147
2148
2149
2150
2151
2152
2153
2154
2155
2156
2157
2158
2159
2160
2161
2162
2163
2164
2165
2166
2167
2168
2169
2170
2171
2172
2173
2174
2175
2176
2177
2178
2179
2180
2181
2182
2183
2184
2185
2186
2187
2188
2189
2190
2191
2192
2193
2194
2195
2196
2197
2198
2199
2200

2201
2202
2203
2204
2205
2206
2207
2208
2209
2210
2211
2212
2213
2214
2215
2216
2217
2218
2219
2220
2221
2222
2223
2224
2225
2226
2227
2228
2229
2230
2231
2232
2233
2234
2235
2236
2237
2238
2239
2240
2241
2242
2243
2244
2245
2246
2247
2248
2249
2250
2251
2252
2253
2254
2255
2256
2257
2258
2259
2260
2261
2262
2263
2264
2265
2266
2267
2268
2269
2270
2271
2272
2273
2274
2275
2276
2277
2278
2279
2280
2281
2282
2283
2284
2285
2286
2287
2288
2289
2290
2291
2292
2293
2294
2295
2296
2297
2298
2299
2300

2301
2302
2303
2304
2305
2306
2307
2308
2309
2310
2311
2312
2313
2314
2315
2316
2317
2318
2319
2320
2321
2322
2323
2324
2325
2326
2327
2328
2329
2330
2331
2332
2333
2334
2335
2336
2337
2338
2339
2340
2341
2342
2343
2344
2345
2346
2347
2348
2349
2350
2351
2352
2353
2354
2355
2356
2357
2358
2359
2360
2361
2362
2363
2364
2365
2366
2367
2368
2369
2370
2371
2372
2373
2374
2375
2376
2377
2378
2379
2380
2381
2382
2383
2384
2385
2386
2387
2388
2389
2390
2391
2392
2393
2394
2395
2396
2397
2398
2399
2400

2401
2402
2403
2404
2405
2406
2407
2408
2409
2410
2411
2412
2413
2414
2415
2416
2417
2418
2419
2420
2421
2422
2423
2424
2425
2426
2427
2428
2429
2430
2431
2432
2433
2434
2435
2436
2437
2438
2439
2440
2441
2442
2443
2444
2445
2446
2447
2448
2449
2450
2451
2452
2453
2454
2455
2456
2457
2458
2459
2460
2461
2462
2463
2464
2465
2466
2467
2468
2469
2470
2471
2472
2473
2474
2475
2476
2477
2478
2479
2480
2481
2482
2483
2484
2485
2486
2487
2488
2489
2490
2491
2492
2493
2494
2495
2496
2497
2498
2499
2500



CONCLUSIONES

6

CONCLUSIONES

- ★ **GPJ insuficiente.** Con una inversión diaria para el desarrollo de la juventud guatemalteca equivalente a US\$0.34, cabe preguntarse ¿qué futuro le está ofreciendo el Estado guatemalteco a las y los jóvenes del país?, ¿en qué medida amplían sus expectativas acerca del porvenir?

El concepto de desarrollo humano indica que el desarrollo es justamente un proceso por medio del cual los seres humanos expanden sus oportunidades mediante la adquisición de capacidades para lograr una vida saludable, creativa y plena. ¿Es eso posible con 0.34 centavos de dólar diarios?

Si bien no se debe juzgar únicamente el nivel de gasto, también es preciso reconocer los problemas en cuanto a la expansión del tamaño del gasto público dentro de la economía y en cuanto a la priorización que el sector juventud tenga dentro del gasto público.

- ★ **Inversión frágil.** No solamente la priorización del GPJ dentro del gasto público o este último condicionan al GPJ, sino también lo hace el crecimiento económico. Debido a que Guatemala es un país que basa buena parte de su recaudación tributaria en impuestos indirectos —particularmente en el consumo y comercio exterior—, resulta comprensible que en la fase ascendente del ciclo económico existan más recursos para la juventud (dándose todo lo contrario en la fase descendente). Por ello, es importante que el Estado pueda ampliar su margen de endeudamiento para que cuando ocurran disminuciones en la carga tributaria exista la posibilidad de continuar ofreciéndole a la juventud guatemalteca los bienes y servicios que ya se les otorgan.
- ★ **Concentrado.** Más de la mitad del GPJ (el 55%) está dedicado a la educación. Sin embargo es un gasto que debe traducirse en un desempeño de los indicadores de calidad educativa, pues en el nivel primario, estudia uno de cada cinco jóvenes, adicional, en términos de equidad educativa, menos del 10% de la matrícula de la Universidad de San Carlos proviene de hogares pobres. Los niveles de concentración del GPJ en dos finalidades pueden aumentar hasta casi un 75% cuando se agrega la finalidad de la salud, la cual representa el 23.5% del total del



GPI. En este ámbito es imperioso señalar que el 60% del GPI en salud es aportado por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

Sin embargo, para alcanzar los objetivos del desarrollo humano, las y los jóvenes no necesitan únicamente educación o salud, sino también requieren otros servicios y bienes públicos, tales como el apoyo a la generación de empresas y el otorgamiento de microcréditos. Para el caso de Guatemala, el apoyo del Programa Nacional de la Microempresa del Ministerio de Economía consistió, durante 2011, en el equivalente a solamente Q 10 millones en apoyo a microempresas dirigidas por jóvenes. Es importante mencionar que dicho Programa y el Ministerio mismo no han formulado ni implementado una política de emprendedurismo.





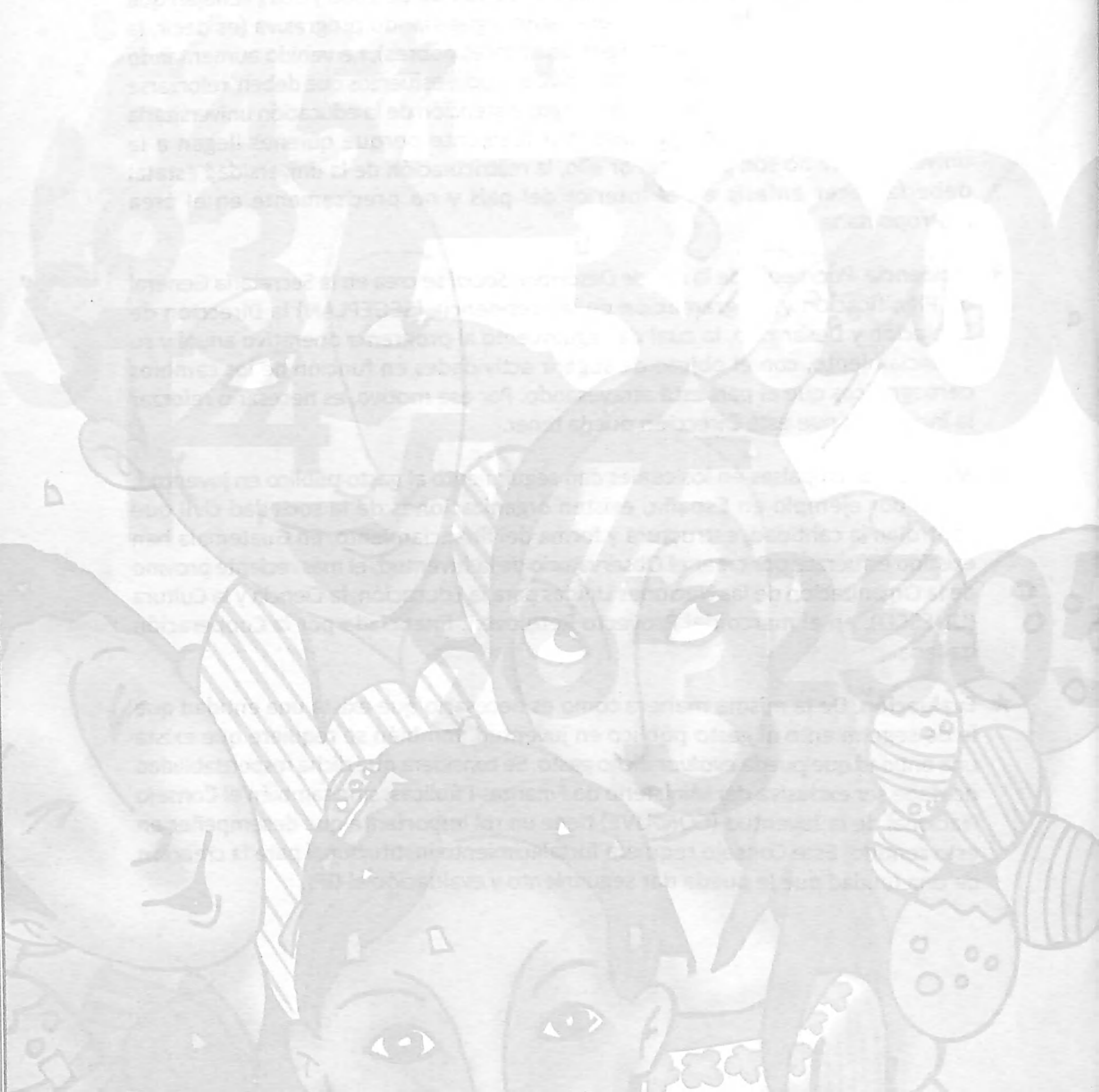
RECOMENDACIONES

RECOMENDACIONES

- ★ **Equidad.** Si bien las encuestas de condiciones de vida de 2006 y 2011 reflejan que en el nivel primario la cobertura educativa sigue siendo progresiva (es decir, la mayor parte de la matrícula proviene de hogares pobres), ha venido aumentando la progresividad en los niveles básico y diversificado, esfuerzos que deben reforzarse y garantizar su sostenibilidad. Sin embargo, la atención de la educación universitaria en jóvenes pobres es muy escasa, posiblemente porque quienes llegan a la universidad ya no son pobres. Por ello, la matriculación de la universidad estatal debería hacer énfasis en el interior del país y no precisamente en el área metropolitana.
- ★ **Incidencia.** Por medio de la *Ley de Desarrollo Social* se crea en la Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) la Dirección de Población y Desarrollo, la cual da seguimiento al programa operativo anual y su financiamiento, con el objeto de sugerir actividades en función de los cambios demográficos que el país está atravesando. Por ese motivo, es necesario reforzar la incidencia que esta Dirección pueda tener.
- ★ **Monitoreo.** En países en los cuales dan seguimiento al gasto público en juventud, como por ejemplo en España, existen organizaciones de la sociedad civil que controlan la cantidad, estructura y forma del financiamiento. En Guatemala han existido esfuerzos por crear el Observatorio de la Juventud, el más reciente provino de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), en el marco del Proyecto ReteJoven, financiado por la Cooperación Italiana.
- ★ **Evaluación.** De la misma manera como es necesario que exista una entidad que le de seguimiento al gasto público en juventud, también se requiere que exista una entidad que pueda *evaluar* dicho gasto. Se considera que dicha responsabilidad no debe ser exclusiva del Ministerio de Finanzas Públicas, sino también el Consejo Nacional de la Juventud (CONJUVE) tiene un rol importante que desempeñar en este sentido. Este Consejo requiere fortalecimiento institucional para la creación de una unidad que le pueda dar seguimiento y evaluación al GPJ.



- ★ **Coordinación y alineación.** Si habrá incidencia, monitoreo, evaluación y fortalecimiento institucional, también debe haber coordinación y alineación de los esfuerzos financieros que realice el gobierno central, entidades descentralizadas y, sobre todo, de la cooperación internacional, en el sentido de que los actores mencionados deben ver el desarrollo de la juventud como una política sectorial.





ANEXO METODOLÓGICO



© 2000-2001

8

ANEXO METODOLÓGICO

a. Aspectos conceptuales

Con la finalidad de profundizar en el estudio del Gasto Público en Juventud (GPJ) en Guatemala, se incluye a continuación una breve sección que describe las definiciones de 'gasto público' y 'juventud' en el contexto de los objetivos del presente estudio, para dar paso al desarrollo del concepto que será utilizado como base en la exploración del presupuesto público y que pretende brindar una perspectiva sobre la inversión que el Gobierno ha efectuado para garantizar el desarrollo de la juventud.

b. Gasto público

Cantidad de recursos que el Estado destina para satisfacer las necesidades públicas en una sociedad mediante distintos programas y proyectos. Constituye el beneficio de los impuestos que la población paga y que se le retribuyen en servicios públicos (por ejemplo, gastos en seguridad, educación y salud) y bienes públicos (carreteras, puentes, hospitales, centros y puestos de salud, escuelas y otros).

Según el *manual de estadísticas de finanzas públicas* del Fondo Monetario Internacional (FMI) de 2001, «[...] el gasto público es una disminución del patrimonio neto como resultado de una transacción». De tal cuenta, los Gobiernos tienen dos funciones económicas generales: asumir la responsabilidad de proveer ciertos bienes y servicios a la comunidad sobre una base no de mercado, y redistribuir el ingreso y la riqueza mediante pagos de transferencia.

El gasto público se clasifica de distintas maneras, las cuales responden a diferentes perspectivas de análisis. A continuación se enumeran las más importantes:

Por tipo de gasto: el objetivo de esta clasificación es definir si los gastos estarán orientados a apoyar la función administrativa e incrementar la calidad del recurso humano (gasto de funcionamiento o gasto corriente), la ejecución de proyectos y obras públicas e inversión financiera (inversión) y las transacciones del servicio y pago de la deuda pública.



Por finalidad y función: muestra el gasto según la naturaleza de los bienes y servicios que produce y presta el Gobierno, independientemente de la forma en que se organice para el logro de sus objetivos. Por ejemplo: servicios públicos generales; orden público y seguridad ciudadana; asuntos económicos; urbanización y servicios comunitarios; actividades deportivas, recreativas y culturales; protección social; defensa; atención a desastres y gestión de riesgos; protección ambiental; salud; educación y transacciones de la deuda pública.

Por institución: permite analizar y conocer a la institución y a las unidades ejecutoras a las que se les ha encargado la implementación de los distintos programas y proyectos. Es importante mencionar que la organización político-administrativa del sector público da origen a las instituciones que lo conforman, tales como ministerios, secretarías, municipalidades, empresas estatales, etc.

No obstante, estas clasificaciones no permiten conocer o identificar de primera mano en los presupuestos públicos el gasto destinado a ciertos grupos de población o a determinadas actividades que persiguen un fin específico y que abarcan diferentes tipos de gasto, finalidades, funciones e instituciones, tal es el caso del sector juventud

c. Definición de jóvenes

La Organización de las Naciones Unidas (ONU), durante la preparación del año internacional de la juventud en 1985, basándose en las resoluciones A/36/215 y 36/28, ambas de 1981, define como 'jóvenes' a aquellas personas que se encuentran entre los 15 y los 24 años, sin perjuicio de otras definiciones que puedan tener otros estados miembros. Por consiguiente, todas las estadísticas y publicaciones que emanen de ella y se refieran a jóvenes se circunscribirán a personas entre ese rango de edad. Esta definición fue ratificada por la *Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes*, la cual aún no ha sido ratificada por Guatemala.

Por consiguiente, esta definición establece que son niños todas aquellas personas de 14 años y menos; ello, sin perjuicio de la *Convención de Derechos de la Niñez*, que establece como 'niñez' a todas aquellas personas menores de 18 años. De hecho, varios países miembros establecen como 'jóvenes' a aquellas personas que alcanzan la mayoría de edad (18 años).

La clasificación de 15 a 24 años distingue dos desagregaciones importantes: la primera, referente a los adolescentes (13 a 18 años) y, la segunda, a los jóvenes



e. Estudios de caso: Colombia

El autor de este estudio reconoce que en América Latina se han realizado tres estudios sobre la medición del gasto público en juventud (GPJ): Brasil (1998), Puerto Rico (1996) y Uruguay (1993). Aunque las metodologías utilizadas son aproximativas y disímiles entre sí, permiten identificar cuáles son las tendencias de inversión en juventud en estos países y sacar al menos unas conclusiones preliminares; entre ellas:

Primero, que la inversión ha sido amplia pero acotada respecto a la inversión en otros grupos de población; y segundo, que dicha ejecución de la inversión, ha conservado una característica muy particular y es que la política pública oficial dista en importancia del gasto tradicional asociado por los países en materia de juventud. En otras palabras, el grueso de la inversión en juventud se ha concentrado en educación regular y, al parecer, en materia de gasto han tenido poca relevancia las políticas oficiales de juventud frente a las partidas presupuestales inherentes al gasto educativo.¹⁴

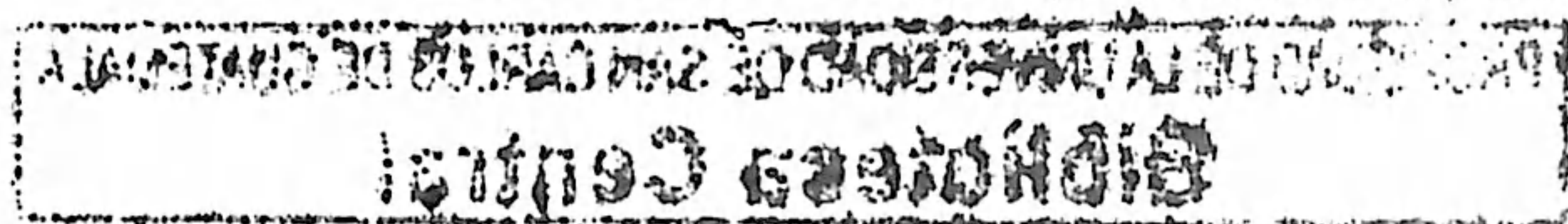
Para el caso colombiano se tuvo como metodología de estudio, primero: revisar los presupuestos a nivel institucional y luego deducir de allí aquellos programas que claramente evidenciaban como beneficiarios a los jóvenes. Esto se consideró un gasto explícito y estuvo compuesto en su mayoría por educación y salud.

Segundo: estimar el tipo de gasto que se asocia con aquellas actividades implícitas que desarrolla el Estado con el objeto de mejorar el bienestar general de los individuos y que indirectamente afectan a la población juvenil (como las acciones generales para brindar mejores condiciones de vida mediante una mayor accesibilidad de los individuos a los servicios sociales, en especial en educación y salud). Se procuró establecer la magnitud de este gasto y su impacto en este grupo de población.

Dentro de los principales resultados que entrega el estudio se pueden citar:

- ★ Los recursos destinados a financiar programas oficiales de juventud durante el período 1991-2001 ascendieron a \$41.177.345.117 pesos de 1994. La participación de los programas oficiales sólo fue del 33% sobre el total.
- ★ Las partidas presupuestarias destinadas a los programas oficiales de juventud disminuyeron drásticamente durante el período de análisis, lo cual refleja al

14 Puentes M., J.C. Políticas públicas de juventud y gasto público en Colombia (1991 - 2001).



menos la pérdida de importancia de los programas oficiales de juventud al interior de los gobiernos acorde con las partidas presupuestarias y la falta de un interlocutor en el sistema político que defienda los recursos de los jóvenes.

f. Nomenclatura

La nomenclatura que se propone discriminará entre el gasto directo para juventud y el orientado a niñez; ello, con la finalidad de indicar cuánto se está invirtiendo en la juventud del futuro.

Adicionalmente, existe un apartado de gasto indirecto conformado por erogaciones que el Estado realiza para todos sus ciudadanos y que de una manera indirecta beneficia a las y los jóvenes.

En varios casos se tendrá que imputar un porcentaje, según datos que se recaben de encuestas de hogares. Tal es el caso de la seguridad social, que es para todos los ciudadanos. En este caso, se ponderará solo para el segmento poblacional de 13 a 30 años (no cumplidos), dividiendo aquel destinado a la adolescencia (13 a 18 años), juventud (19 a 24 años) y jóvenes adultos (25 a 30 años no cumplidos).

El análisis demográfico en el gasto público en juventud

Guatemala, al igual que los países de América Latina está atravesando por lo que se conoce como una transición demográfica, provocando que hayan más personas en edad de trabajar. Ese bono demográfico se puede aprovechar si los jóvenes de hoy reciben de parte del Estado educación, salud, nutrición, deporte (entre otros), para su desarrollo integral. Que el Estado haga un esfuerzo en esas áreas implicaría que en el futuro el capital humano de Guatemala se incrementase, teniendo un mercado laboral más capacitado.

En Guatemala, no es sino, hasta 2001 cuando la Ley de Desarrollo Social, explicita que los programas, planes y acciones sobre salud, educación, empleo, vivienda y ambiente considerarán las necesidades que plantea el volumen, estructura, dinámica y ubicación de la población actual y futura, para lograr una mejor asignación de recursos y una mayor eficiencia y eficacia en la realización de las tareas y acciones públicas.

Ello implica que si las condiciones demográficas son favorables y las políticas inadecuadas, se pueden perder los beneficios potenciales de la oportunidad demográfica. Caso contrario se puede estar guiando el país a ciegas.

<http://www.eumed.net/coursecon/ecolat/gt/eemm-demo.htm>



Aparte de las entidades del gobierno central, se incluirán aquellas instituciones descentralizadas o autónomas que realizan actividades «pro juventud», tal es el caso de:

- ★ Comité Nacional de Alfabetización (CONALFA)
- ★ Comité Olímpico Guatemalteco (COG)
- ★ Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala (CDAG)
- ★ Escuela Nacional Central de Agricultura (ENCA)
- ★ Instituto de Recreación de los Trabajadores (IRTRA)
- ★ Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS)
- ★ Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP)

En todas estas entidades y gobierno central se clasificará entre gasto corriente y de capital, identificando su fuente de financiamiento.

Tabla 15
Nomenclatura propuesta para medir el gasto público en juventud

Eje	División	Niñez=0 / Juventud=1	Descripción
1			Educación
	11	0	Inicial
	12	0	Preprimaria
	13	1/0	Primaria
	14	1/0	Básica
	15	1	Diversificado
	16	1	Superior
	17	1	Extraescolar
2			Orden público y seguridad ciudadana
	21	1	Servicios de Policía y Seguridad Ciudadana
	22	1	Administración de Justicia
	23	1	Defensoría Pública Penal y de los Derechos Humanos
3			Asuntos económicos
	31	1	Servicios financieros
	32	1	Servicios de desarrollo empresarial
	33	1	Desarrollo rural agropecuario
4			Urbanización y servicios comunitarios
	41	1/0	Desarrollo comunitario
	42	1/0	Agua y saneamiento
5			Salud
	51	1/0	Salud reproductiva, maternidad, VIH
	52	1/0	Salud preventiva y nutrición
	53	1/0	Recuperación de salud
6			Actividades recreativas, culturales y deportivas
	61	1/0	Servicios recreativos y deportivos
	62	1/0	Servicios culturales
7			Protección social
	71	1/0	Familia e hijos
	72	1/0	Vivienda
	73	1/0	Otros riesgos de exclusión social
	74	1/0	Actividades de bienestar social

Mediante la realización de filtros en la *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2011 (ENCOVI 2011)*, se establecerán proporciones de atención de los programas públicos de educación:

- ★ Bono de transporte escolar
- ★ Becas escolares
- ★ Bolsa de útiles escolares
- ★ Transferencias monetarias condicionadas
- ★ Bolsa solidaria de alimentos

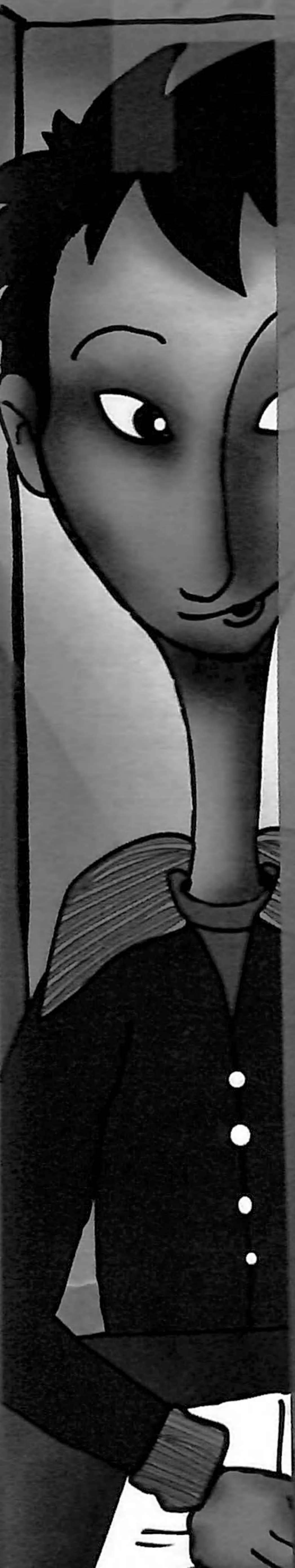
Consecuentemente, se obtendrán asignaciones *per cápita* que podrán asignar valor a desagregaciones a nivel de: pobreza, ruralidad, etnia y género.

g. Descripción de la nomenclatura

Descripción	Detalle
Educación	
Preprimaria	Gasto en educación para la población entre 4 a 6 años (se considerará la sobre edad)
Primaria	Gasto en educación para la población entre 7 a 12 años (se considerará la sobre edad)
Básica	Gasto en educación para la población entre 13 a 15 años (se considerará la sobre edad)
Diversificado	Gasto en educación para la población entre 16 a 18 años (se considerará la sobre edad)
Superior	Gasto en educación para la población comprendida entre los 13 y 30 años no cumplidos
Extraescolar	Gasto en educación para la población comprendida entre los 13 y 30 años no cumplidos
Orden público y seguridad ciudadana	
Servicios de Policía y Seguridad Ciudadana	Administración de asuntos y servicios de policía. Prevención del delito
Administración de Justicia	Administración, gestión o apoyo de los tribunales de justicia civil y penal y el sistema judicial, inclusive la ejecución de multas y de arreglos jurídicos impuestos por los tribunales y la gestión de los servicios de libertad vigilada y libertad condicional
Defensoría Pública Penal y de los Derechos Humanos	Procuraduría de la niñez y adolescencia
Asuntos económicos	
Servicios financieros	Microcréditos y asistencia financiera a micro, pequeños y medianos empresarios, menores de 30 años
Servicios de desarrollo empresarial	Asistencia técnica y seguimiento en desarrollo empresarial a micro, pequeños y medianos empresarios, menores de 30 años
Desarrollo rural agropecuario	Créditos y asistencia técnica para microempresarios agrícolas, todos menores de 30 años

Urbanización y servicios comunitarios	
Desarrollo comunitario	Planificación de nuevas comunidades o de comunidades rehabilitadas; planificación de la creación o mejora de los servicios de vivienda, industria, servicios públicos, salud, educación, cultura, esparcimiento, etc.
Agua y saneamiento	Administración de los asuntos relacionados con el abastecimiento de agua; evaluación de las necesidades futuras y determinación de la disponibilidad en función de dicha evaluación; supervisión y regulación de todos los aspectos relacionados con el abastecimiento de agua potable, incluidos la pureza del agua, los precios y los controles de cantidad
Salud	
Salud reproductiva	Servicios de salud relacionados con la niñez, adolescencia, juventud y adultez de las personas
Recuperación de salud	Servicios de salud para recuperación de la salud de niños y jóvenes
Actividades recreativas, culturales y deportivas	
Servicios recreativos y deportivos	Prestación de servicios deportivos y recreativos; administración de asuntos deportivos y recreativos; supervisión y regulación de instalaciones deportivas
Servicios culturales	Prestación de servicios culturales; administración de asuntos culturales; supervisión y regulación de instalaciones culturales
Protección social	
Familia e hijos	Protección social en forma de prestaciones en efectivo y en especie a familias con hijos a cargo. Administración, gestión o apoyo de estos planes de protección social
Vivienda	Protección social en forma de prestaciones en especie para ayudar a las familias a sufragar el costo de una vivienda (previa comprobación de los ingresos de los beneficiarios)
Otros riesgos de exclusión social	Protección social en forma de prestaciones en efectivo y en especie a las víctimas de la exclusión social o las personas que son vulnerables a la exclusión social. Administración y gestión de dichos planes de protección social.
Actividades de bienestar social	Administración, gestión o apoyo de actividades como formulación, administración, coordinación y vigilancia de políticas, planes, programas y presupuestos generales de protección social

65451
7831300
5124575
74325



BIBLIOGRAFÍA



00000000
1 2 3 4 1 1 5
5 4 5 4 1 1 5
9 0 3 1 4 5
3

9

BIBLIOGRAFÍA

Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas. (Mayo de 2012). Resolución de período de sesiones. Obtenido de: <http://www.un.org/es/documents/ag/resga.shtml>.

Cardona, R. (1999). «La distribución del producto interno bruto PIB de Guatemala, por región y departamento». En *Revista de Estudios Sociales*. Núm. 61, Guatemala: Universidad Rafael Landívar.

Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) (2004). *América Latina y el Caribe: estimaciones y proyecciones de población 1950-2050*. Boletín Demográfico núm. 73. Santiago de Chile: CEPAL.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). (2008). *Desarrollo positivo adolescente en América Latina y el Caribe*. Washington.

ICEFI/UNICEF (2011). *¿Dónde están los ausentes? Un análisis sobre los mecanismos, costos y formas de financiamiento para eliminar la exclusión educativa en Guatemala, 2012-2021*. Guatemala.

----- (2011b). *El remedio a nuestros males*. Guatemala.

Instituto Nacional de Estadística (INE) (2006). *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI 2006)*. Guatemala.

----- (2008). *Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil (ENSMI 2008)*. Guatemala.

----- (2010). *Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI 2010)*. Guatemala.

----- (2011). *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI 2011)*. Guatemala.

----- (2011). *Encuesta Nacional de Juventud (ENJU)*. Guatemala.

Kliksberg, S. (2008). *Primero la gente: una mirada desde la ética del desarrollo a los principales problemas del mundo globalizado*. Barcelona: Deusto.

Molina, C.G. (2000). *Gasto social en América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Instituto Interamericano para el Desarrollo (INDES).

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2012). *Guatemala: ¿un país de oportunidades para la juventud? Informe nacional de desarrollo humano 2011/2012*. Guatemala.

Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) (2011). *Política Nacional de Juventud 2010-2015*. Guatemala.

Sistema de Contabilidad Integrado (SICOIN) (Mayo de 2012). Obtenido de: www.sico.in.minfin.gob.gt

Hay que mirar a las y los jóvenes



**Biblioteca Central
USAC**



4701255292



GUATEMALA

**PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL
DEL SECTOR JUVENTUD EN GUATEMALA**



UNIÓN EUROPEA

5a avenida 15-45 Zona 10, Edificio Centro Empresarial, Torre II , Oficina 1102
Tels.: (502) 2333-7548 / 2366-4891 / 2367-5842
info@ueprogramajuventud.org.gt / www.ueprogramajuventud.org.gt

Delegación de la Unión Europea en Guatemala
www.eeas.europa.eu/delegations/guatemala