

Experiencia de la sociedad civil en políticas para la niñez y en Guatemala

La incidencia en políticas de infancia, desde la sociedad civil, se enfrenta al desafío de consensuar en el país propuestas viables que permitan construir voluntad política y social en el Gobierno y en las instituciones públicas y privadas para hacer efectivos los derechos de niños, niñas y adolescentes.

MARIANA SANTANO C. DE DEL ÁGUILA
ECPAT Guatemala

La primera experiencia en políticas públicas, entendidas éstas como las que se elaboran en conjunto entre organizaciones no gubernamentales y organizaciones gubernamentales, en el campo de la niñez y la adolescencia en Guatemala, ocurrió en el marco del cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño, las Metas del Milenio, el documento “Un mundo apropiado para la niñez” y las recomendaciones del Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas al Estado de Guatemala.

Los compromisos de Estado adoptados con la ratificación y aprobación de los documentos anteriores fueron asumidos e institucionalizados por organizaciones de la sociedad civil, que impulsaron a partir de 1990 iniciativas para la readecuación de la legislación nacional a los principios de la Convención, el desarrollo de procesos de formación y capacitación y de incidencia para el cumplimiento de los derechos del niño.

Sumado a lo anterior, la existencia de espacios de coordinación y articulación de organizaciones no gubernamentales como la Coordinadora Institucional de Promoción por los Derechos de la Niñez (CIPRODENI) y el Movimiento Social por los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Juventud de Guatemala, fue un aspecto fundamental para el impulso del proceso de elaboración de la Política Pública Integral.

Con la experiencia acumulada durante más de 10 años de trabajo conjunto y con la certeza de que era necesario contar con un instrumento técnico-político para el cumplimiento de los derechos de la niñez y adolescencia en el que se establecieran los objetivos, principios, responsables y acción que garantizaran la protección y desarrollo integral de la niñez y adolescencia en el país, en el año 2001 se promovió el diálogo con las autoridades de la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República (entidad de gobierno rectora en materia de niñez), para impulsar la elaboración de una Política Pública integral a favor de la Niñez y Adolescencia del país.

La respuesta positiva de las autoridades de la mencionada Secretaría se concretó en la firma de un documento que sentó las bases de entendimiento para la implemen-

civil

la adolescencia



tación del proceso de elaboración, validación, presentación y aprobación de la Política Pública Integral.

El proceso, que contó con el apoyo de organismos de cooperación como UNICEF y de agencias de cooperación como Save the Children, se desarrolló en varias etapas, en las que las personas delegadas por las organizaciones tanto del gobierno como de la sociedad civil participaron activamente y se constituyeron como grupo responsable.

En forma planificada y ordenada se desarrolló durante el 2002 y parte del 2003 un proceso de consulta, diseño y validación de la política pública.

Antes de la redacción del documento de política, se elaboraron cuatro diagnósticos:

1. Situación de la niñez y la adolescencia en Guatemala.
2. El marco legal nacional e internacional.
3. La institucionalidad estatal.
4. Los presupuestos destinados a la niñez y la adolescencia.

Estos diagnósticos fueron elaborados por cuatro consultores contratados y revisados por el grupo responsable, y sirvieron de base para la elaboración de la propuesta.

Se contrató a un consultor con amplia experiencia en la temática, quien fue el encargado de elaborar la propuesta de documento de Política Pública y el Plan de Acción Nacional.

En el documento se incorporaron disposiciones y metas de las políticas sectoriales (especialmente las de educación y salud) y de los planes nacionales de acción vigentes, como el Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección de la Adolescencia Trabajadora Guatemala 2001 y del Plan Nacional de Acción contra la Explotación Sexual Comercial de Niñas, Niños y Adolescentes en Guatemala, también del 2001. Con el apoyo técnico y de especialistas de la Secretaría General de Planificación de la Presidencia (SEGEPLAN), se consultó sobre el contenido de la política a representantes de instituciones del Estado, organizaciones de la sociedad civil, niños, niñas y adolescentes de diversas organizaciones sociales, mediante la realización de cinco mesas técnicas sectoriales y nueve talleres regionales. Además, se realizaron consultas a organizaciones de mujeres sobre el enfoque de género en el documento, y a organizaciones indígenas sobre la perspectiva multicultural.

Aunque se consideró que el proceso había sido positivo y enriquecedor, en la ciudad capital algunas organizaciones de gobierno y organizaciones no gubernamentales no respondieron a la convocatoria como se esperaba.

Otra limitación estuvo dada por el hecho de que, luego de finalizado el proceso de consulta, cuando el documento fue revisado por personal de SEGEPLAN, éste le hizo cambios que dejaron fuera las acciones, metas y responsables por ellas, dirigidas a la niñez y la adolescencia con discapacidad.

A partir de la experiencia acumulada en el marco de las acciones para lograr la aprobación de una ley a favor de la niñez, en las cuales el tema de los recursos presupuestarios para su implementación fue un argumento que prevaleció y que obstaculizó su aprobación, en el documento de la Política Pública a favor de la Niñez y Adolescencia se estableció que:

“Conociendo de la dificultad en cuanto a la disponibilidad de recursos financieros para la inversión social, se afirma que no necesariamente signifique un incremento en el presupuesto”, por lo que se propuso:

- una reasignación presupuestaria;
- una mejor calidad del gasto;

- movilizar e incrementar los recursos nacionales; y,
- coordinar y optimizar el uso de los recursos internacionales disponibles.

Terminado el proceso de consulta y de revisión, fueron las autoridades de la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia quienes asumieron la responsabilidad de presentarlo a las autoridades de gobierno.

En octubre del 2004, el Gobierno de la República, por medio del acuerdo gubernativo 333-2004, acordó asumir como política de Estado la Política Pública de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia y aprobar el Plan de Acción Nacional a favor de la Niñez y Adolescencia para el periodo comprendido del 2004 al 2015.

La Política Pública de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia se sustenta en el marco jurídico nacional e internacional vigente y en la voluntad política expresada por el Estado de Guatemala al suscribir compromisos y formular políticas en materia de derechos humanos en general y de derechos de la niñez y la adolescencia en particular.

Unifica las prioridades y enfoques de las instituciones del Estado para hacer efectivos los derechos de los niños, niñas y adolescentes; promueve una mayor coordinación, articulación, coherencia e integralidad en las acciones emprendidas por las instituciones gubernamentales, las organizaciones no gubernamentales y la cooperación internacional, para que, en el marco de la ejecución y monitoreo de la Política Pública y el Plan de Acción —a escala nacional y municipal—, se genere la sostenibilidad de las acciones para el cumplimiento de los derechos humanos de la niñez y la adolescencia.

Las políticas de protección integral de la niñez y la adolescencia, que se incluyen en la Política Pública Integral y que están establecidas en la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (decreto 27-2003), son las políticas sociales básicas, las de asistencia social, las de protección especial y las de garantía.

Para cada política, en el Plan de Acción se fijan los objetivos, las metas, las acciones estratégicas y los responsables. Estos últimos fueron establecidos según el mandato constitucional de las instituciones de gobierno.

En el caso de Guatemala, la misma política establece que es la Comisión Nacional de la Niñez y Adolescencia (integrada paritariamente por representantes del Estado y por el mismo número de representantes de organizacio-

nes no gubernamentales que realicen acciones y desarrollen programas a favor de la niñez y la adolescencia) la responsable no solo de impulsar su implementación, sino también del seguimiento, monitoreo y evaluación de la implementación tanto de la política como del Plan de Acción Nacional. Sin embargo, ella no cuenta ni con el apoyo gubernamental ni con los recursos técnicos y financieros para cumplir con esa función que no le asigna únicamente la política sino también la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia.

La experiencia fue enriquecedora y dejó a quienes participamos en ella varias lecciones, entre las que se pueden mencionar:

- Es necesario conocer los compromisos que el Estado ha adquirido en materia de derechos de la niñez y la adolescencia.
- Que las organizaciones de la sociedad civil asuman su rol como corresponsables del cumplimiento de tales compromisos, que las acciones o procesos que decidan impulsar en coordinación con otras instituciones formen parte de su quehacer institucional, y que esto se vea reflejado en los presupuestos.
- Que cuando se acuerde impulsar este tipo de procesos se tome en cuenta que pueden llevar más tiempo que el que se piensa.

La experiencia también enseñó que no debemos conformarnos con que el documento de política sea aprobado; es necesario implementar además un proceso de socialización entre los tomadores de decisiones para que esa política sea institucionalizada y cumplida.

El tiempo demostró que existe entre el personal de las instituciones de gobierno y el de las organizaciones no gubernamentales (incluso entre aquéllas que participaron en su elaboración) un desconocimiento de la Política Pública y de su Plan de Acción a favor de la Niñez y Adolescencia, de sus metas, acciones estratégicas y responsables, lo que ha dado como resultado un incumplimiento de las metas.

El no haber contemplado una estrategia definida para la socialización de la política contribuyó a ese desconocimiento.

A seis años desde la adopción de la Política Pública de Protección Integral y el Plan de Acción Nacional a favor de la Niñez y Adolescencia, pocos han sido los avances, y éstos se han logrado gracias al trabajo de algunas organizaciones no gubernamentales.

Tal afirmación toma como base que:

- En relación con otros países de América Latina, Guatemala presenta la tercera mayor tasa de mortalidad infantil, la tercera mayor tasa de mortalidad de menores de 5 años, el mayor porcentaje de muertes por EDA de menores de 5 años y el mayor porcentaje de muertes por infecciones respiratorias agudas de menores de 5 años.
- El presupuesto del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social en relación con el PBI fue del 1,06%, el más bajo de Centroamérica y América Latina.
- Aunque ha habido avances respecto del disfrute del derecho a la educación, casi 1,2 millones de niños y jóvenes comprendidos entre los 5 y 18 años no asisten a la escuela, pese a que hay una tasa neta de cobertura del 96%. El 51,99% de la población de 5 y 6 años no está cubierta en este nivel, y solo el 39% termina la primaria.
- La Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala (ODHAG) denunció que, durante el 2009, la violencia ha arrebatado la vida a un promedio mensual de 46 niños, niñas y adolescentes en el país, con lo que se ha registrado un incremento del 11% sobre los datos reportados en el 2008, cuando se contabilizaron, oficialmente, 493 muertes violentas de este vulnerable sector de la población. Esa misma fuente indicó que los datos aumentan a la terrible cifra de 19 muertes diarias si se suman las referidas a enfermedades totalmente previsibles, pues, según estadísticas del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, la mortalidad infantil durante el 2008 fue de 7 242 casos.
- Ni una sola de las peores formas de trabajo infantil ha sido erradicada o prevenida, a pesar de que Guatemala es signataria de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y del Convenio 182 de la OIT, sobre la eliminación de las peores formas de trabajo infantil.
- La falta de acciones efectivas y de largo plazo para superar los niveles de pobreza y pobreza extrema que, según datos oficiales, son de 51% y 15,2% del total de población, respectivamente.
- En cuanto a la proporción de niños y adolescentes en condición de pobreza y pobreza extrema, el documento "La niñez guatemalteca en cifras", elaborado por UNICEF con datos del ENCOVI 2006, da cuenta de un 59,2% en la primera condición y de un 19,2% en la segunda; de éstos, el 28% se ubican en el área rural y el 32% son indígenas. 