

Centro de Investigación de la Asociación
Familia Desarrollo Población



Reseña de las políticas públicas que afectan a la familia en Guatemala

La familia como eje de orientación de la política social

Licda. Ana de Molina

Enero 2011

Publicación de Asociación Familia Desarrollo Población –FADEP–
Serie de Estudios de Investigación
Estudio No. 2

Se permite la reproducción total o parcial del documento, o el uso de su contenido, siempre que se citen adecuadamente las fuentes

Octubre, 2010
www.fadep.org

Para evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar o/a para marcar la existencia de ambos géneros, se opta por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres.

Lcda. Ana Ordóñez de Molina

Profesional de la Ciencias Económicas, con veintinueve años de experiencia en diferentes áreas, relacionadas con la educación, las finanzas públicas, la política monetaria y la política macroeconómica, entre otras.

En el Sector Público, se ha desempeñado como Ministra de Educación (enero 2008 a septiembre 2009), Ministra de Finanzas (enero 1994 a enero 1996) y Secretaria General de la Procuraduría de los Derechos Humanos (1991 a 1993), entre otros cargos.

En el campo académico y de consultoría ha sido Coordinadora del Área de Educación del Proyecto Diálogo para la Inversión Social, de USAID/AED, para lograr la Agenda Educativa de los partidos políticos para las elecciones presidenciales del 2007; Miembro Fundador y Directora Ejecutiva del Centro de Investigaciones Humanismo y Empresa de la Universidad del Istmo; y Decana de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad del Istmo (mayo 2004 a abril 2006).

Adicionalmente ha sido columnista en diarios importantes de Guatemala y ha participado en varios estudios de investigación.

INDICE DE CONTENIDO

	Página
I. La Familia: las transformaciones en la estructura familiar	1
II. Contexto socioeconómico y político y su impacto en las familias	7
1. Guatemala un país multiétnico, pluricultural y multilingüe	7
2. Demografía	8
3. Sistema productivo, crecimiento económico y competitividad	8
4. Sistema impositivo	9
5. Situación política	9
III. Principales problemas que enfrenta la familia guatemalteca	11
1. Situación de pobreza	11
2. Precarización laboral y desempleo	13
2.1 Mujer y situación laboral	15
2.2 Niñez y trabajo infantil	16
2.3 Juventud y situación laboral	18
3. Violencia intrafamiliar	20
3.1 Violencia, menores de edad, adolescencia y juventud	21
3.2 Violencia y mujeres	22
3.3 Violencia y adulto mayor	22
4. Desintegración familiar	22
5. Migración	24
5.1 Remesas	27
6. Ausencia de protección social	29
7. Inadecuado acceso a servicios básicos	33
7.1 Salud	33
7.2 Educación	43
7.3 Vivienda	51
IV. Políticas y gestión pública	55
1. Política Social Gubernamental Vigente sin Enfoque Integral	56
2. Compromisos de los Partidos Políticos	61
3. Compromisos de Estado: Acuerdos de Paz	62
V. Necesidad de una política social con enfoque de familia	64
VI. Propuesta de Lineamientos de una política social con enfoque de familia	72
1. Fines que se buscan	72
2. Principios orientadores de las políticas referidas a la familia	73
3. Algunos criterios para la innovación de la política pública	73
3.1 Las distintas estructuras familias	74
3.2 El Ciclo vital o ciclo de vida	76
3.3 El Ciclo de vida familiar	77
3.4 Los mínimos de todos sus miembros: las distintas áreas de riesgo	78

4. Corresponsabilidades de las familias y las subvenciones del Estado	86
5. Aunque con focalización, no restringidas a familias pobres	88
6. Fortalecimiento de la coordinación y capacidades institucionales gubernamentales	88
VII. Conclusión	99
VIII. Bibliografía	100
IX. Anexos*	
Anexo 1: Matriz de políticas nacionales vigentes vinculadas con la familia y su entorno	
Anexo 2: Políticas públicas y compromisos gubernamentales en temas prioritarios vinculados con la familia	
Anexo 3: Compromisos de los Acuerdos de Paz y Partidos Políticos en Áreas Prioritarias	
Anexo 4: Panel de indicadores	

* Los anexos no se incluyen en el presente documento. Cada uno constituye un documento individual.

Reseña de las políticas públicas que afectan a la familia en Guatemala

La familia como eje de orientación de la política social

I. La Familia: las transformaciones en la estructura familiar

La familia es la institución y célula básica de la sociedad, se constituye en lugar primario de las relaciones interpersonales y fundamento de la vida de las personas. La familia debe ser considerada un bien público, modelo de toda organización social. Es en la familia que la persona nace y crece, desarrolla sus potencialidades y se hace consciente de su dignidad. De lo que en ella reciba dependerá su personalidad, temperamento, carácter y preparación para afrontar la vida, ya que el clima de afecto, amor, respeto de la comunidad familiar impregna en la persona las primeras nociones sobre la verdad, el bien, en concreto en el reconocimiento de ser una persona.

Familia y sociedad están interrelacionados directamente. La familia ayuda a que las personas desarrollen su libertad y su responsabilidad, premisas indispensables para asumir cualquier tarea en la sociedad. En ella se aprende la lección para el trabajo. Sin embargo, los factores señalados, dependen de la manera como la familia se desempeña o deja de hacerlo según se le ha considerado tradicionalmente. Siendo la familia la primera orientadora logra la formación de la persona para que se desarrolle en todas sus dimensiones, incluida la social, fundamental para su convivencia en la sociedad.

La familia es el lugar de la transmisión de la cultura, la religión, los criterios morales y de socialización, impactada por distintos factores sociales, culturales, económicos y políticos. Es decir, constituye la referencia básica para el cuidado y el desarrollo del ser humano desde sus inicios. Aunque para las personas, la familia es una de las instituciones de referencia más importante, esto no se refleja en las políticas públicas. Como institución social básica, la familia nunca es una institución aislada y no puede estar ajena a valores culturales y a los procesos políticos de cada momento o período histórico, es parte de procesos sociales y culturales más amplios que están también sujetos a políticas públicas.

La familia, como capital social, es un recurso estratégico de gran valor, ya que la limitada cobertura social la convierte en la única institución de protección social frente a los eventos traumáticos, haciéndose cargo de los niños, los ancianos, los enfermos y las personas con discapacidad.¹ Las personas mayores apenas reciben protección formal, -salvo los jubilados y pensionados, que constituyen una minoría- el resto de la población de edad avanzada — debido a los insuficientes servicios de salud, el escaso acceso a los planes de pensión y la exclusión del mercado laboral formal— no participan de los mecanismos institucionales para satisfacer sus necesidades y “aparentemente” dependen de su familia en la sobrevivencia cotidiana. Por lo tanto, “la familia constituye una de las fuentes importantes de apoyo y cuidado en la vejez, en la medida en que es la sede de transferencias intergeneracionales de recursos —materiales, de cuidados, afectivos— de suma importancia en la vida cotidiana de las personas mayores”².

¹ CEPAL, 2007. Arriagada, Irma. Transformaciones familiares y políticas de bienestar en América Latina

² CEPAL, 2007, Huenchuan, Sandra *et al* Políticas hacia las familias con personas mayores: el desafío del cuidado en la edad avanzada

La familia es refugio y apoyo frente a las condiciones cambiantes que generan inseguridad en el mundo laboral (desempleo, bajos salarios); de la salud (drogadicción, enfermedad y muerte); de la educación (exclusión) y de la violencia (delictual). Al mismo tiempo, las modificaciones en el tiempo y el efecto que provocan las tensiones externas junto con las relaciones al interior de las propias familias pueden detonar también fuentes importantes de inseguridad interna: cambios de estado civil (separación, divorcio), migraciones y violencia intrafamiliar, entre otras.³

La familia es una entidad en crisis en la era post-moderna, sin embargo, para la mayoría de los guatemaltecos sigue siendo una institución fundamental⁴. Los cambios de la configuración de la familia y su funcionamiento interno tienen repercusiones en la configuración de la misma sociedad, la cultura de sus miembros, los valores públicos compartidos. La familia actual es objeto de grandes transformaciones tanto globales como propias de la realidad que vive Guatemala, que están produciendo efectos en su conformación. La familia guatemalteca, no es ajena a las tendencias globales que afectan su evolución y estructura que pasa de *familia extensa o compuesta a nuclear simple*. En esta última los lazos de parentesco, como resultado de la urbanización y la movilidad social, van haciendo recaer las mayores responsabilidades mutuas en la familia más inmediata compuesta por el padre, la madre y los hijos, siendo más variable y circunstancial, la visibilidad de otros lazos de parentesco. Esta gran heterogeneidad de situaciones familiares se desarrolla en un contexto de persistentes desigualdades sociales y mecanismos de exclusión. El 56 % de los adolescentes vive en hogares biparentales, y los indígenas y rurales tienen una tendencia mayor que los no indígenas y urbanos para esta condición. De acuerdo con ENCOVI 2000, la mayoría de hogares biparentales son rurales, no indígenas y de jefatura masculina. La mayoría de hogares monoparentales son rurales, no indígenas, pero de jefatura femenina.

Las familias son sistemas vivos y dinámicos en permanente transformación. Según Loría (2007) se distinguen dos tipos de transiciones por las que atraviesan los sistemas familiares, aquellas que le son externas, de carácter socio demográfico, y las propias de los ciclos de vida familiares, internos o inherentes al desarrollo de las familias⁵. La heterogeneidad de los integrantes de la familia “en distintas etapas del ciclo vital genera requerimientos de bienestar diferentes, para cuya satisfacción se requiere articular las funciones que se cumplen dentro de la familia con las de otros sectores de la sociedad, como la educación, la salud y el mercado laboral”.⁶ La familia atraviesa por el “ciclo de vida familiar que es el tránsito de las familias a lo largo del tiempo, es decir, las diversas fases por las que pueden transitar los hogares de tipo familiar”. Al respecto, se distinguen “la etapa de inicio de las familias, cuando empiezan a nacer los hijos; la de expansión, al aumentar el número de hijos; de consolidación, cuando dejan de nacer los hijos; y de salida de los hijos, cuando estos pasan a constituir hogares distintos (Arriagada, 2001, 2004)⁷. Las necesidades en la infancia, niñez, adolescencia, juventud y del adulto mayor son distintas y corresponden a etapas diferentes de sus miembros y de la propia familia. Estos procesos exógenos y endógenos respecto del sistema familiar, son momentos de cambio, conforme las familias atraviesan por las diferentes etapas desde la

³CEPAL, 2001. Arriagada, Irma. Familias latinoamericanas. Diagnóstico y políticas públicas en los inicios del nuevo siglo.

⁴ World Values Survey: Para el 98.4% de la población la familia es muy importante en la vida.

⁵CEPAL, 2007. Loría Cecilia La experiencia de la gestión del Programa Oportunidades de México

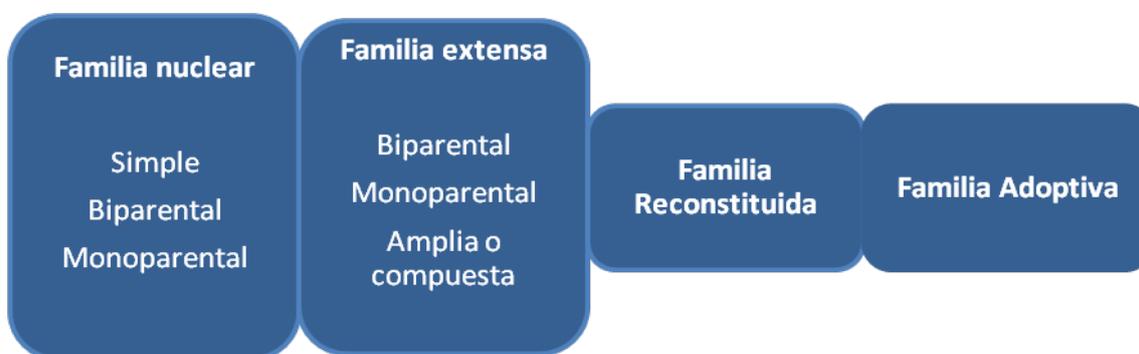
⁶CEPAL, 2007, *Rico de Alonso Ana*, Políticas sociales y necesidades familiares en Colombia: una revisión crítica.

⁷CEPAL, 2007, Arriagada Irma, Transformaciones familiares y políticas de bienestar en América Latina. Se pueden distinguir seis etapas en el ciclo de vida familiar sobre la base de la edad de la madre y de los hijos: parejas jóvenes sin hijos, etapa inicial, de expansión, de consolidación, de salida, y pareja mayor sin hijos. Estas clasificaciones no permiten distinguir a las familias nucleares complejas o reconstituidas, es decir, de aquellas parejas que se divorcian o se separan y constituyen nuevas uniones; por lo tanto, aun cuando no correspondan a la primera unión, todas son consideradas familias nucleares biparentales. Tampoco es posible distinguir a las familias en que alguno de sus miembros es emigrante temporal o permanente, las que pueden aparecer como familias monoparentales.

constitución de la pareja, el nacimiento de los hijos, la incorporación de las madres al mundo laboral, la entrada de los hijos a la escuela, la adolescencia, el abandono de la casa paterna, y el reencuentro de la pareja en lo que se conoce como “el nido vacío”. Estas transiciones pueden ser el principio de evoluciones o la causa de involuciones.⁸

Estas transiciones desencadenan encuentros y desencuentros, rupturas y reconciliaciones, ausencias y presencias, pérdidas y recuperaciones, abandonos e inclusiones, mudanzas, desastres, entre otros sucesos. Entre los factores exógenos y los endógenos familiares existen interacciones e influencias, de manera que los procesos de crisis y transformación pueden ser producto de la forma en que la realidad social, las interacciones familiares y las políticas públicas obligan a las familias a enfrentar la inestabilidad evolutiva e involutivamente.⁹

Nuevas formas de estructura familiar



Los mayores cambios en el tipo de las familias son el aumento de madres y padres solos, la disminución de las familias biparentales nucleares, y el incremento de las extendidas y monoparentales con jefatura femenina, las familias cuyos jefes son los abuelos¹⁰. No debe

⁸ CEPAL, 2007. Loría Cecilia La experiencia de la gestión del Programa Oportunidades de México

⁹ CEPAL, 2007. Loría Cecilia La experiencia de la gestión del Programa Oportunidades de México. A lo largo de la vida la persona va accediendo a estados más complejos y "mejores" que los anteriores, aunque también puede suceder lo contrario. La psicología del desarrollo está interesada en explicar los cambios que tienen lugar en las personas con el paso del tiempo, es decir, con la edad. A esta materia también se le conoce con el nombre de "psicología del ciclo vital", ya que estudia los cambios psicológicos al largo de toda la vida de las personas. Esos cambios que se dan en las personas a lo largo de la vida pueden ser explicados a través de unos factores que se encuentran enfrentados por parejas: la continuidad versus discontinuidad, la herencia versus el ambiente. También el contexto en el que se desarrollan los sujetos permiten comprender mejor su evolución, el contexto histórico, el socio-económico, el cultural e incluso el étnico, por citar los más importantes. http://es.wikipedia.org/wiki/Psicolog%C3%ADa_evolutiva

¹⁰ <http://www.mailxmail.com/curso-trabajo-infantil-familia/tipos-familia> Dada la diversidad existente, no se puede afirmar que todas las familias son iguales, por lo tanto, dado ciertos criterios de clasificación como el tipo de hogar, la composición de la familia, las relaciones de parentesco, entre otros; las familias se pueden dividir en: Familia nuclear: está integrada por una pareja adulta, con o sin hijos o por uno de los miembros de la pareja y sus hijos. La familia nuclear se divide en tres tipos de familias. Familia nuclear simple: integrada por una pareja sin hijos. Familia nuclear biparental: integrada por el padre y la madre, con uno o más hijos. Familia nuclear monoparental: integrada por uno de los padres y uno o más hijos. Familia extensa: integrada por una pareja o uno de sus miembros, con o sin hijos, y por otros miembros, parientes o no parientes. Familia extensa biparental: integrada por el padre y la madre, con uno o más hijos, y por otros parientes. Familia extensa monoparental: integrada por uno de los miembros de la pareja, con uno o más hijos, y por otros parientes. Familia extensa amplia (o familia compuesta): integrada por una pareja o uno de los miembros de esta, con uno o más hijos, y por otros miembros parientes y no parientes. Familia Reconstituida (o también llamada ensambladas): es decir, uno de los padres vuelve a formar pareja, luego de una separación o divorcio, donde existía a lo menos un hijo de una relación anterior. Familias provenientes de un divorcio, en la cual uno de los cónyuges tiene hijos previos o ambos tienen hijos previos. La Familia reconstituida más antigua, la de toda la vida, es la que proviene la figura del padrastro o madrastra. La Familia adoptiva es aquella que acoge a un menor por medio del proceso de adopción, estableciendo con este o estos una relación estable y duradera basada en los principios del amor.

uniformarse la visión de familia, sino entenderse como una institución social heterogénea, basada en la unión de un hombre y una mujer, que no por llegar a distintos arreglos familiares, deja de llenar a cabalidad todas las funciones atribuidas a una familia. Los fenómenos de uniones y maternidad temprana, sumado a las migraciones internas e internacionales, han configurado distintos arreglos familiares no tradicionales y provocando profundas transformaciones.

Lo importante es determinar cómo estas transformaciones han sido incorporadas o negadas en las políticas públicas, incluyendo pero no limitando los servicios de salud, la educación, los programas de jubilaciones y otros. Porque, según el modo en que el Estado y las políticas públicas responden (o también promueven, de manera explícita o implícita) a los cambios en las familias, se podrán encontrar vías para revertir desigualdades y promover la equidad en el bienestar social.¹¹

Los académicos, las autoridades gubernamentales dedicadas a las familias y los diseñadores de políticas concuerdan en que las familias en la región se han visto enfrentadas a cambios muy importantes. Entre los más notables figuran: i) los cambios referidos al papel de la mujer en la familia, ya sea por el aumento de las mujeres jefas de hogar o por su incorporación al mercado laboral y a la universidad; ii) las modificaciones de la composición y el tamaño de la familia debido al descenso de la tasa de natalidad y las migraciones, al aumento de las familias monoparentales, al paso de las familias extendidas a las nucleares y al incremento de las uniones consensuales, así como de las separaciones y divorcios y iii) los fenómenos relacionados con la dimensión cultural y los procesos de modernización, como los cambios en los sistemas de valores familiares, la desintegración de los vínculos familiares (divorcios y separaciones), el retroceso del predominio de la religión frente a la creciente influencia de los medios de comunicación y la incertidumbre que esto genera¹².

Entre las principales conclusiones de los estudios sobre la familia, elaborados especialmente por CEPAL, se destaca que el modelo tradicional de familia integrada por un padre proveedor, una madre dueña de casa e hijos ya no corresponde a la estructura predominante de los hogares y las familias en América Latina. De acuerdo a CEPAL (2007) los cambios ocurridos en las familias en relación con la incorporación de América Latina a una economía global y a procesos de modernización y modernidad son relativamente desconocidos. Estas transformaciones se derivaron de las transiciones sociodemográficas, de los vaivenes de las crisis económicas y sus repercusiones sociales, así como de los cambios en el ámbito cultural y de las representaciones y aspiraciones respecto de la familia. En el plano interno, debió enfrentar un panorama social y económico complejo, que se tradujo en un crecimiento reducido y en un aumento de la población en situación de pobreza, a la vez que se mantuvo la desigualdad de los ingresos. Más aún, se incrementaron la heterogeneidad y la vulnerabilidad externa de las economías de los países de la región, al crecer también la desigualdad en el acceso a los mercados globales, lo que a la postre dificultó su capacidad para generar un crecimiento estable y sostenido, crear empleos productivos y de calidad, y mejorar la equidad entre su población.¹³

Los cambios en el tipo de trabajo también han impactado en la estructura familiar. En el caso latinoamericano, una de las manifestaciones más masivas en el último tiempo ha sido la expansión de formas más flexibles de trabajo —trabajadores subcontratados, temporales, trabajadores a domicilio, subcontratistas, entre otros—, donde se “normalizan” dentro del sector formal de la economía empleos no asalariados y a la vez muy carentes de regulación

¹¹ CEPAL, 2007. Jelin Elizabeth. Las familias latinoamericanas en el marco de las transformaciones globales.

¹² CEPAL, 2001. Arriagada, Irma. Familias latinoamericanas. Diagnóstico y políticas públicas en los inicios del nuevo siglo

¹³ CEPAL, 2007. Arriagada, Irma. Transformaciones familiares y políticas de bienestar en América Latina.

institucional (Silva, 2001). A esto se agrega una tendencia aún más masiva en América Latina: durante la década de 1990, 7 de cada 10 empleos generados en la región surgieron del sector informal, donde en promedio los ingresos son muy bajos y no existen mecanismos de protección social ni de negociación institucionalizada¹⁴.

Por otra parte, el empleo femenino se incrementa también de manera rápida en algunos países más que en otros. Por ello, cuando se considera el impacto en las familias del cambio en el paradigma del trabajo, no se puede desconocer que las familias mismas también se han transformado profundamente, sobre todo, en cuanto a la participación de la mujer en el mundo laboral¹⁵.

A pesar de los cambios y de algunas opiniones, en Europa occidental (Giddens, 1992; Beck-Gersheim, 1998; Lewis, 2001), según indica Therborn, la familia y el matrimonio no están desapareciendo ni convirtiéndose solo en otro ejemplo de relación social. Siguen siendo la institución dominante de las relaciones sexuales y generacionales en el mundo, y es muy probable que continúen siéndolo en el futuro próximo, pues han quedado insertos en una complejidad respecto de la constitución de parejas y de las generaciones. La familia es una de las instituciones y uno de los acontecimientos más importantes que modelan el curso vital de los individuos, y pesa considerablemente tanto sobre los parámetros del poder mundial como sobre la política interna en la mayoría de los países.¹⁶

Ante estos cambios, como indica Acosta, “la regulación jurídica sobre la familia está en proceso de transformación, no solo porque las familias están cambiando y ahora se reconocen muchas más formas familiares que antes, sino porque el ordenamiento internacional le presta cada vez más atención al entorno familiar. Los individuos pertenecemos a núcleos familiares sean extensos, restringidos, monoparentales, de parejas sin hijos e incluso de una persona sola, que forma una familia digna de ser entendida como tal”. Las familias se van modificando y se recomponen.¹⁷ Por ello como agrega Acosta, los Estados tienen la obligación de brindar la colaboración que los núcleos familiares requieren para proveer el entorno protector que los seres humanos necesitan. Solo cuando falla el entorno protector, el Estado debe acudir en procura de soluciones. La responsabilidad familiar debe ser compartida subsidiariamente con el Estado para ampliar la protección.¹⁸

Quizá por todo esto José Pérez Adán propugna la superación del concepto de “familia tradicional” para trabajar desde el criterio de “funcionalidad familiar” como modo de diagnosticar la familia en función de lo que aporta a la sociedad y de las prestaciones que la sociedad espera de ella. Destaca que la familia despliega funciones como agente de socialización y control social, como promotora de la equidad generacional y como transmisora de cultura social. Propone “Repensar la familia” que parte del hecho que la familia es una realidad dinámica, y propone una tercera vía entre quienes pretenden imponer el “multifamilismo”, según el cual la familia no sería más que un resultado de la ingeniería social, y aquellos que, queriendo defenderla, proponen una vuelta a modelos familiares pretéritos, que ya no pueden resolver las necesidades del presente. Repensar la familia es buscar soluciones adecuadas a los nuevos problemas que enfrenta y, para ello, Pérez Adán sugiere

¹⁴ CEPAL, 2007 *Hopenhayn Martín*, Cambios en el paradigma del trabajo remunerado e impactos en la familia.

¹⁵ Así, “en la década del noventa se observa una clara tendencia en las familias nucleares biparentales a que ya no sea solo el hombre quien genera los ingresos familiares (...) en promedio para América Latina, la participación laboral del cónyuge aumenta en diez puntos porcentuales pasando de 37% en 1990 a 47,6% en el 2002 (...) en casi la mitad de las familias nucleares biparentales latinoamericanas la mujer ha dejado de ser una “ama de casa a tiempo completo” para ingresar al mercado laboral y constituirse en un nuevo aportante al ingreso familiar” (Sunke, 2006).

¹⁶ CEPAL, 2007, Therborn Göran, Familias en el mundo. Historia y futuro en el umbral del siglo XXI

¹⁷ CEPAL, 2007, Acosta Gladys. Cambios legislativos en la formación y disolución de familias: una mirada de contexto

¹⁸ CEPAL, 2007, Acosta Gladys. Cambios legislativos en la formación y disolución de familias: una mirada de contexto

algunas actitudes básicas. En primer lugar, adoptar la perspectiva comunitarista, ampliamente desarrollada por Amitai Etzioni, porque el sujeto social no puede ser sólo el individuo, sino también las comunidades básicas como la familia. En segundo lugar, superar el consumismo, que constituye la esencia del liberalismo autoasumido por nuestras sociedades, para el que el valor personal o social se mide en términos de eficacia y productividad técnica. Como modo de superarlo, Pérez Adán propone una original y revolucionaria teoría del valor, que define la valía en función del tiempo generado para los demás y la capacidad de servicio adquirida (especialmente mediante la educación). De este modo, el nivel de renta económica dejaría de ser el único (e insuficiente) criterio para medir el progreso y la “salud social” de países y comunidades humanas.¹⁹

Una consecuencia de repensar la familia es repensar la igualdad. Por ello tal vez la propuesta más importante (y audaz) de Pérez Adán sea un genuino empoderamiento (empowerment) de la familia como sujeto social²⁰. El mensaje central es que la familia es la categoría básica de comprensión de lo humano. Lo que explica nuestra humanidad es, más que nuestra composición biogenética, nuestra condición familiar. Por eso opina que las mayores cotas de humanidad de nuestra historia personal y colectiva están edificadas sobre el fundamento familiar y, de igual modo, no hay nada más inhumano que negar o ignorar la familia. Lo que en definitiva a nosotros los humanos nos hace humanos es la familia.²¹

¹⁹ Torralba, José María, comentando el libro **Repensar la familia** de José Pérez Adán.

²⁰ Existen experiencias de empoderamiento familiar, tal el caso de “Proyectos de empoderamiento para evitar violencia familiar”, “Ejercicio ciudadano de mujeres indígenas en la ciudad”, “405 proyectos de empoderamiento adolescentes” de la Fundación Paz, en España. Empoderamiento Familiar de la escuela de Trabajo Social de la Universidad Nacional Andrés Bello, entre muchos.

²¹ Entrevista a José Pérez Adán. Autor: J.O.E. | Fuente: Arbil.org

II. Contexto socioeconómico y político y su impacto en las familias

Uno de los temas recurrentes de la sociología tanto de los países industrializados como latinoamericanos se refiere a la modernización y a los procesos sociales y económicos que la acompañan, como los relativos a los cambios en las estructuras y funcionamiento de los hogares y de las familias. Entre esos procesos y sus efectos específicos sobre las familias, se pueden indicar los siguientes:

- Cambio en los procesos productivos: entre ellos el crecimiento económico generado por la industrialización, por el paso del trabajo rural al urbano; y actualmente por el tránsito a economías globalizadas y terciarizadas, con preeminencia de mercados.
- Modificación en la composición demográfica: procesos de urbanización acelerada con aumento de la esperanza de vida, disminución de los nacimientos y reducción del tamaño de la familia, que se expresan en cambios en la pirámide de edad de la población.
- Nuevas pautas de consumo y trabajo: aumento del acceso al consumo de bienes y servicios de las familias, cambios en las modalidades laborales: incremento de los sectores industriales y terciarios de la economía, del trabajo remunerado femenino, de la informalidad y de la inestabilidad laboral.
- Acceso masivo pero segmentado a bienes y servicios sociales: educación, seguridad social y salud que amplía la atomización y desigualdades sociales.²²

En este marco se sitúa la familia guatemalteca, por lo que a continuación se presenta su entorno socioeconómico y político y el impacto en la misma.

1. Guatemala un país multiétnico, pluricultural y multilingüe

En el territorio nacional cohabitan cuatro grandes pueblos -Maya, Xinca, Garífuna y Ladino, cada uno con muy diversas características e identidades culturales y lingüísticas. Según el XI Censo de habitación y VI de población, cuatro de cada diez guatemaltecos (alrededor de cinco millones de personas) se autodefinen como indígena; dentro de esta categoría se distinguen a su vez 22 comunidades lingüísticas de origen maya²³, una xinca y una garífuna. La población que habita en zonas rurales tiene menor acceso a servicios, mayores riesgos para la salud y menores oportunidades para el bienestar y, por lo tanto, mayores niveles de pobreza²⁴.

Los indicadores de desarrollo económico y sociales más bajos se registran en las regiones habitadas por pueblos mayoritariamente indígenas y de origen africano, y evidencian la exclusión de los pueblos indígenas, dando lugar al racismo, y a la discriminación estructural, legal, institucional y cotidiana. La correspondencia entre el mapa de la pobreza económica y la marginación social y el mapa geográfico de los pueblos indígenas es una ilustración patente del carácter sistémico y estructural de la discriminación racial²⁵.

No obstante, los derechos de los pueblos indígenas, se encuentran establecidos como garantías constitucionales, se registran derechos vulnerados, en áreas prioritarias como la salud y educación; en la desprotección del patrimonio cultural tangible e intangible, y en una deficiente aplicación de las políticas lingüísticas, tanto en el sector judicial como en el uso de

²² CEPAL, 2001. Arriagada, Irma. Familias latinoamericanas. Diagnóstico y políticas públicas en los inicios del nuevo siglo.

²³ Achi', Akateko, Awakateko, Ch'orti', Chuj, Itza, Ixil, Jakalteco, Kaqchikel, K'iche', Mam, Mopan, Poqomam, Poqomchi', Q'anjob'al, Q'eqchi', Sakapulteko, Sipakapense, Tektiteko, Tz'utujil, Chachilteko y Uspanteko.

²⁴ ENCOVI 2006

²⁵ Sistema de Naciones Unidas. Evaluación de País 2009

prácticas sensibles a la diversidad cultural en el sistema de administración de justicia²⁶. El 41.7% de los indígenas son analfabetas frente a 17.6% de los no-indígenas²⁷. La cosmovisión y los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas sobre los recursos naturales se valoran como un patrimonio cultural importante y con mucho potencial en el país²⁸.

2. Demografía

Guatemala es considerado un país joven, rural y con alta densidad de población femenina. El 52% son mujeres y el 48% son hombres. El 49% de la población tiene menos de 18 años de edad, cuatro de cada diez personas son menores de quince años y seis no han cumplido los veinte, mientras que los de edad de trabajar (de 15 a 64 años) y de retiro (de 65 y más) representan 52.6% y 4.2%, respectivamente. El 72% de la población pobre vive en el área rural²⁹. Esta estructura sugiere que la situación de la niñez y adolescencia es una cuestión de interés nacional³⁰. Según proyecciones oficiales, para el año 2007 los guatemaltecos sumaban 13,344,770³¹. La tasa de crecimiento poblacional es de alrededor de 2.5% anual, si bien su tendencia ha sido hacia una reducción es considerada de las mayores de la región³².

3. Sistema productivo, crecimiento económico y competitividad

Guatemala no ha tenido un adecuado crecimiento económico, mismo que aún no alcanza su nivel potencial. Para el 2009 la última proyección de crecimiento económico del Banco de Guatemala se estimó en 0.6%³³. Pero este comportamiento no se relaciona con exclusividad a la reciente crisis económica mundial, ya que “desde comienzos de los años ochenta la participación de Guatemala en el PIB mundial se ha reducido en un 35%. El deterioro relativo no se ha revertido, aun después de la firma de los Acuerdos de Paz en 1996. Guatemala ha perdido terreno no solo con relación a las economías con mejor desempeño a nivel mundial –tales como Malasia, Chile, o, en América Central, Costa Rica- sino también con respecto al mundo en su conjunto”³⁴. El bajo crecimiento económico se atribuye al bajo nivel de inversión en Guatemala. En el período 2000-2005, la formación bruta de capital fijo ha sido la más baja de América Latina³⁵. Entre las principales restricciones del crecimiento en Guatemala están³⁶: capital humano inadecuado, algunos aspectos de infraestructura –en particular electricidad y caminos- y temas relacionados con la debilidad institucional y seguridad.

La balanza comercial de Guatemala es negativa. Guatemala en los últimos años ha realizado avances importantes que se reflejan en su nivel de competitividad, ya que de la posición 97 (de 117 países) en 2005 paso a la posición 87 (de 131) en 2007, según el Índice de Competitividad Global del Reporte del Foro Económico Mundial. Para el año 2006, el sector terciario³⁷ era el principal del país: la mitad de la producción nacional (52%) provenía de actividades relacionadas al comercio y servicios en donde las mujeres ocupan las tasas más altas de participación en comparación con los hombres. Según la ENCOVI 2006, la participación de las mujeres en el comercio se situaba en 57.4%, y en los servicios de salud en 77.5%.

²⁶ Ley de Desarrollo Social. Decreto 42-2001, Artos. 11

²⁷ Sistema de Naciones Unidas. Evaluación de País 2009

²⁸ Perfil Ambiental, 2006 – Incidencia Ambiental, IARNA-

²⁹ Tres de cada cuatro indígenas vive en el área rural

³⁰ Sistema de Naciones Unidas, Evaluación País 2009.

³¹ Proyecciones de población realizadas por el Instituto Nacional de Estadística, sobre la base del Censo de Población del año 2002.

³² Sistema de Naciones Unidas, Evaluación País 2009.

³³ Banco de Guatemala, Desempeño Macroeconómico 2009 y Propuesta de Política Monetaria, Cambiaria y Crediticia para 2010, enero 2010. Según la CEPAL al final del 2009 el comportamiento del PIB fue de -1.0%.

³⁴ BID, Más crecimiento, más equidad. Prioridades de desarrollo en Guatemala

³⁵ Fondo Monetario Internacional (IFS)

³⁶ BID. Metodología de Diagnósticos de Crecimiento de Hausmann, Rodrik y Velasco (2005)

³⁷ Incluye: Transporte, almacenamiento y comunicaciones; Comercio al por mayor y al por menor, Banca, seguros y bienes inmuebles; Propiedad de vivienda, y Servicios privados.

La principal fuente de ingreso de divisas al país proviene del envío de remesas de los guatemaltecos que migran al exterior con el fin de encontrar mejores oportunidades de desarrollo. Para el 2007 el ingreso de divisas por este concepto representó el 12% del PIB, lo que significa que la exportación de mano de obra resulta ser un elemento determinante en la estabilidad macroeconómica del país, así como de la economía de muchas familias guatemaltecas³⁸.

4. Sistema impositivo

Guatemala presenta el nivel de ingresos tributarios más bajo de Centroamérica y de los más bajos de América Latina. Dos de las razones que explican este resultado son: un PIB per cápita muy bajo (el tercero más bajo de la región, luego de Honduras y Nicaragua) y una muy alta informalidad (la segunda de la región luego de Panamá)³⁹.

El gasto público total de Guatemala presentó un aumento notable después de los Acuerdos de Paz, aumentando de un 9% del PIB en 1994-96 a 13.8% en 1999. Sin embargo, este nivel mayor del gasto no pudo ser mantenido debido en gran parte a la dificultad para aumentar la recaudación tributaria de una forma sostenida. Desde entonces, ha bajado de nuevo por debajo del 13 por ciento, con excepción del año 2003. El patrón fluctuante del gasto público total parece también estar relacionado en alguna medida con el ciclo político⁴⁰. Una de las principales razones detrás de la baja inversión en áreas sociales es la falta de recursos⁴¹, pero también la necesidad de mayor transparencia y eficiencia del gasto público.

Como parte del cumplimiento de los Acuerdos de Paz se suscribió, en mayo del 2000, el Pacto Fiscal para un Futuro con Paz y Desarrollo, acuerdo nacional entre organizaciones empresariales y sociales, refrendado por los secretarios generales de los partidos políticos, sobre el monto, origen y destino de los recursos con que debe contar el Estado para cumplir sus funciones, según lo establecido en la Constitución Política de la República y los Acuerdos de Paz. A la fecha el mismo no ha sido implementado.

5. Situación política

Guatemala se considera una sociedad en situación de post-conflicto.⁴² En 1996, la firma de los Acuerdos de Paz puso fin a 36 años de enfrentamiento armado interno y sentaron las bases para una agenda de desarrollo como sustento de una paz firme y duradera. En los Acuerdos se asumieron compromisos y metas de desarrollo económico y social, y de gasto público. Aunque dichos Acuerdos abrieron una ventana de oportunidad para iniciar el restablecimiento del aparato estatal, especialmente, en materia de seguridad, justicia, capacidad financiera y efectiva participación ciudadana, en particular de los pueblos indígenas, muchos de los compromisos adquiridos, constituyen una tarea pendiente, no obstante existe una amplia agenda de trabajo en el área de derechos humanos económicos, sociales y culturales.

Con la aprobación del Decreto Legislativo No. 52-2005, de fecha 7 de septiembre de 2005, Ley Marco de los Acuerdos de Paz, se otorga el reconocimiento de la validez de los Acuerdos de Paz como compromisos de Estado y de todas las acciones realizadas a la fecha por el Gobierno para su cumplimiento. Para el proceso gradual de ejecución con la promulgación de la ley, se crea la Comisión Nacional de los Acuerdos de Paz (CNA), lo cual fortalece la institucionalidad de la paz, al dotarla de fundamento legal y de una comisión de acompañamiento de carácter

³⁸ Sistema de Naciones Unidas, Evaluación de País 2009

³⁹ Banco Interamericano de Desarrollo, Más crecimiento más equidad, Prioridades de Desarrollo en Guatemala

⁴⁰ Banco Mundial, 2007, Análisis del Gasto Pública en Guatemala

⁴¹ Banco Interamericano de Desarrollo, Más crecimiento más equidad, Prioridades de Desarrollo en Guatemala

⁴² Informe de Avances Metas del Milenio (2000)

plural. Sin embargo, a la fecha no ha sido visible la incidencia del CNAP para lograr efectividad del cumplimiento de la Agenda de la Paz.

El sistema partidario de Guatemala es uno de los sistemas menos institucionalizados de América Latina⁴³. Si se compara Guatemala con el resto de los países latinoamericanos y, más aún, con los países centroamericanos, podría decirse que su sistema partidario presenta graves problemas. La Asociación de Investigaciones y Estudios Sociales –ASIES- indica que “en Guatemala, después de más de veinte años de democracia electoral, de seis elecciones generales y dos consultas populares, todas calificadas como limpias y libres, se ha acumulado una rica experiencia en la práctica de la democracia, pero la misma desafortunadamente no se ha traducido en partidos políticos sólidos institucionalmente”⁴⁴. Para los partidos políticos “lo social” es un asunto clientelar más que una prioridad socioeconómica.

⁴³ Banco Interamericano de Desarrollo, Más crecimiento más equidad, Prioridades de Desarrollo en Guatemala

⁴⁴ ASIES, Guatemala: Monografía de los partidos políticos 2004-2008. Guatemala al 2008 registra 22 partidos políticos vigentes con ideologías partidarias como: socialista, (URNG), social demócrata (Encuentro por Guatemala, Casa y UNE –actualmente en el gobierno-) social cristiano (Partido Unionista y Partido de Avanzada Nacional) Liberal (Partido Patriota, Unión del Cambio Nacionalista y Partido Unionista) Libertario (GAN) otra, (Frente Republicano Guatemalteco y Unidad Democrática.

III. Principales problemas que enfrentan las familias y las coloca en riesgo en cada una de las etapas del ciclo de vida familiar

1. Situación de pobreza

En Guatemala, al igual que en la mayor parte de países de América Latina, la pobreza y la extrema pobreza son mayores en la población indígena que en la no indígena. Esta realidad, enmarcada por los compromisos adquiridos con la firma de la Paz y la Declaración del Milenio, coloca el combate de la pobreza dentro de los principales objetivos del Gobierno de Guatemala. La vinculación de la familia con los procesos de desigualdad social es de larga data. La situación macroeconómica de Guatemala refleja indicadores de desigualdad en la distribución del ingreso⁴⁵ que es en parte responsable de la pobreza en Guatemala. A pesar de haber incrementado su nivel de desarrollo humano en las últimas tres décadas, medido según su índice de desarrollo humano (IDH), la posición relativa de Guatemala en la escala mundial ha sido decreciente; y, con relación a América Latina, constante en las últimas posiciones⁴⁶. El mal comportamiento del ingreso per cápita asociado al pobre crecimiento del PIB, una tasa de crecimiento vegetativo de la población y la profunda desigualdad en la distribución del ingreso, hace que el sub-índice de ingresos del IDH baje, sobre todo en el último tiempo⁴⁷.

Indicador del cumplimiento de la Meta del Milenio

Objetivo del Milenio: Erradicar la pobreza extrema y el hambre					
Meta del Milenio: Meta 1 Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día (extrema pobreza)					
Indicador	1989 Año base	2000	2004	2006	Meta 2015
Pobreza extrema ⁴⁸	20%	15.7% a)	21.5% b)	15.2% c)	10%
a) SNU (2002); b) Estimación de ASIES y PNUD-INDH (2005), basada en ENEI octubre-noviembre 2004 y c) ENCOVI 2006					

Entre los años 2000 y 2006 el Índice de Desarrollo Humano aumentó de 0,634 a 0,702. Las tasas de pobreza y pobreza extrema, basadas en el nivel de consumo, disminuyeron de 56,1% a 50,9% y de 15,7% a 15,2%, respectivamente. Sin embargo, la cantidad de personas pobres aumentó de 6,43 millones a 6,57 millones, con mayor incidencia entre las poblaciones indígenas y rurales, al menos el 15% de los guatemaltecos sigue subsistiendo en condiciones de extrema pobreza⁴⁹. Según estimaciones basadas en la ENEI 2004, el 21.9% de la población vivía con menos de 1 dólar diario; aunque en el caso de la población indígena y de las áreas rurales, el 38% subsiste con menos de 1 dólar diario. El informe sobre “La Situación de los Pueblos Indígenas del Mundo”, revela que en Guatemala los índices de pobreza entre la población indígena son 2.8 veces más altos que el resto de la población⁵⁰. En la Nota Conceptual⁵¹ para la preparación del Informe 2010 se confirma que la “situación de la pobreza ha sido progresiva”. Se agrega que “para alcanzar la meta nacional de reducción a la mitad de la pobreza extrema en 2015, es imperativo tomar medidas para que la población indígena supere la pobreza extrema. Entre los años 1980 y 2007, el Producto Interno Bruto –PIB-

⁴⁵ Con un coeficiente de Gini de 58.3, sólo Brasil supera la desigualdad de Guatemala en América Latina. Un coeficiente de Gini de cero indica una distribución completamente igual; altos niveles del coeficiente señalan elevada desigualdad. (BID, 2004)

⁴⁶ Según el Informe Mundial de Desarrollo Humano 2007-2008, Guatemala se encuentra en el puesto 118 de 177 países en la clasificación del Índice de Desarrollo Humano, y el último de Centro América. Honduras ocupa el 117; Nicaragua el 112; El Salvador el 101; y Costa rica el 48.

⁴⁷ Idem.

⁴⁸ Hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Guatemala, II Informe de Avances. SEGEPLAN 2006.

⁴⁹ Sistema de Naciones Unidas. Evaluación de País 2009

⁵⁰ (Véase www.un.org/indigenous)

⁵¹ SEGEPLAN 2010

aumentó a una tasa anual media de 2,7%, pero la concentración del ingreso (coeficiente de Gini 0,502 en 2006) seguía siendo una de las más altas de América Latina⁵².

La Evaluación de País 2009, de Naciones Unidas, indica que a pesar de los avances logrados, Guatemala aún atraviesa una compleja transición hacia una sociedad más equitativa, participativa y respetuosa de los derechos humanos que posibilita el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y sus metas⁵³, el desarrollo humano sostenible y la consolidación de la paz, la igualdad y la democracia. Agrega que la extrema pobreza, la discriminación de género e indígena, marginalidad, desempleo, migración, racismo, analfabetismo y otros más en potencial aumento, condicionan a Guatemala como un país con altos índices de vulnerabilidad social, ambiental, económica, convirtiéndola en una región multi-amenazas. El grupo considerado como vulnerable es la población pobre, rural e indígena y destaca como grupo especial a los adolescentes.

Pobreza a Nivel Nacional

Concepto	Población Total	Pobreza			No Pobre
		Total	Extrema	No Extrema	
Personas	12,987,829	6,625,892	1,976,604	4,649,287	6,361,937
Porcentaje	100%	51%	15.20%	35.80%	49%

Fuente: ENCOVI 2006

Los ingresos de la población son escasos y no alcanzan a cubrir el costo mínimo adicional calculado para otros bienes y servicios básicos mucho menos el consumo mínimo de alimentos, lo que está asociado a los niveles de pobreza extrema y pobreza⁵⁴. Es sumamente importante mencionar que la Encuesta sobre Remesas 2009, Niñez y Adolescencia, reporta que el 26.3% de la población que se beneficia de las remesas, si bien es cierto tiene un trabajo y por lo tanto cuenta con un ingreso mensual, sus ingresos no cubren la canasta básica de alimentos (CBA)⁵⁵ ya que tienen salarios entre Q. 500.00 y Q. 1,500.00, esto significa que no les alcanza para cubrir ni siquiera la CBA, por lo tanto las remesas que reciben estos hogares vienen a complementar sus ingresos. El 32.1% tienen ingresos entre Q. 1,500.00 y Q. 2,500.00, es decir que cubren la CBA, pero no la Canasta Vital por lo que muchos de estos hogares si no tuvieran el ingreso de las remesas se encontrarían en condiciones de pobreza⁵⁶.

En Guatemala se ha determinado la importancia de contar con instituciones saludables, cuya raíz es la unidad familiar fuerte, dado que la estructura familiar es importante no sólo para el capital humano y social sino que también en cuanto a riqueza y pobreza.⁵⁷ En promedio, el beneficio del matrimonio en la riqueza y en los ingresos es mayor para los indígenas que para los ladinos. Entre los ladinos, el matrimonio incrementa la riqueza en 24% mientras que en los indígenas, el beneficio es del 28%⁵⁸. Esto confirma la importancia de atender a la familia en todas las etapas del ciclo de vida familiar.

⁵² (Véase www.desarrollohumano.org.gt)

⁵³ El segundo informe sobre el adelanto hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODMs) del 2006 reflejaba una probabilidad "mediana" de alcanzar los objetivos relativos a pobreza, educación y salud infantil, al adoptar una hipótesis de crecimiento económico sostenido con un promedio de 4% anual hasta 2015. Sin embargo, a partir de la crisis global y sus efectos en Guatemala dicha probabilidad disminuye.

⁵⁴ ENCOVI 2006. Pobreza No Extrema: Es el nivel en que se clasifican a las personas que alcanzan a cubrir el costo de consumo mínimo de alimentos pero no el costo mínimo adicional calculado para otros bienes y servicios básicos (Q6,574.00 por persona al año). Pobreza Extrema: Es el nivel de pobreza en el que se encuentran las personas que no alcanzan a cubrir el costo de consumo mínimo de alimentos (Q3, 206.00 por persona al año).

⁵⁵ INE. La Canasta Básica de Alimentos para Guatemala a julio 2009 es de Q. 1,958.00 y la Canasta Vital es de Q.3,573.06

⁵⁶ OIM 2009, Cuaderno de Trabajo Sobre Migración 27. Encuesta sobre Remesas 2009 Niñez y Adolescencia

⁵⁷ FADEP, 2007. Aguirre, Sophia, Determinantes del Crecimiento Económico, Población y Familia: El Caso de Guatemala

⁵⁸ Idem

Según Aguirre (2007) los hogares de personas casadas reducen el nivel del índice de necesidades básicas insatisfechas en un 60% promedio. El índice mejora de forma significativa también con grados más elevados de educación de la cabeza del hogar y si el hogar está ubicado en un área urbana. El impacto del número de hijos en el índice de necesidades básicas no sigue un patrón coherente sino que varía dependiendo de las características del hogar⁵⁹.

Porcentaje de hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas según departamento. Año 2002

Departamento	Necesidades Básicas Insatisfechas					
	Calidad de la vivienda	Hacinamiento	Disponibilidad de agua	Servicio sanitario	Asistencia escolar	Precariedad ocupacional
Guatemala	7	18	12	15	3	2
El Progreso	12	26	8	28	4	8
Sacatepéquez	10	27	10	17	6	3
Chimaltenango	14	37	14	19	6	8
Escuintla	10	32	12	25	6	7
Santa Rosa	13	32	11	34	7	9
Sololá	17	41	5	39	7	17
Totonicapán	18	39	9	37	9	15
Quetzaltenango	10	33	9	24	6	9
Suchitepéquez	14	45	11	31	10	10
Retalhuleu	13	42	10	22	8	9
San Marcos	8	54	10	17	10	14
Huehuetenango	9	53	12	28	13	18
Quiché	17	52	12	38	15	24
Baja Verapaz	17	38	14	34	9	16
Alta Verapaz	23	54	33	22	15	19
Petén	18	45	22	49	11	12
Izabal	14	37	20	31	8	12
Zacapa	22	31	11	26	7	9
Chiquimula	37	40	12	40	10	14
Jalapa	17	37	8	38	8	12
Jutiapa	14	33	12	48	7	11

Fuente: SEGEPLAN/ INE, cálculos a partir de los datos del Censo de Población y Habitación de 2002.

Según el Instituto Nacional de Estadística –INE-, el índice de necesidades básicas insatisfechas muestra que los departamentos de Quiché, Petén y Alta Verapaz presentan los altos porcentajes de hogares con al menos una necesidad básica insatisfecha⁶⁰.

2. Precariedad Laboral y Desempleo

El trabajo constituye un derecho social mínimo⁶¹, garantizado en la legislación laboral que establece el derecho a la libre elección de trabajo y a condiciones económicas satisfactorias que garanticen al trabajador y a su familia una existencia digna. Sin embargo, los bajos niveles educativos constituyen una grave limitante para el desarrollo económico y social. La falta de capital humano capacitado restringe la generación de empleos productivos y por lo tanto el acceso al trabajo formal. La falta de oportunidades laborales está vinculada a la búsqueda de

⁵⁹ FADEP, Aguirre, Sophia, Determinantes del Crecimiento Económico, Población y Familia: El caso de Guatemala

⁶⁰ INE, Necesidades Básicas Insatisfechas 2002

⁶¹ Constitución de la República, Sección octava: Trabajo, arto. 102 y Régimen Económico y Social, arto. 119, inciso d); Ley de Desarrollo Social. Decreto número 42-2001, arto. 20.

actividades ilícitas y por lo tanto contrarias a la ley y el respeto en la sociedad. El desempleo afecta a los jóvenes y personas con baja escolaridad. La persistencia del desempleo está asociada al problema general de crecimiento y desarrollo y al problema estructural de desigualdad en el mercado de trabajo.⁶²

Según Jelín, las dificultades enfrentadas por los hombres en el mercado laboral, vinculadas a la fuerte expectativa de ser el principal soporte y el “jefe de familia”, se han reflejado en la esfera familiar. Los obstáculos surgidos al tratar de satisfacer las expectativas de rol han entrañado presiones sobre la pareja, desafiándolos a desarrollar nuevas estrategias. Estas situaciones críticas —además de elevar la tasa de disolución de las uniones conyugales, derivada de la imposibilidad de cumplir con las expectativas sociales— han sido enfrentadas mediante estrategias de participación de otros miembros de la familia, especialmente las mujeres casadas y los niños y niñas en el mercado de trabajo. Es así que en las tasas de actividad económica infantil resalta que niños y niñas también hacen su contribución a la economía familiar. Sus posiciones son por lo general muy precarias, no calificadas, y se desarrollan bajo condiciones muy desfavorables que comprometen a las generaciones futuras, puesto que estos arreglos conducen a las familias a la reproducción intergeneracional de la pobreza⁶³.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos de 2004 (ENEI-2004), realizada por el INE, la Población Económicamente Activa⁶⁴ (PEA) de Guatemala está integrada por 4.9 millones de personas, de 10 y más años de edad. Según dicho estudio, el 24.6% de la PEA se ubica en el sector formal y el 75.4% en el informal⁶⁵. En cuanto a la población ocupada que se encuentra en la Informalidad, las cifras oficiales para 2006 muestran que el porcentaje de mujeres (75.7%) era más elevado que el de los hombres (68.7%)⁶⁶. Guatemala presenta un nivel de informalidad más de lo esperado al promedio Latinoamericano, dado su nivel de desarrollo económico y los costos beneficios de formalizar⁶⁷. Esto puede deberse a variables omitidas tales como la fiscalización para los informales que en el caso de Guatemala es prácticamente nula, o bien, a una consecuencia de la historia propia del país -enfrentamiento armado, diversidad étnica, etc.-, tal y como lo enfatiza el informe de CIEN (2006)⁶⁸.

En Guatemala existen causas que evidencian la exclusión del mercado laboral: a) una generación insuficiente de empleo reflejado en la temporalidad de la ocupación, subempleo y falta de inversión; b) una precariedad laboral no sólo salarial, expresado en el poco dinamismo de empleo formal y asalariado y una baja productividad demostrada en el bajo crecimiento económico; c) una fragilidad de los actores e identidades laborales, cuya participación institucional es débil y de escasa incidencia; d) un extenso autoempleo de subsistencia manifestado en las actividades campesinas y de la informalidad. El 81.4% de los indígenas trabaja en el sector informal, comparado con 58.9% de los no-indígenas, siendo la remuneración de aquellos menor a la mitad de la percibida por éstos⁶⁹.

⁶² Sistema de Naciones Unidas. Evaluación de País

⁶³ CEPAL, Jelín, Elizabeth, Las familias latinoamericanas en el marco de las transformaciones globales

⁶⁴ La Población Económicamente Activa (PEA) incluye a todas las personas mayores de 10 años que en la semana en que fueron encuestadas realizaron algún tipo de actividad económica y las personas que estaban disponibles para trabajar y hacen gestiones para encontrar un trabajo. También se incluye a las personas que durante la semana de referencia no buscaron trabajo activamente por razones de mercado pero estaban dispuestas a iniciar un trabajo de forma inmediata

⁶⁵ Para el INE forman parte del sector informal: Los empleados domésticos (trabajadores de casa particular); los jornaleros o peones; los trabajadores no remunerados; los empleados privados que laboran en establecimientos con menos de seis trabajadores; los trabajadores por cuenta propia que no tienen por lo menos un año de estudios universitarios aprobados.

⁶⁶ Sistema de Naciones Unidas. Evaluación de País, 2009

⁶⁷ Auguste, S. 2008, La informalidad en Guatemala.

⁶⁸ Banco Mundial, Más crecimiento, más equidad, Prioridades de Desarrollo en Guatemala.

⁶⁹ Sistema de Naciones Unidas. Evaluación de País, 2009

De la población económicamente activa que está ocupada, el 57.1% de empleados no ha concluido la primaria; el 16.9% de empleados tiene educación primaria; el 10.3 % tiene educación secundaria; y, tan sólo el 1.9% tiene educación universitaria. La baja escolaridad es una característica predominante de la mayoría de los segmentos laborales del país, la que está presente, en orden de importancia, en el sector de subsistencia agrícola, moderno agrícola, informal e incluso el formal⁷⁰.

Aunque existe la Comisión Nacional del Salario Mínimo en la cual se discute cada año el establecimiento del salario mínimo para el sector agrícola y no agrícola, en los últimos años no se ha llegado a ningún consenso, por lo que el Ejecutivo es quién lo ha fijado, situándose en el 2009 para la actividad económica agrícola y no agrícola en Q.56.00 diarios y para la industria de maquila en Q.51.75⁷¹. El salario mínimo mensual se establecería en Q 1,930 y Q 1,780 que nivelarían, en el caso de los primeros, el costo de la canasta básica de alimentos (CBA) que en noviembre de 2009 era de Q 1,917.34. El salario mínimo del sector maquila todavía no alcanza a cubrir el costo de la canasta básica de alimentos.⁷² La tasa de desempleo urbano en Guatemala es bastante superior entre los jóvenes en relación con los adultos. El desempleo en adultos se marca en un 4.4% mientras que el de jóvenes en 8.9%⁷³.

2.1 Mujer y situación laboral

El número de personas en edad de trabajar⁷⁴ que ingresó al mercado laboral –la tasa de participación⁷⁵– alcanzó en 2006 el 42.4% para las mujeres y el 77.7% para los hombres. Estos incrementos respecto a años anteriores fueron el resultado de una serie de cambios estructurales en el mercado laboral, entre ellos el ingreso de un mayor número de mujeres e indígenas a la PEA.⁷⁶ Para el 2006 se hizo evidente que las mujeres se encuentran ubicadas en mayor medida en servicios sociales y de salud (77.3%), en la enseñanza (66.6%), comercio (57.4%) e industria (48.5%) y en menor participación en la construcción, las minas y canteras, el transporte y comunicaciones y la agricultura, actividades donde los hombres concentran mayores niveles de participación, (98%, 97.0%, 91.2%, y 81.7% respectivamente⁷⁷). En las maquilas, las mujeres constituyen entre 60 y 90% de la planta⁷⁸. En cuanto al salario, para el 2006 se registra una diferencia significativa entre el percibido por las mujeres (Q.1,136.01) y el que reciben los hombres (Q2,018.52), lo que significa un 77.6% más para éstos últimos⁷⁹.

La protección a la mujer trabajadora y la regulación de las condiciones en que debe prestar sus servicios constituyen derechos sociales mínimos que fundamentan la legislación del trabajo y la actividad de los tribunales y autoridades.⁸⁰ Además del horario laboral establecido, las mujeres, deben ocuparse de las tareas de la casa e, incluso, de actividades para suplir las carencias vinculadas a la salud, el medio ambiente, la educación o la vivienda, lo que se traduce en una doble o triple jornada de trabajo con las respectivas consecuencias sobre su tiempo de descanso, su salud y sus oportunidades. Las mujeres, además, se encargan del

⁷⁰ ENCOVI 2006

⁷¹ Ministerio de Trabajo y Previsión Social

⁷² Oficina del Procurador de los Derechos Humanos, Informe Circunstanciado al Congreso de la República

⁷³ PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano para América Central IDHAC 2009-2010.

⁷⁴ Se considera persona en edad de trabajar a todos los que tienen 10 años o más.

⁷⁵ La tasa de participación representa el porcentaje de la Población en Edad de Trabajar que forma parte de la Población Económicamente Activa (PEA).

⁷⁶ Sistema de Naciones Unidas. Evaluación de País 2009

⁷⁷ ENCOVI 2006

⁷⁸ PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano para América Central IDHAC 2009-2010

⁷⁹ Banco Mundial, Guatemala, Análisis del Gasto Público 2005-2006.

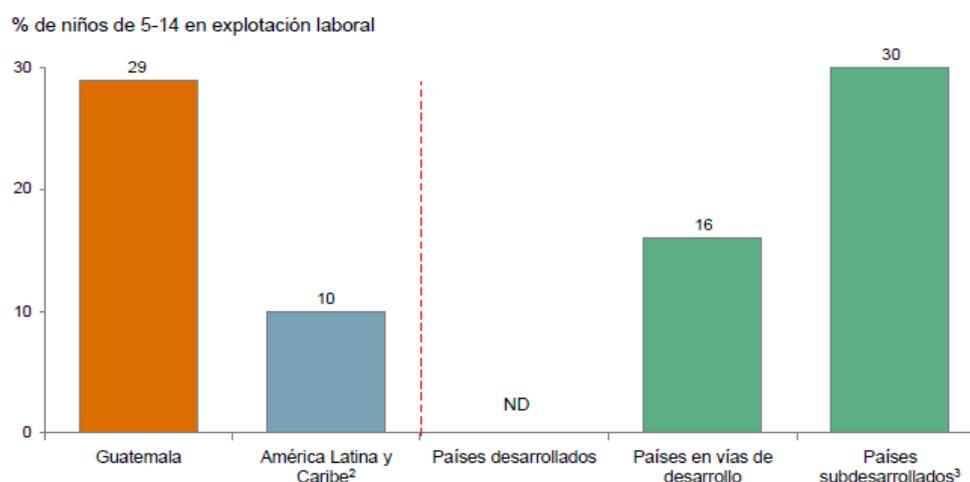
⁸⁰ Constitución Política de la República, Capítulo II, Derechos Sociales, Sección Octava, Trabajo, Artículo 102, literal k; Ley de Dignificación y Promoción Integral de la Mujer. Aro. 5, Decreto número 7-99; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, arto 3 y arto. 7. Convención para la eliminación de todas formas de discriminación contra la mujer, Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer.

cuidado de los hijos y de las personas ancianas y enfermas. Todo ello constituye trabajo no remunerado del cual el hombre socialmente queda excluido. El trabajo doméstico no pagado se transforma en un “*subsidio sombra*” de las mujeres a la economía, no cuantificado en las cifras oficiales, ocultando así el aporte de las mujeres al desarrollo y al crecimiento económico del país⁸¹.

3.2 Niñez y trabajo infantil

No obstante las disposiciones jurídicas y la ratificación de los principales instrumentos de derecho internacional sobre trabajo infantil y sus peores formas⁸², Guatemala es el país de la región que presenta una mayor cantidad de personas menores de edad trabajando y donde el peso económico de su participación es mayor: se calcula que el 20% del Producto Interno Bruto (PIB) es producido por personas menores de 14 años. También es el país en el que los niños empiezan a trabajar desde más temprana edad (5 años). Del total antes mencionado, alrededor de la mitad son niños y niñas de entre 7 y 14 años: el 32% son niñas y adolescentes mujeres, y el 68% son niños y adolescentes hombres. Las niñas ingresan gradualmente al mercado laboral, conforme van aumentando en edad. El 41,9% está por debajo de la edad mínima de admisión al empleo (14 años). Sólo el 53,3% asiste a la educación formal y un cuarto de la población infantil que trabaja está con un importante rezago escolar, es decir, su edad no corresponde con el nivel educativo cursado. Además, el 52,7% de las personas menores de edad trabajadoras es indígena y se incorpora al trabajo a muy temprana edad⁸³.

Guatemala con explotación laboral a nivel de países subdesarrollados⁸⁴ Explotación laboral de niños y niñas (1999-2008)1



1. Año de datos depende en su disponibilidad. Datos mundiales no disponibles 2. Subregistros en trabajos domésticos 3. Compuesto principalmente por África Subsahariana. ND = No disponible
Fuente: UNICEF- State of the World's Children 2010

⁸¹ Sistema de Naciones Unidas, Evaluación de País, 2009.

⁸² Constitución Política de la República, Ley de Desarrollo Social, Decreto número 42-2001. Arto. 28, Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia. Decreto 27-03, Protocolo Adicional a la convención americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales “Protocolo de San Salvador” (OEA) 1988. Convención sobre los derechos del niño, Protocolo CDN relativo a la participación de niños en conflictos armados, Protocolo CDN relativo a la venta, prostitución infantil y la utilización de niños en pornografía, Convenio No. 138, Convenio No. 182, Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños,.

⁸³ OIT, Diagnóstico de situación del trabajo infantil y sus peores formas en Guatemala, 2009

⁸⁴ The Boston Consulting Group. Estudio de situación de la niñez en Guatemala. La explotación laboral en Guatemala se encuentra al nivel de países subdesarrollados (i.e. África Subsahariana) y es tres veces mayor al promedio de Latino América y Caribe.

La Organización Internacional del Trabajo señala a la pobreza como uno de los principales determinantes del trabajo infantil y que los niños asistan o no a la escuela. La cuarta parte de los hogares guatemaltecos tienen hijos trabajando, y los hogares más pobres son los que tienen el mayor número de niños y niñas trabajadores. El trabajo infantil es el doble en los hogares de extrema pobreza que en los hogares no pobres, siendo la principal causa que arrastra a los niños y niñas al trabajo y a empleos peligrosos.⁸⁵ Una buena parte del trabajo infantil se ubica en la informalidad (80%). El 67% del trabajo infantil es rural, y el 33% es urbano. Más de la mitad de las personas menores de edad realizan actividades relacionadas con la agricultura, tendencia que aumenta en Petén (Departamento del norte del país).

La ENCOVI 2006 muestra que un millón dieciséis mil niños, niñas y adolescentes son parte de la PEA como trabajadores o buscadores de trabajo. De los niños y niñas trabajadores, que constituyen el 20.3% del total de trabajadores del país, aproximadamente siete de cada diez son hombres, más de la mitad son indígenas, la mayoría vive en el área rural, y son trabajadores no calificados en actividades principalmente agrícolas. Solamente tres de cada diez niños trabajadores –cifras tomadas de ENCOVI 2000– estudian y quienes no se inscribieron en el año 2000 opinan que la razón principal es el trabajo (38.8%), seguida de los problemas económicos (24.8%) y de los problemas relacionados con la escuela y la educación (25.9%).⁸⁶ Según UNICEF, 519,503 niños y niñas entre 5 y 14 años trabajan, especialmente en el sector agrícola e informal. Muchas de las niñas y/o adolescentes indígenas no asisten a la escuela y no están trabajando por pago⁸⁷.

El 64% de los trabajadores menores de edad, tanto hombres como mujeres, se desempeñan como trabajador familiar no remunerado, seguido de aquellos que laboran como empleados privados (14.9% de hombres y 12.4% de mujeres) y los jornaleros o peones (16.5% hombres y 4.6% mujeres) y como cuenta propia no agrícola (8.1% son mujeres y un 2.4% son hombres).⁸⁸ El 93.2%, menores de 18 años, trabajaba en el sector informal, así como el 88.7% de los mayores de 60 años⁸⁹.

La decisión de ingresar al mercado de trabajo, muchas veces para ayudar al sustento del hogar, es distinta según las características de los menores de edad. Dicha decisión es más frecuente entre los niños y adolescentes del área rural (27.1%) que entre los del área urbana (17.9%); entre la población indígena (30.6%) en comparación a la no indígena (17.9%), y significativamente mayor entre los hombres (32.9%) que entre las mujeres (13.7%). Si bien estos patrones están asociados a las condiciones de vida de los hogares, la inserción laboral también está determinada por cuestiones y prácticas culturales⁹⁰.

De acuerdo a un análisis de regresión se observó el papel de las siguientes variables como determinantes del trabajo infantil y la escolaridad: género, etnicidad, pobreza, escolaridad materna, estructura del hogar, exposición a traumas colectivos y exposición a traumas individuales, limitado acceso al crédito y seguro médico⁹¹.

Muy poca información existe con respecto a las incuestionablemente peores formas de trabajo infantil, las cuales son delitos y, por lo tanto, la mayoría se realizan en la clandestinidad. Algunos de estos delitos están íntimamente vinculados entre sí; por ejemplo, la

⁸⁵ USAID, Más y mejor educación en Guatemala ¿Cuánto nos cuesta?

⁸⁶ OIT, 2003, *Entendiendo el trabajo infantil en Guatemala*. Resumen del Informe.

⁸⁷ Hallman, et al. 2007 "*Indigenous Girls in Guatemala: Poverty and Location*," in Maureen Lewis and Marlaine Lockheed (eds.), *Exclusion, Gender and Education: Case Studies from the Developing World*. Washington, DC.

⁸⁸ Sistema de Naciones Unidas, Evaluación de País, 2009, con datos de la ENEI 2004

⁸⁹ Oficina del Procurador de los Derechos Humanos, Informe Circunstanciado al Congreso de la República

⁹⁰ Sistema de Naciones Unidas, Evaluación de País, 2009

⁹¹ INE 2003, *Entendiendo el Trabajo Infantil en Guatemala*

explotación sexual comercial es una forma de esclavitud, algunas veces relacionada con la trata de personas y con frecuencia sus víctimas son obligadas a participar en actividades ilícitas. No obstante, se sabe que al igual que los otros países de Centroamérica, existe en Guatemala una incidencia importante de explotación sexual comercial. Sus víctimas son principalmente niñas y adolescentes mujeres, aunque se sabe de la existencia de niños y adolescentes hombres⁹².

Guatemala es un país de origen, tránsito y destino de víctimas de trata de personas con fines de explotación sexual comercial, trabajo forzoso⁹³ y adopción irregular, entre otras formas. De acuerdo con un estudio sobre el trabajo infantil indígena, las niñas y adolescentes mujeres indígenas son “el blanco perfecto”⁹⁴ de la trata de personas con fines de explotación sexual comercial. En relación con la participación de personas menores de edad en actividades ilícitas, se sabe de la utilización de niños, niñas y adolescentes indígenas para la producción de marihuana en Petén y amapola en San Marcos y Huehuetenango⁹⁵.

Recientemente cobró vigencia la Ley contra la violencia sexual, explotación y trata de personas, contenida en el Decreto 9-2009 del Congreso de la República. A pesar de ello existen más de 15,000 menores, entre los 6 y 13 años, niñas y de 11 a 13 años en los niños, que sufren de diferentes tipos de explotación. Se indica que dentro de las modalidades del crimen organizado se encuentra la Trata de Personas⁹⁶. El Departamento de Estado de los Estados Unidos, resalta las recomendaciones hechas a Guatemala y la sitúa en el “*nivel 2 con vigilancia*”, como uno de los países donde aumenta el número de víctimas de trata de personas en el país⁹⁷.

Recientemente la OIT ha sugerido que aquellas políticas sociales generales que se relacionan de manera directa o indirecta con el trabajo infantil y sus peores formas, como el Programa de Transferencias en Efectivo Condicionadas, deberían incluir directamente estas problemáticas⁹⁸.

3.3 Juventud y situación laboral

La Ley de Protección integral de la Niñez y la Adolescencia, Decreto 27-03, establece el deber del Estado de promover y adoptar las medidas necesarias para proteger a la familia, jurídica y socialmente, así como garantizarle a los padres y tutores, el cumplimiento de sus obligaciones en lo relativo a la vida, libertad, seguridad, paz, integridad personal, salud, alimentación, educación, cultura, deporte, recreación y convivencia familiar y comunitaria de todos los niños, niñas y adolescentes. Dicha ley es un instrumento jurídico de integración familiar y promoción social, que persigue lograr el desarrollo integral y sostenible de la niñez y adolescencia guatemalteca, dentro de un marco democrático e irrestricto respeto a los derechos humanos. La población adolescente y joven, según las estadísticas, incluye a los grupos de edad de 10 a 24 años⁹⁹. Este sector de población representa, para ambos sexos, la tercera parte de la población del país. Los adolescentes -hombres y mujeres- de 13 a 17 años, son los que mayor participación económica tienen en el mercado de trabajo¹⁰⁰, tanto de indígenas como del área

⁹² OIT, Diagnóstico de situación del trabajo infantil y sus peores formas en Guatemala, 2009

⁹³ Departamento de Estado: Trafficking in Persons Report, 2008. Gobierno de los Estados Unidos de América.

⁹⁴ IPEC: El trabajo infantil que desempeñan los niños y niñas indígenas. El caso de Guatemala, OIT, Sn José, 2006

⁹⁵ Idem

⁹⁶ PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano para América Central IDHAC 2009-2010

⁹⁷ Informe anual sobre la trata de personas 2009. Departamento de Estado, Estados Unidos de Norteamérica, sección Guatemala. 16 de junio de 2009.

⁹⁸ OIT, Diagnóstico de situación del trabajo infantil y sus peores formas en Guatemala, 2009

⁹⁹ Según la ley se considera niño o niña a toda persona desde su concepción hasta que cumple trece años de edad, y adolescente a toda aquella desde los trece hasta que cumple dieciocho años de edad.

¹⁰⁰ Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección de la Adolescencia Trabajadora: ¿Qué se entiende por trabajador adolescente? “Se considera trabajo del adolescente a aquel trabajo o actividad económica realizadas por

rural, con menor participación de adolescentes del mismo rango en el área urbana y no indígena. Esto se explica por las oportunidades de estudio que se tienen en el área urbana y por los altos niveles de pobreza del área rural.¹⁰¹

Según el estudio Capacidades Humanas: El activo potencial de la Nación (PNUD 2008), la presencia de una alta proporción de población de jóvenes puede constituir una oportunidad extraordinaria para el país: si esta población, en edad de trabajar, encontrase empleos productivos, el crecimiento económico se dispararía y habría altas posibilidades de que la pobreza declinara drásticamente y rápidamente. Si, además, los jóvenes percibiesen ingresos más altos, podrían impulsar el ahorro nacional y mejores condiciones de vida para los hogares¹⁰². Ello demanda, a su vez, una fuerza de trabajo adecuadamente calificada. Por el contrario si estas condiciones necesarias no se concretan, el «bono demográfico¹⁰³» se convierte, más bien, en una «carga», en el detonante para la perpetuación del círculo vicioso de la pobreza y la desigualdad¹⁰⁴.

Tasas de participación económica por sexo, área y categoría étnica
Según grupos de edad
 Porcentajes

Características	Niñez y adolescencia	Niños (de 7 a 12 años)	Adolescentes (de 13 a 17 años)
Total	23.3	12.1	39.0
Sexo			
Hombre	32.9	16.9	55.0
Mujer	13.7	7.3	22.8
Área			
Urbano	17.9	7.1	32.3
Rural	27.1	15.4	43.8
Categoría étnica			
No indígena	17.9	7.6	31.9
Indígena	30.6	17.9	49.1

Fuente: SNU, Evaluación de País, 2009 con datos de la ENEI 2004

La población joven debe estar al término de su educación básica: nueve años obligatorios, según el mandato constitucional¹⁰⁵, o al final teórico de la educación universitaria. En términos laborales, está en la edad de inicio legal de las actividades laborales¹⁰⁶, por lo que será denominada Población Laboral Emergente. Representan poco más de millón y medio de personas y constituye el núcleo de la nueva fuerza laboral del país para el corto y mediano

personas de 14 años cumplidos y menores de 18 años de edad, quienes por ley pueden trabajar y estar bajo el régimen especial de protección por su condición de personas en desarrollo conforme lo establece el Código del Trabajo en sus artículos 147 (“El trabajo de los jóvenes debe ser adecuado especialmente a su edad, condiciones o estado físico y desarrollo intelectual y moral”).

¹⁰¹ Sistema de Naciones Unidas, Evaluación de País, 2009

¹⁰² PNUD Informe Nacional de Desarrollo Humano, Guatemala 2007/2008: ¿Una economía al servicio del desarrollo humano? Las Capacidades Humanas: El Activo Potencial de la Nación

¹⁰³ Cuando desciende el índice de dependencia infantil y aumenta la Población Económicamente Activa (PEA), se inicia lo que se denomina bono demográfico, que representa a toda la población adolescente y joven, que constituye la nueva fuerza laboral del país. Se conoce como bono demográfico cuando la población en edad de trabajar (población de 15 a 64 años de edad) sea mayor que la población inactiva (menores de 15 años y mayores de 65 años) entonces se tendrá la oportunidad de generar ahorros y excedentes para mejorar la educación de los niños y jóvenes, garantizar un retiro digno a los adultos mayores y proveer salud a la población en general.

¹⁰⁴ PNUD Informe Nacional de Desarrollo Humano, Guatemala 2007/2008: ¿Una economía al servicio del desarrollo humano? con base en un insumo elaborado por Rubio, F. Programa Estándares e investigación educativa Juárez Asociados en respuesta a una orden de trabajo de USAID.

¹⁰⁵ Constitución de la República, 1985, Título Segundo, Sección Cuarta, Artículo 74.

¹⁰⁶ Desde los 14 años, según el Código del Trabajo, Artículos 31, 32, 148, 149, 150 y 265.

plazo. Equivale, además, a un poco más del 20% de la población del país; un 11% corresponde al grupo de 15 a 19 años y un 9.2% al de 20 a 24 años. Según estas estimaciones, hay un 0.4% más de hombres que de mujeres (20.4% vs. 20%)¹⁰⁷. Dado que la mayoría de los jóvenes poseen bajo nivel educativo y tienen acceso a empleos con un nivel mínimo de calificación, puede interpretarse que carecen de suficiente preparación para competir por empleos de calidad¹⁰⁸.

El Informe Nacional sobre Trabajo Infantil 119, revela que la remuneración promedio de los niños y jóvenes de entre 10 y 17 años equivale aproximadamente al 53.7% y 35.2% del salario mínimo vigente, dependiendo de si son trabajadores asalariados o por cuenta propia, respectivamente.

3. VIOLENCIA INTRAFAMILIAR

La violencia intrafamiliar es el acto u omisión cometida por algún miembro de la familia en una posición de poder o de confianza que perjudica el bienestar, la integridad física o síquica, o la libertad y el derecho al pleno desarrollo de otro miembro de la familia¹⁰⁹. La familia puede inculcar valores éticos y respeto por el otro, además de vigilar y controlar a los niños o jóvenes en riesgo de iniciar una “carrera delictiva”, y como indica *Kliksberg* (2007:33), todos estos roles no son reemplazables por ninguna otra institución y convierten a la familia en la clave fundamental para prevenir el delito¹¹⁰. Actualmente funciona la Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y contra las Mujeres (CONAPREVI), mecanismo nacional que impulsa la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, Convención Belém do Pará, y ente encargado de la política nacional de erradicación de la violencia intrafamiliar y contra las mujeres, a través del Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia Intrafamiliar y contra las Mujeres.

De 2005 a 2008, los casos de violencia intrafamiliar conocidos por el sistema de justicia fueron 171,027. El número de éstos se han elevado drásticamente en los últimos cinco años, y es posible que el mayor acceso a la denuncia influya en estas cifras. De enero a junio de 2009, según estadísticas del Centro Nacional de Análisis y Documentación Judicial del Organismo Judicial (CENADOJ), se registraron 46,302 casos¹¹¹ de violencia intrafamiliar en el país; la recurrencia son mujeres adultas y niñas con 43,848 del total de los casos, indicando como principal agresor o típico autor al conviviente o ex conviviente. El 71% de los casos corresponde a violencia física o psicológica¹¹².

En el 2009, durante el primer semestre, 4,826 menores de edad fueron las víctimas de violencia intrafamiliar. La cifras del CENADOJ sobre casos de violencia intrafamiliar ubican un índice relativamente mayor en contra de las niñas y adolescentes mujeres (50.64%) en comparación a sus pares niños y adolescentes (49.36%). En cambio, las cifras reportadas por la Policía Nacional Civil transfieren la curva de lesiones y homicidios hacia los niños y adolescentes. El género masculino es el más afectado en los casos de lesiones (78.43%) y de homicidios (79.82%). La violencia intrafamiliar también afecta a las personas adultas mayores, siendo el entorno del hogar el escenario más común donde ocurren múltiples formas de maltrato físico, psicológico y social, descuido y abandono; la dimensión de dichos abusos no desmerece otras formas de maltrato y violencia sufridas por ellas y que poseen carácter

¹⁰⁷ PNUD Informe Nacional de Desarrollo Humano, Guatemala 2007/2008: ¿Una economía al servicio del desarrollo humano?

¹⁰⁸ Idem

¹⁰⁹ OMS, 2002, Informe mundial de violencia y salud

¹¹⁰ PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano para América Central IDHAC 2009-2010

¹¹¹ CENADOJ. “Informe Estadístico. Casos ingresados por violencia intrafamiliar. Estadística Judicial”, Dic. 2009

¹¹² Idem

estructural, como: negligencias, acciones y omisiones, por parte de agentes e instituciones estatales y estructuras sociales extrafamiliares¹¹³.

La violencia intrafamiliar no es un fenómeno exclusivo de los sectores más pobres o menos educados; existe en todas las clases sociales. La violencia intrafamiliar es considerada “la cara oculta de la relación intrafamiliar”.

3.1 Violencia, menores de edad, adolescencia y juventud

Guatemala es un país de alta violencia homicida. En los últimos siete años aumentó de manera sostenida la tasa de homicidios, siendo este el mayor incremento en la región. Uno de los principales desajustes sociales asociados con mayor incidencia del delito se encuentra dentro del subsistema familiar, relacionado con las familias disfuncionales¹¹⁴. La inseguridad o la violencia le han costado a Guatemala cerca de 8% de su Producto Interno Bruto. Al Salvador el 11% y a Costa Rica menos del 4%.¹¹⁵.

Según datos recolectados mediante la Encuesta Lapop para IDHAC, 2009-2010, el principal problema de la sociedad guatemalteca es la inseguridad ciudadana (66%). A los problemas económicos se les asigna el 27%. Las zonas habitadas en su mayoría por población indígena poseen menores tasas de violencia criminal y, en general, las expresiones de la delincuencia organizada son menos frecuentes¹¹⁶. La violencia pasó, en los últimos tres años, de ser un fenómeno generalizado a concentrarse en un 61.21% en el área urbana de cada uno de los municipios¹¹⁷.

La fuerza del crimen organizado ha convertido a los menores de edad, a la adolescencia y juventud en sujetos de criminalidad, que son reclutados y utilizados por su posición de indefensión, situación económica y falta de oportunidades, siendo las pandillas o maras un apéndice constitutivo. Existe un continuo crecimiento de estos grupos, en los cuales los menores de edad y adolescentes son herramientas que perpetúan y extienden el dominio y redes del crimen organizado. En el caso de las maras de la zona 18 y el municipio de Mixco ejemplifican la pérdida territorial e incapacidad de influencia y despliegue policial¹¹⁸.

En Guatemala existen 432 grupos de maras o pandillas que aglutinan alrededor de 14,000 integrantes¹¹⁹. Las mujeres pueden representar entre el 10% y 40% de los miembros de las pandillas. El maltrato y el abuso sexual en la familia son factores de riesgo más precisos en su caso que en el de los varones. Están subordinadas a los pandilleros y raramente ocupan posiciones de liderazgo¹²⁰.

La primera edad que registra el primer homicidio en el país es 11 años; los 15 y 17 años tienen números mayores, con 11 y 16 homicidios, respectivamente. Los detenidos de 18 años de edad son el grupo más grande. La mayoría de edad significa para muchos jóvenes una etapa de suma vulnerabilidad en la cual el crimen organizado ofrece “oportunidades y beneficios”, aprovechando y utilizándolos para cometer una gran cantidad y variedad de delitos¹²¹.

¹¹³ Oficina del Procurador de los Derechos Humanos. Informe Anual Circunstanciado al Congreso de la República

¹¹⁴ PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano para América Central IDHAC 2009-2010.

¹¹⁵ Idem

¹¹⁶ PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano para América Central IDHAC 2009-2010

¹¹⁷ Oficina del Procurador de los Derechos Humanos. Informe Anual Circunstanciado al Congreso de la República

¹¹⁸ Idem

¹¹⁹ IDHAC 2009-2010: El mayor de la región, aunque con menor número de pandilleros, ya que Honduras tiene 112 grupos y 36,000 pandilleros

¹²⁰ Demoscopia S.A., 2007: xvi

¹²¹ Oficina del Procurador de los Derechos Humanos. Informe Anual Circunstanciado al Congreso de la República

En el año 2007, Guatemala adoptó un plan de prevención de la violencia juvenil, y aunque a la fecha no ha registrado avances sustantivos, señala tres niveles de intervención: el primario o prevención temprana dirigida a familias y niños vulnerables; el secundario o reorientación de los jóvenes en riesgo (drogadictos, pandilleros, etc.) y el terciario o de reinserción educativa y laboral para jóvenes delincuentes¹²². Lo anterior al considerar que quienes están en riesgo de caer en la delincuencia son los niños, niñas o adolescentes afectados por una combinación de circunstancias como el abandono familiar, la experiencia en la calle, la pertenencia a pandillas, la exclusión, deserción o abandono escolar, la dependencia de drogas o alcohol, y la ausencia de oportunidades laborales. Además se han planteado estrategias para trabajar tanto con la familia como con el menor en situación de riesgo: en el caso de la familia dando especial atención a los hogares monoparentales, padres menores o madres primerizas, en condiciones de extrema pobreza¹²³.

3.2 Violencia y mujeres

En el caso de muerte violenta de mujeres¹²⁴ de 2003 a 2008 las cifras han aumentado hasta en un 179%. A diciembre de 2009, la cifra ascendió a 720 mujeres asesinadas, elevando a 60 el promedio mensual, es decir a 2 por día.¹²⁵ Geográficamente, el departamento de Guatemala es el más violento con 291 casos registrados (48.34%). Le siguen Escuintla (32) y Jalapa (28). Existen departamentos con un gran número de víctimas ubicados en zonas fronterizas, tales como San Marcos (27), Jutiapa (23), Petén (21), Chiquimula (21), Huehuetenango (20) e Izabal (18).

Según el Informe del Procurador de los Derechos Humanos 2009, al examinar las cifras de muertes por edades, no hay un patrón etario específico: la violencia contra la mujer es una práctica generalizada que no distingue edades. La cifra más alta se ubica en las féminas entre 23 y 27 años con 101 muertes.

3.3 Violencia y adulto mayor

En el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de octubre de 2009, según fuentes policiales, se registraron 204 muertes violentas de adultos mayores, (el 82% corresponde a hombres y el 18% a mujeres) lo que representa un promedio mensual de 20.4 homicidios y asesinatos. En comparación con 2008 —que registró 193 hechos— en 2009 hubo un ligero aumento (11 casos) en el mismo período. El 61.27% de la causa de muerte es por arma de fuego. El 57% se produce en el área urbana y el 43% en el área rural.¹²⁶

4. DESINTEGRACIÓN FAMILIAR

La protección a la familia está garantizada en la Constitución Política de la República. El Estado se obliga a garantizar la protección social, económica y jurídica de la familia; a promover su organización sobre la base legal del matrimonio, la igualdad de los derechos de los cónyuges, la paternidad responsable y el derecho de las personas a decidir libremente el número y espaciamiento de sus hijos.¹²⁷ El mandato constitucional establece la igualdad de los hijos

¹²² PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano para América Central IDHAC 2009-2010

¹²³ Idem

¹²⁴ El Congreso de la República aprobó la Ley contra el femicidio y otras formas de violencia contra la mujer (Decreto No. 22-2008).

¹²⁵ PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano para América Central IDHAC 2009-2010

¹²⁶ Oficina del Procurador de los Derechos Humanos. Informe Anual Circunstanciado al Congreso de la República

¹²⁷ Constitución Política de la República de Guatemala, Cap. 2, Derechos Sociales, Sec. Primera: Familia, Arto. 47

como un derecho y su discriminación es punible como la negativa de proporcionarles alimentos en la forma que la ley prescribe. Con igual orientación el derecho internacional establece que “Se debe conceder a la familia, que es el elemento natural y fundamental de la sociedad, la más amplia protección y asistencia posibles, especialmente para su constitución y mientras sea responsable del cuidado y la educación de los hijos a su cargo”.¹²⁸

En el caso de las familias desintegradas, particularmente de familias de un solo padre, el desempeño no es tan bueno como en las familias casadas.¹²⁹ En promedio, el matrimonio constituye la característica observable más fuerte en la determinación de la riqueza familiar en Guatemala (incrementa la riqueza en un 29%)¹³⁰. Sin embargo, la familia entra en un círculo vicioso cuando uno de los jefes de hogar busca, a través de la migración, mejores condiciones de vida. Constituyendo la desintegración familiar uno de los impactos sociales de la migración.

Aunque la familia sigue siendo mayoritaria, durante las dos últimas décadas han aumentado los hogares monoparentales, habitualmente con jefatura femenina, especialmente en los hogares no pobres.

NIVEL DE POBREZA DEL JEFE DE HOGAR¹³¹ SEGÚN SEXO

Sexo del jefe de hogar	% Pobres	% No Pobres	Total
Jefes Hombres	42.7	57.3	100
Jefes Mujeres	30.8	69.2	100

Fuente: ENCOVI 2006

Para muchos objetivos ligados a la vida cotidiana y a la satisfacción de necesidades básicas como la comida y el abrigo, los hogares pueden ser las unidades de análisis apropiadas. Sin embargo, para analizar la dinámica de los vínculos familiares y de parentesco, especialmente en épocas de elevadas tasas de divorcio y patrones migratorios altamente diferenciados, es necesario poner especial énfasis en la falta de correspondencia entre hogares y familias. En estas condiciones, las responsabilidades y obligaciones familiares pueden estar a cargo de miembros que no comparten el hogar¹³².

En Guatemala el aumento de hogares¹³³ no necesariamente coincide con el aumento de matrimonios, los que según el Instituto Nacional de Estadística¹³⁴ durante el período de 1996 a 2005, han mostrado una tendencia decreciente. Se observa un mayor número de matrimonios en los departamentos con población predominantemente indígena y un aumento de divorcios

¹²⁸ Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales (ONU) 1966. Arto.10

¹²⁹ FADEP, 2007. Aguirre Sophia, Determinantes del Crecimiento Económico, Población y Familia: El Caso de Guatemala.

¹³⁰ Idem

¹³¹ Para el caso de Guatemala el Instituto Nacional de Estadística define “hogar” como “una persona sola o varias personas unidas o no por vínculos familiares, que viven juntas bajo un mismo techo, para proveer y satisfacer sus necesidades alimenticias y otras indispensables para vivir.

¹³² CEPAL, 2007 Jelin, Elizabeth. Las familias latinoamericanas en el marco de las transformaciones globales

¹³³ Considerando la definición de hogar distinto al concepto de familia: “Hogar: grupo de dos o más personas, que unidas o no por relación de parentesco tienen independencia económica, es decir, participan de la formación y utilización de un mismo presupuesto, compartiendo las comidas y habitando en la misma vivienda o en parte de ella. Un hogar particular puede estar constituido por una sola persona. Esta definición censal implica considerar la existencia de hogares “no familiares” y hogares unipersonales que, en rigor no constituyen familia”. SERNAM, “La familia Chilena en los noventa” documentos de trabajo, de planificación y estudios Nº 27”, Reca, Inés C, Santiago Diciembre 1993. p. 9.

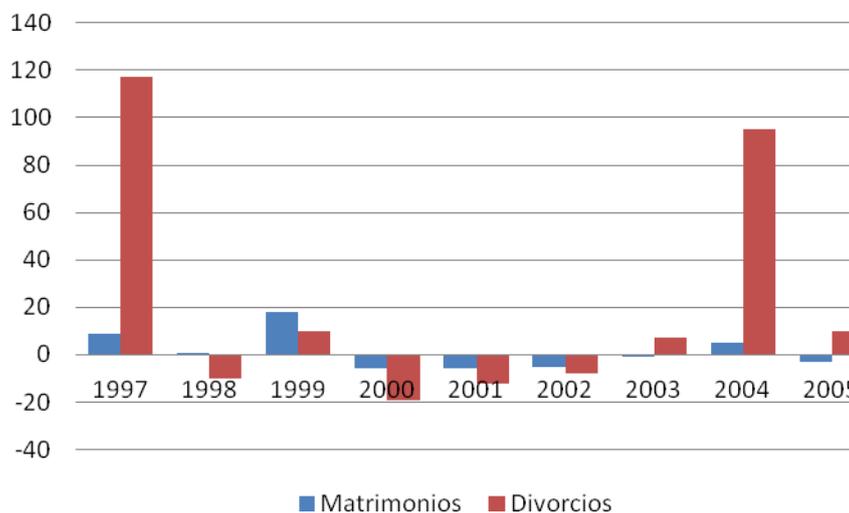
¹³⁴ El Instituto Nacional de Estadística, carece de una definición de “familia” por lo que utiliza la categoría de “hogares” como unidad de análisis. Existe una tendencia a identificar a la familia con el hogar, dado que la información censal y de encuestas se basa normalmente en hogares,

en la ciudad capital, lo que confirma la mayoría de jefatura femenina en hogares no pobres¹³⁵. En muchos programas sociales, se concibe a las familias como hogares incluso se ignoran las distintas etapas del ciclo de vida familiar, como grupo social y el ciclo de vida de cada uno de sus miembros.

Matrimonios y Divorcios por año de ocurrencia

Variación Porcentual

Período 1997 - 2005



Fuente: elaboración propia con datos del INE

El Informe sobre Desarrollo Humano para América Central IDHAC 2009-2010, indica que los mecanismos de presocialización en el delito no son bien conocidos, aunque se sabe que la violencia, el abandono y el mal ejemplo son los que más influyen sobre el niño. Tampoco existe asociación inevitable entre un determinado tipo de familia o una determinada experiencia familiar y la criminalidad actual o futura de los hijos. Sin embargo, se sabe que la probabilidad de violentar a los niños y en general de no cumplir sus roles preventivos es mayor entre las familias incompletas y entre las que han sufrido ciertos traumatismos.

5. MIGRACIÓN

En Guatemala, un tema que adquiere especial relevancia es el de la migración que afecta de manera directa a la familia. El análisis de la migración ha quedado generalmente reducido al impacto de las remesas familiares, sin considerar a fondo el efecto que genera al producir familias incompletas; y, aunque la migración, no constituye un único factor, sí contribuye a generar familias disfuncionales al impactar en la desintegración familiar. “Menos estudiadas aún son las dimensiones subjetivas, culturales y afectivas de los temas involucrados en estas familias a la distancia, en una era de comunicaciones virtuales”¹³⁶. Los procesos migratorios siempre implican la fragmentación de las familias, sea de manera temporal o más permanente.

La migración y las remesas ayudan a reducir la pobreza del migrante y la de las familias receptoras, como también a estimular algunas actividades económicas (transporte, comunicaciones, turismo, banca, construcción de vivienda). Pero la migración es un drenaje de capital humano –típicamente joven y a menudo educado – es decir, en balance, una gran

¹³⁵ Instituto Nacional de Estadística

¹³⁶ CEPAL. Jelin, Elizabeth. Las familias latinoamericanas en el marco de las transformaciones globales

pérdida para la economía guatemalteca. La migración además rompe de tajo los lazos familiares y ha promovido tanto un cierto desprecio por la identidad originaria como una cierta aversión al trabajo entre los receptores de moneda extranjera¹³⁷.

El desasosiego que produce la partida de un miembro de la familia –especialmente si se trata del proveedor tradicional– la incertidumbre acerca de su suerte, el no contar con su presencia en momentos decisivos para formar la personalidad del hijo o de la hija, y el sentir que la separación es inevitable, son circunstancias que al menos en principio debilitan la capacidad de muchas familias centroamericanas para inculcar los valores y actitudes conducentes a una plena integración a la vida social¹³⁸. Por otra parte, según Aguirre (2007) se ha detectado que la estructura familiar es importante para determinar tanto los niveles de riqueza como de pobreza en Guatemala. La familia intacta se desempeña mejor, seguida de las uniones que en Guatemala se identifican como uniones de hecho. Otras características observables en los hogares muestran que los hogares de matrimonios tienen la mayor probabilidad de ser propietarios de una casa, de tener otros activos (ahorros y similares), y muestran un índice menor de necesidades básicas no satisfechas que otras estructuras familiares. En el extremo opuesto, después de las madres solteras, las personas divorciadas y separadas son las que más sufren¹³⁹.

La guerra civil de 36 años en Guatemala que finalizó en 1996, causó que miles de refugiados políticos huyeran a países vecinos, especialmente a los Estados Unidos y Canadá. La Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH) llegó a la conclusión que 200,000 personas fueron asesinadas o desaparecidas, y que de 1981 a 1983, hasta 1,5 millones de personas fueron desplazadas internamente o tuvieron que huir del país, incluidos unas 150,000 personas que buscaron refugio en México. Los Acuerdos de Paz de Guatemala en 1996 marcaron el fin de las hostilidades abiertas, pero no disminuyeron las tensiones sociales, la violencia política, la desigualdad cruda, y graves dificultades económicas, que alimentan las presiones de emigración¹⁴⁰. Aunque la respuesta de políticas sociales luego del enfrentamiento está en dichos Acuerdos, las mismas continúan como agenda pendiente.

Según un estudio del Instituto de Lingüística y Educación (2005), el mayor impacto en la familia, producido por la migración es lo que el estudio llama “las viudas de la globalización”, es decir, las mujeres que quedan solas como jefe de hogar y que deben enfrentar los problemas de la socialización. Estas mujeres están reconfigurando patrones de conducta, hábitos de trabajo y procesos de identificación y auto-identificación. Las mujeres se ven obligadas a asumir el papel de padre y madre, con un incremento de la tensión psicológica y la frustración, la tristeza y el enojo. Hay una generación de niños que está creciendo sin el referente del padre. Para muchos el padre está representado por el celular, “artefacto indispensable para organizar la economía de remesas y mediante el cual se comunican para girar instrucciones, seguir el ritmo de la construcción de la casa, para autorizar o desautorizar la participación de las mujeres en actividades extradomésticas.” El estudio destaca la dificultad de los varones para realizar los procesos de identidad, tanto de género como de cultura, al carecer del referente masculino en la casa. El estudio concluye que la “migración acarrea más problemas humanos (personales, familiares, emocionales, sociales), que a la larga no son compensados por los beneficios materiales que pueda significar¹⁴¹.

¹³⁷ PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano para América Central IDHAC 2009-2010

¹³⁸ PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano para América Central IDHAC 2009-2010

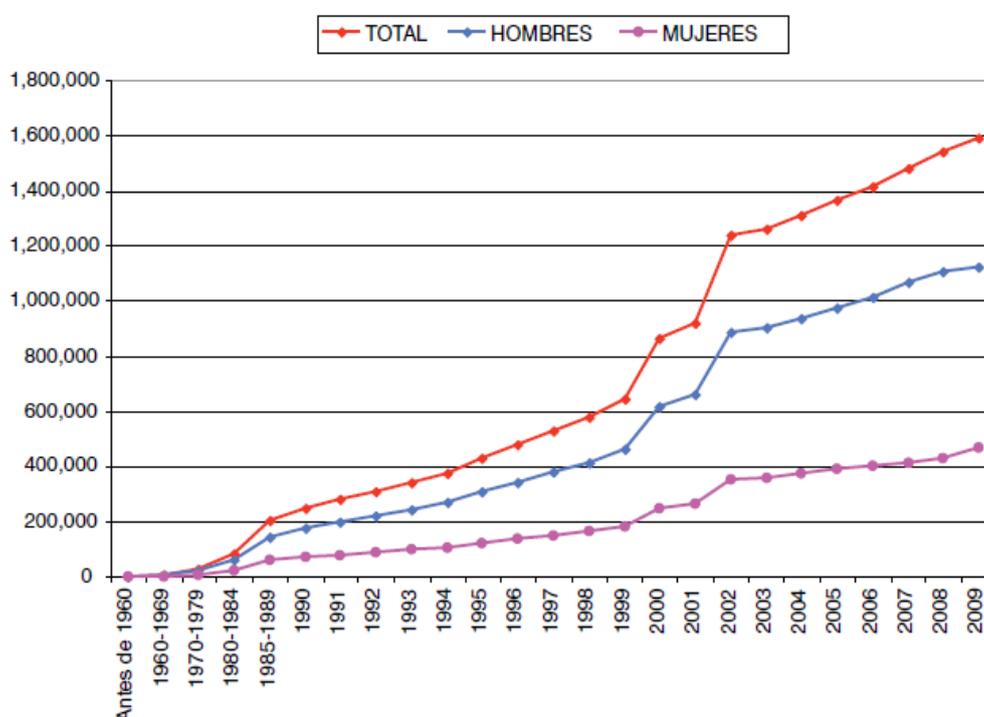
¹³⁹ FADEP, 2007. Aguirre Sophia, Determinantes del Crecimiento Económico, Población y Familia: El Caso de Guatemala

¹⁴⁰ OIM 2008, Cuaderno de Trabajo Sobre Migración 26. Encuesta sobre Remesas 2008 y Medio Ambiente

¹⁴¹ Universidad Rafael Landívar, Instituto de Lingüística y Educación 2005.

Es importante destacar que casi el 1.0% (0.9%) de los migrantes son niños comprendidos entre 10 y 14 años de edad; el 19.6% son personas comprendidas entre 15 y 19 años de edad, el 29.6% son personas que tienen edades entre 20 y 24 años de edad, el 31.3% son personas que tienen edades entre 25 y 34 años de edad. Esto significa que el 81.6% de la población guatemalteca que emigra internacionalmente es sumamente joven ya que la mayoría se encuentra entre los 10 y 34 años. De las personas que emigraron, el 31.1% viajó casado y el 16.5% unidos, es decir que el 47.6% de los hogares sufrieron una ruptura familiar muy fuerte, lo cual repercute tanto en el aspecto emocional de los hijos como en las mujeres que tienen que asumir los dos roles. El 47.5% viajaron solteros y el resto (4.9%) corresponde a personas viudas, divorciadas y/o separados¹⁴².

**TENDENCIA DE LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL DE TODA LA VIDA DE LA POBLACIÓN GUATEMALTECA
 DIFERENCIADA POR GÉNERO
 Período: Antes de 1960-2009**



Fuente: OIM 2009, Cuaderno de Trabajo Sobre Migración 27

Regularmente cuando viaja un padre o una madre hay niños, niñas y adolescentes que sufren por la separación de sus padres, y además crecen sin el derecho a disfrutar de la vida en familia. Se puede decir que la migración de uno o ambos padres desestabiliza la unidad familiar y obliga a los hijos y a otros familiares cercanos a asumir nuevos roles como jefes y/o jefas de familia. De esta manera, las abuelas y abuelos o los hermanos mayores quedan al cuidado de los niños y niñas de la familia mientras los padres se encuentran en el extranjero, lo cual genera confusión de roles y niveles altos de estrés en las personas. Es importante mencionar que la migración de los padres en algunos casos promueve la deserción escolar y además, que niños y adolescentes se insertan en trabajo infantil, debido a que muchos de ellos tienen que asumir la jefatura del hogar y la responsabilidad de sus hermanos menores¹⁴³. Los nuevos escenarios sociales que incluyen migraciones femeninas, pero también de hombres

¹⁴² Idem

¹⁴³ OIM 2009, Cuaderno de Trabajo Sobre Migración 27. Encuesta sobre Remesas 2009 Niñez y Adolescencia

cuyas mujeres han migrado, requieren de los apoyos sociales necesarios para el cuidado de hijos.

Para los niños que los migrantes dejan atrás y para los propios niños que migran, la pérdida de referentes afectivos –padres, madres, abuelos u otros– aumenta la probabilidad de que no reciban el mismo cuidado de salud, alimentación, ni la protección adecuada contra todas las formas de violencia. Las ausencias que supone la desintegración familiar conllevan un efecto psicosocial significativo que puede traducirse en sentimientos de abandono y vulnerabilidad, pérdida de autoestima, entre otros. Un caso especial es el de los hijos e hijas que deben hacerse cargo de sus hermanos ante la ausencia de los padres, asumiendo grandes responsabilidades. Otro efecto, cuando la migración no es regular, es que muchos niños y adolescentes viven en los países de destino sin documentación, violando de esta forma sus derechos a una nacionalidad y a un nombre, dificultando su acceso a los servicios de educación y salud, y haciéndolos más vulnerables a la trata y a las adopciones ilegales¹⁴⁴.

En cuanto a la percepción de los padres sobre el comportamiento de sus hijos, la Encuesta sobre Remesas 2009, Niñez y Adolescencia de OIM, determinó que el 61.7% de los padres y madres tienen la percepción que sus hijos se encuentran bien, el 0.9% que se encuentran mal, el 3.8% los perciben tristes y el 1.2% enojados.

La decisión de migrar de la población residente en el extranjero se sustenta fundamentalmente en dos situaciones: conseguir un trabajo, el 41.3%, y ganar más dinero, el 46.3%. Las otras razones son por construcción de vivienda, reunión familiar, conflictos familiares, o poner un negocio¹⁴⁵. De la población mayor de 7 años que investigó la encuesta se determinó que hay aproximadamente 280,340 personas que tienen la intención de viajar al extranjero en los próximos 12 meses, esta población corresponde a un 7.1% de la población que se beneficia de las remesas. Ahora son las mujeres las que tienen una mayor intención de viajar (53.1%) que los hombres (46.9%). Además es preocupante que hay un 15% de la población con intención de viajar con edades comprendidas entre 7 y 18 años de edad¹⁴⁶.

La información de la referida Encuesta reporta que el 48.8% viajó con algún grado de educación primaria (17.8% incompleta y 31.0% completa); el 18.4% salió del país con algún grado de educación secundaria (6.1% incompleta y 12.3% completa); el 25.4% viajó con algún nivel de educación diversificada, es decir formados de maestros, secretarías, etc. (5.7% incompleta y 19.7% terminada) y el 1.1% con algún grado universitario (0.8% incompleta y 0.3% concluida).

5.1 Remesas

En el año 2009, se estimó que la población guatemalteca que reside en el exterior es de 1,590,832. Esta población está compuesta en un 70.5% por hombres y 29.5% por mujeres. Los datos sobre los guatemaltecos emigrantes internacionales, desde el año 2002, demuestran una tendencia constante cercana al 11.3% respecto a la población total de Guatemala. La encuesta estima para el año 2009 la población guatemalteca *residente en el exterior y que envía remesas* es de aproximadamente 1,365,404 personas (85% de la población en el exterior).¹⁴⁷

¹⁴⁴ Liwski, Norberto. Migraciones de Niñas, Niños y Adolescentes Bajo el Enfoque de Derechos.

http://www.iin.oea.org/IIN/cad/actualizacion/pdf/3_1/Migraciones%20de%20

[Ni%C3%B1os%20Ni%C3%B1as%20y%20Adolescentes%20bajo%20el%20Enfoque%20de%20Derechos.pdf](http://www.iin.oea.org/IIN/cad/actualizacion/pdf/3_1/Migraciones%20de%20Ni%C3%B1os%20Ni%C3%B1as%20y%20Adolescentes%20bajo%20el%20Enfoque%20de%20Derechos.pdf)

¹⁴⁵ Idem

¹⁴⁶ OIM 2009, Cuaderno de Trabajo Sobre Migración 27. Encuesta sobre Remesas 2009 Niñez y Adolescencia

¹⁴⁷ Idem

La Encuesta de OIM, reporta que la población guatemalteca beneficiaria de remesas es de aproximadamente 4,386,678 personas (1,104,736 hogares) y está compuesta por el 44.8% de hombres y el 55.2% de mujeres, debido a que es mayor la emigración internacional de la población masculina. El 44.7% de la población se encuentra residiendo en áreas urbanas, mientras que el 55.3% residen en las áreas rurales del país. Se evidencia que la mayor parte de la población que se beneficia de las remesas es población no indígena (79.6%) versus la población indígena (20.4%), lo cual se debe a que su iniciación es más reciente y la crisis del café en el año 2000, provocó la emigración internacional de población indígena, ya que por muchos años migraba únicamente a lo interno del país, principalmente a las fincas cafetaleras¹⁴⁸.

El monto de las remesas familiares enviadas por los guatemaltecos en el exterior descendió en el 2009 a US \$ 3,912.2 millones, lo que significa un 9.33% menos respecto al 2008 que fue de US \$ 4,314.7 millones¹⁴⁹. Para 2009 a pesar del descenso, el ingreso de divisas por este concepto representó el equivalente al 81.6% del ingreso de divisas por exportaciones¹⁵⁰. Como ya se mencionó si no tuvieran el ingreso de las remesas, muchos hogares se encontrarían en condiciones de pobreza¹⁵¹. La encuesta reporta que el 1.1% de la población beneficiaria de remesas no tienen ningún nivel educativo. Más de la mitad (57.3%) de esta población cuenta con algún grado de educación primaria, el 19.2% con algún grado de educación secundaria, el 19.4% cuenta con algún grado de nivel diversificado, siendo mayor la proporción de los que han concluido esta etapa educativa (12.9%). Es importante destacar que un 3.0% de la población cuenta con algún grado de universidad, el 2.0% aún no ha concluido este nivel educativo, únicamente el 1.0% son profesionales universitarios¹⁵².

El uso desagregado de las remesas para el 2009 fue el siguiente: el 49.0% se usan para el consumo, (40.5% para alimentos, lo restante es para vestuario, calzado, transporte mobiliario y equipo del hogar). El 16.0% se usa para el consumo intermedio, es decir, para invertir en actividades económicas que generan ingresos a los hogares, tales como mercadería para un negocio, gastos de alquiler, incluye los pagos de deuda del viaje del remitente, etc. El 23.1% se usa para la inversión y ahorro: incluye las inversiones en compra de bienes inmuebles, compra de maquinaria, construcciones, compra de seguros y ahorros. El 8.5% se destina para compra de bienes inmuebles, el 7.6% para ahorro propiamente, el 4.2% para construcción y vivienda y el 2.8% para compra de maquinaria, seguros, etc. El 11.9% es invertido en educación y salud (7.2% para la salud y el 4.7% para educación)¹⁵³.

Tomando en consideración el impacto que genera una familia incompleta y la necesidad de apoyar el cambio generacional, es importante conocer el número de niños, niñas y jóvenes que si bien se benefician de las remesas, se afectan por la migración.

La encuesta reporta que hay 20,166 niños menores de siete meses que se benefician de las remesas, de los cuales el 47.5% reside en áreas urbanas y el 52.5% reside en áreas rurales. El 49.2% son niños y el 50.8% son niñas. Casi una tercera parte (72.5%) de ellos se alimentan con la lactancia materna, el 27.5% lo sustituye con otros alimentos, principalmente con leche en polvo. La población comprendida entre 0 y 4 años corresponde a 300,841 (17.6%) de la población menor de 17 años, correspondiendo el 52.0% a hombres y el 48.0% a mujeres. Los

¹⁴⁸ OIM 2009, Cuaderno de Trabajo Sobre Migración 27. Encuesta sobre Remesas 2009 Niñez y Adolescencia

¹⁴⁹ ASIES, Evaluación e la Actividad Económica 2009 y Perspectivas 2010

¹⁵⁰ Banco de Guatemala: ingreso de divisas por exportaciones Año 2008, U\$ 5,034.6 millones, Año 2009, U\$4,795.3. Para el 2007 el ingreso de divisas por remesas representó el 12% del PIB.

¹⁵¹ OIM 2009, Cuaderno de Trabajo Sobre Migración 27. Encuesta sobre Remesas 2009 Niñez y Adolescencia

¹⁵² Idem

¹⁵³ OIM 2009, Cuaderno de Trabajo Sobre Migración 27. Encuesta sobre Remesas 2009 Niñez y Adolescencia

niños comprendidos entre 5 y 9 años de edad que se beneficia de remesas es de aproximadamente 455,443 (26.6%), el comportamiento por sexo es igual al grupo anterior. Se determinó que el 86.6% de niños comprendidos entre 7 y 9 años saben leer y escribir, el 91.8% de esta niñez se encuentran inscritos en la escuela y el 8.4% ha dejado de asistir a la escuela.

El grupo poblacional de 10 a 14 años es de aproximadamente 585,072 (34.2%), de los cuales el 52.7% son hombres y 47.3% son mujeres. El 97.6% sabe leer y escribir. Se determinó que el 90.1% se encuentra inscrito en la escuela y el 9.9% no se inscribió. El 9.7% dejó de asistir a la escuela. El 65.4% tiene educación primaria incompleta, el 17.2% primaria completa y el 14.1% secundaria incompleta y el 0.8% secundaria completa. Los niños de edades comprendidas entre 15 y 17 años son aproximadamente 371,377 (21.7%), el 47.2% son hombres y el 52.8% son mujeres. El 97.7% sabe leer y escribir y el 75.7% está inscritos en la escuela y de esta población el 12.5% dejó de asistir a la escuela. El 10.4% cuenta con educación primaria incompleta, el 16.5% con primaria completa, el 34.5% tiene secundaria incompleta, el 20.6% cuenta con secundaria completa, el 11.6% diversificado incompleto y el 3.8% ya concluyó la educación diversificada.

6. AUSENCIA DE PROTECCIÓN SOCIAL

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), que definió la seguridad social como "la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos", hace énfasis en reducir las consecuencias económicas de la enfermedad y el eje de la implementación sobrepasa al sector salud y, con una visión de sistema, involucra a otras instituciones (trabajo, asistencia social, seguridad social, etc.)¹⁵⁴.

Es usual que el término "protección social en salud" se utilice como sinónimo de seguro social o de seguridad social. Varios autores indican que esto es un error, pues ambos son únicamente dos de los varios instrumentos disponibles para alcanzar el objetivo de la protección social en salud¹⁵⁵. El éxito en medidas de protección social en salud está amarrado a las medidas estructurales de protección social, por ejemplo, creación de trabajo decente, reducción de la pobreza y el desarrollo social y económico en general¹⁵⁶.

Martínez (2005) ha hecho un aporte al identificar tres principales regímenes de bienestar en América Latina, cada uno ligado a principales efectos en la estructura social, tanto en términos de "desmercantilización" como de "desfamiliarización". Coloca a Guatemala –El Salvador y Nicaragua- en el régimen de bienestar "informal de doble proveedor", y lo denomina "familiar-céntrico" con Estado y mercado débil, en donde para lograr niveles mínimos de ingreso se registra una muy alta participación laboral de las mujeres y de familias con doble proveedor, así como una elevada proporción de trabajo informal y de autoempleo. Las mujeres continúan siendo cuidadoras y tienen que responder a una fuerte demanda, debido tanto a tasas de fecundidad muy pronunciadas como a la muy escasa inversión social. En estos países, el Estado ha tenido escasa presencia y pocas capacidades institucionales.¹⁵⁷

¹⁵⁴ USAID, Diálogo para la Inversión Social, La protección social en salud

¹⁵⁵ Kutzin J. (2007) "Myths, instruments and objectives in health financing and insurance". Capítulo 3.1 en: Extending Social Protection in Health: Developing countries' experiences, lessons learnt and recommendations GTZ/WHO.

¹⁵⁶ USAID, Diálogo para la Inversión Social, La protección social en salud

¹⁵⁷ CEPAL. Sunke Guillermo, Regímenes de bienestar y políticas de familia en América Latina. Un primer régimen de bienestar es el "estatal de proveedor único", que se denominará como "Estado-céntrico", en el que el Estado continúa asignando la mayor parte

La Seguridad Social en Guatemala forma parte del sistema nacional de salud¹⁵⁸. En Guatemala hay tres áreas de política que incluyen programas que inciden directamente en el desarrollo de la niñez temprana (DNT) a saber, salud, educación y protección social¹⁵⁹, lo que obligaría a expandir intervenciones que producirían beneficios potenciales dados los indicadores de pobre desempeño presentados hasta ahora. La Evaluación de Pobreza en Guatemala del Banco Mundial para el año 2000, concluyó que Guatemala no posee una red efectiva para tal fin.

La respuesta del Gobierno a las necesidades de protección social ha consistido tanto en mecanismos de seguro como en asistencia directa a las poblaciones vulnerables. Aparte de dichos mecanismos, una proporción significativa de los recursos gubernamentales destinados a protección social ha sido canalizada por medio de los fondos sociales¹⁶⁰ en los últimos diez años¹⁶¹.

Las intervenciones de seguro social¹⁶² a través de los sistemas de seguridad social y pensiones limitan la cobertura al sector formal, lo que deja a la mayoría de los guatemaltecos sin protección contra los riesgos y choques. Los programas de asistencia social¹⁶³ han evolucionado como intervenciones *ad hoc*, en muchos casos, implementados para abordar choques particulares y, generalmente, no cuentan con un marco institucional apropiado. Por consiguiente, las intervenciones han sido muy fragmentadas, faltándoles una orientación estratégica. Finalmente, el alcance en expansión de los fondos sociales también ha llevado a un aumento en los traslapes y exclusión en la provisión de la protección social, debido a la falta de coordinación entre los fondos sociales mismos y con los ministerios de línea a cargo de políticas sectoriales¹⁶⁴.

Es conocida la cobertura todavía insuficiente del sistema de seguridad social en Guatemala¹⁶⁵. La oferta de trabajo de las empresas es menor a la demanda de trabajo, lo que hace que el trabajador, por la necesidad de obtener ingresos para su manutención y el de su familia, y ante

de sus recursos a servicios universales. Asimismo, están experimentando un desplazamiento hacia una mayor participación de mercado, en particular de servicios como educación, salud y pensiones; el cambio es gradual y comparativamente menor. Los ejemplos son: Costa Rica y Uruguay. Un segundo régimen de bienestar es el "liberal de proveedor único", que se denominará como "mercado-céntrico", donde se ha registrado un desplazamiento acelerado y radical desde el Estado hacia la prestación privada de servicios, en particular de salud, educación y pensiones. Ejemplos son Argentina, Chile y México. En estos países, el Estado tiene capacidades relativas y en la última década ha venido especializándose en una inversión focalizada, dirigida a prestar servicios básicos.

¹⁵⁸ Constitución Política de la República de Guatemala, Capítulo II, Derechos Sociales, Sección Primera, Familia, Artículo 51, Sección séptima: Salud, seguridad y asistencia social, arto.100. Ley de Desarrollo Social. Decreto número 42-2001, arto, 16, Arto. 24

¹⁵⁹ BID, Más crecimiento más equidad

¹⁶⁰ En Guatemala funcionan fondos sociales como mecanismos financieros de ejecución para programas de desarrollo social de carácter sectorial, con especial énfasis en atención al área rural.

¹⁶¹ Banco Mundial, Guatemala, (2007) Análisis del Gasto Público 2005-2006

¹⁶² De acuerdo al Banco Mundial, respecto al Seguro Social se necesita definir una estrategia a mediano plazo para aumentar la cobertura del sistema de seguridad social y asegurar la sostenibilidad financiera de ambos componentes del seguro – salud y pensiones. Algunos estudios han enfatizado la necesidad de introducir reformas gerenciales y administrativas dentro del IGSS, así como mecanismos para reducir la evasión y la notificación incompleta. En el caso de las pensiones, parece haber un consenso respecto de los riesgos potenciales en términos de sostenibilidad fiscal del sistema de seguro social actualmente en vigor en Guatemala. Se necesita unificar sistemas y procedimientos, ampliar la cobertura e introducir un esquema para fortalecer las vinculaciones entre contribuciones y beneficios. En vista de las significativas implicaciones financieras, sociales y macroeconómicas del sistema de pensiones, se requiere de un análisis detallado para el desarrollo de esta estrategia.

¹⁶³ En cuanto a Asistencia Social el Banco Mundial indica que con pocas excepciones, los programas de asistencia social están altamente fragmentados, con baja cobertura y pobre focalización, debilitando severamente su efectividad. El fortalecimiento de los programas de asistencia social requieren de una estrategia comprensiva de asistencia social que permita interrumpir la transmisión intergeneracional de la pobreza de forma sostenible; Desarrollar una ordenación institucional adecuada (en este aspecto tiene especial importancia la consolidación del gabinete social como el más alto nivel de toma de decisiones a cargo de la dirección general de la política social y protección social, construyendo sobre la reforma que creó la Comisión Nacional de Coordinación de los Fondos Sociales); y, reorganizar el sistema de asistencia social para crear una red de seguridad efectiva para la población vulnerable.

¹⁶⁴ Banco Mundial, Guatemala, (2007) Análisis del Gasto Público 2005-2006

¹⁶⁵ Oficina del Procurador de los Derechos Humanos. Informe Anual Circunstanciado al Congreso de la República.

la incapacidad del sistema o mercado laboral de brindar empleos formales, se obliga a formar parte del empleo informal, el que ha alcanzado el 75.4% en el 2006.¹⁶⁶ Dicha situación tiene una correlación directa con la pérdida de cobertura por parte del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), pues en 1994 era de 33.52% y durante el período 2000-2007 la proporción de la población económicamente activa (PEA) cubierta disminuyó de 28.9% a 25.7%.¹⁶⁷

Una proporción significativa de familias no puede adquirir seguro ni protegerse adecuadamente. Dos razones principales por las que los individuos pueden no tener acceso a estos mecanismos son: (i) el seguro de mercado puede no estar disponible para algunos tipos de riesgo (e.g., el riesgo de perder el empleo o el riesgo de una sequía), y (ii) muchos individuos y hogares son demasiado pobres para acceder al mercado de seguros y crédito o para dedicarse a actividades de autoprotección (e.g., diversificación de activos o inversión en capital humano)¹⁶⁸. La última razón está vinculada directamente con la situación de pobreza y pobreza extrema, que afecta en especial a la población del área rural y población indígena, la menos protegida de la seguridad social. Cabe mencionar que en los últimos años las remesas han actuado como una red de protección social informal para una parte importante de la población pobre.¹⁶⁹

Los grupos más vulnerables han sido identificados como: (i) niños de corta edad amenazados por la desnutrición y la consiguiente baja talla¹⁷⁰; (ii) niños de edad escolar que encaran una baja acumulación de capital humano como resultado de la baja calidad de la educación y los bajos niveles de inscripción en la educación secundaria; y, (iii) la mayoría de la población económicamente activa por no estar cubierta por algún seguro social.¹⁷¹

La mayoría de los programas de atención a niñez están fragmentados y carecen de fondos, o los recursos pueden dirigirse de una mejor forma. El programa de alimentación escolar, una intervención que apunta más a mejorar la asistencia a las escuelas que al abordaje de la desnutrición, el programa de guarderías comunitarias (*Hogares Comunitarios*) es la intervención pública más importante para este grupo de la población. Aunque el programa ha mostrado ser una alternativa de bajo costo, bien focalizado y con impacto positivo en la nutrición infantil, cubrió el año 2006 sólo a 12,574 beneficiarios, con actividades recreativas y formativas¹⁷².

Un programa e intervención de protección social¹⁷³ enfocado a la niñez iniciado por el gobierno en el año 2008, lo constituye la transferencia condicionada en efectivo (Programa Mi Familia Progresiva –MFP-) que busca el incremento de la matrícula escolar, la permanencia del niño en la escuela y la mejora en las condiciones de salud y nutrición, a través del protagonismo de la familia, en especial de la madre, por medio del compromiso de llevar a los

¹⁶⁶ ENCOVI 2006

¹⁶⁷ IGSS (2001-2007). Memoria de Labores. Guatemala

¹⁶⁸ Banco Mundial, Guatemala, Análisis del Gasto Público 2005-2006

¹⁶⁹ Sistema de Naciones Unidas en Guatemala. Análisis de la Situación de País 2009.

¹⁷⁰ Esto asociado la educación de los padres, las enfermedades y la atención a la salud, planificación familiar, prácticas de lactancia, servicios básicos, y pobreza e ingresos del hogar.

¹⁷¹ Banco Mundial, Guatemala, Análisis del Gasto Público 2005-2006

¹⁷² Idem

¹⁷³ Banco Mundial (2000), *Securing Our Future in a Global Economy* Los programas e intervenciones de protección social buscan apoyar a los grupos vulnerables, aumentando su capacidad para hacer frente a los choques a través de mecanismos de seguro e intervenciones de asistencia social. Algunas intervenciones de asistencia social, tales como transferencias de efectivo o en especie, buscan ayudar a los grupos vulnerables a tener acceso a los servicios sociales básicos, como programas de educación, salud o nutrición. Al hacer esto, estos programas pueden ayudar a: (i) promover el crecimiento económico, propiciando la creación de capital humano; (ii) aumentar el impacto del crecimiento económico en la reducción de la pobreza, reduciendo la desigualdad; y, (iii) mejorar la efectividad de los servicios básicos sociales, facilitando el acceso de los grupos más pobres y más vulnerables.

menores a los centros de salud y a la escuela. Con ello también se busca disminuir el trabajo infantil, al reducir los costos de oportunidad que representa para los padres de escasos recursos mantener a sus hijos en la escuela.

El programa logró una asignación presupuestaria de U\$ 106.0 millones en el año 2009. Las familias con niños entre 0 y 6 años y/o con madres gestantes o en estado de lactancia, reciben un bono único de salud de Q.150.00 mensuales (se inició en cuatro municipios del área Chortí el bono de nutrición, con lo cual reciben Q.100.00 más). Las familias con niños entre 0 a 15 años reciben el bono de salud y educación (Q.300.0 mensuales)¹⁷⁴. Se han cubierto 177 municipios con base al mapa de pobreza. De las 477 mil 746 familias beneficiarias que tiene actualmente Mi Familia Progresá, el 77.88%, son de la etnia maya¹⁷⁵.

Contrario al mandato legal, según el análisis del Banco Mundial (2007), al excluir a los empleados públicos, menos del 20% de la población de más de 60 años tenía una pensión del IGSS en 2005. El sistema de pensiones de Guatemala sufre varias debilidades. En primer lugar, la cobertura es muy baja y, al igual que el seguro de salud, sus afiliados son principalmente residentes urbanos no pobres. En segundo lugar, existe una proliferación de programas públicos paralelos para pequeños grupos de trabajadores en términos variables, lo que aumenta la desigualdad respecto al resto de la población. En general, el sistema de pensiones en Guatemala sufre los mismos problemas que los planes de jubilación de prepago, incluyendo la ausencia de un fuerte vínculo entre contribuciones y beneficios, lo que introduce distorsiones y crea incentivos para evadir y reportar menores ingresos. Como resultado, aunque el plan de pensiones sigue actualmente en superávit, no es probable que siga siendo financieramente sostenible en el futuro¹⁷⁶.

Según lo establece el Decreto 80-96, Ley de Protección de las Personas de la Tercera Edad, el Estado es el responsable de la creación de hogares destinados a personas mayores e indigentes que carezcan de familia o que se encuentren en abandono. En la actualidad sólo funcionan cuatro hogares en el territorio nacional y el Subsidio al Transporte de las Personas de la Tercera Edad, lo que resulta insuficiente para atender la demanda existente. En adición, las pensiones o jubilaciones no han tenido incrementos y los pocos que se han registrado no alcanzan a cubrir las necesidades del costo de la canasta básica vital, por lo que el monto del beneficio no les permite gozar de un digno nivel de vida¹⁷⁷.

La Ley del Programa del Aporte Económico del Adulto Mayor¹⁷⁸, ejecutado a través del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, permitió otorgar un aporte económico por cuatrocientos quetzales (Q.400.00) mensuales a las personas de sesenta y cinco años de edad y más. Sin embargo, se considera insuficiente en su cobertura tanto geográfica como financiera, ya que ha dejado de atender 247,172 solicitudes recibidas entre 2006 y 2009¹⁷⁹. El índice de envejecimiento (población mayor de 65 años entre la población menor de 15 años) para Guatemala es de 10.2%, mientras que el promedio para América Latina es de 22.1%, es decir más del doble, lo que pone de manifiesto el rasgo juvenil de la composición por edad de la población guatemalteca¹⁸⁰. Según Aguirre la velocidad del envejecimiento de la población se ha acelerado de manera significativa (de 130 años en 1982 a 59 años en 2006) lo cual es preocupante para Guatemala ya que le añade presiones a la situación fiscal, que en sí es problemática y ello ha generado también un impacto negativo en el ingreso per cápita. “Los

¹⁷⁴ Se han identificado debilidades en el tema de censos y control y seguimiento de quienes reciben el efectivo.

¹⁷⁵ <http://www.mifamiliaprogesa.gob.gt/portal/joomla/noticias/75.html>

¹⁷⁶ Banco Mundial, Guatemala, Análisis del Gasto Público 2005-2006

¹⁷⁷ Oficina del Procurador de los Derechos Humanos. Informe Anual Circunstanciado al Congreso de la República

¹⁷⁸ Decreto No. 85-2005, modificado por el Decreto 39-2006

¹⁷⁹ Oficina del Procurador de los Derechos Humanos. Informe Anual Circunstanciado al Congreso de la República

¹⁸⁰ Idem

países desarrollados hoy enfrentan dificultades para enfrentar la carga financiera que la población que envejece produce en una economía a pesar de contar con ahorros, sistemas de seguridad social debidamente desarrollados así como programas de asistencia pública. Guatemala carece de todos”¹⁸¹.

Para el año 2008, el bono demográfico para Guatemala presenta un valor de 1.16. Si se compara este indicador con el estimado para el promedio de la población de América Latina para el quinquenio 2005-2010, el bono demográfico de América Latina es superior en 1.6 veces al de Guatemala¹⁸². Esta situación incide en las características de salud, económicas y educacionales de la actual generación de personas mayores y, de no mediar cambios sustantivos, influirá en las de las próximas generaciones que irán llegando a la edad avanzada.

Como apunta Aguirre “la falta de instituciones funcionales ha demostrado ser un obstáculo significativo para la población guatemalteca, particularmente para que los pobres puedan tener acceso a oportunidades económicas. Más específicamente, esta condición con frecuencia priva a las personas, entre otras cosas, de educación, crédito, vivienda, acceso a los medios de producción, atención de la salud y al mercado. Estas deficiencias son más dramáticas entre las poblaciones rurales e indígenas”¹⁸³.

7. INADECUADO ACCESO A SERVICIOS BÁSICOS

7.1. Salud

La salud es reconocida como un bien público, es un derecho fundamental del ser humano sin discriminación alguna y es una obligación del Estado velar por su cumplimiento, además de velar porque la alimentación y nutrición de la población reúna los requisitos mínimos de salud.¹⁸⁴ Sin embargo, “en más del 60% de los hogares de Guatemala, el gasto en alimentos no alcanza a cubrir los requisitos dietéticos mínimos diarios”¹⁸⁵.

Al evaluar los indicadores de salud de Guatemala, es necesario tomar en cuenta las desigualdades bien marcadas detrás de los promedios nacionales. Aunque, para empezar, las mediciones nacionales de salud de Guatemala son bastante pobres, los indicadores de salud de la población de bajos ingresos, la población indígena y el sector rural son significativamente más bajos.¹⁸⁶ Guatemala está entre los países con peores indicadores de nutrición, salud y escolaridad y se ha rezagado en comparación con otros países de Latinoamérica con niveles similares de pobreza, e incluso, con menor nivel de ingreso per cápita, lo que trae como consecuencia que en Guatemala se esté generando rápidamente una transmisión generacional de la pobreza¹⁸⁷.

Según la Evaluación de País de Naciones Unidas (2009), el perfil de salud de la población guatemalteca se caracteriza por los efectos de una polarización demográfica y epidemiológica en donde las enfermedades transmisibles aún prevalentes, especialmente presentes en las

¹⁸¹ FADEP, 2007, Aguirre Sophia, Determinantes del Crecimiento Económico, Población y Familia: El Caso Guatemala

¹⁸² Sistema de Naciones Unidas. Evaluación de País, 2009. El índice de envejecimiento (población mayor de 65 años entre la población menor de 15 años) para Guatemala es de 10.2%, mientras que el promedio para América Latina es de 22.1%, es decir más del doble, lo que pone de manifiesto el rasgo juvenil de la composición por edad de la población guatemalteca.

¹⁸³ FADEP, 2007. Aguirre Sophia, Determinantes del Crecimiento Económico, Población y Familia: El Caso de Guatemala

¹⁸⁴ Constitución Política de la República de Guatemala, Capítulo II, Derechos Sociales, Sección Primera Familia, Artículos 47, 51, 52; Sección séptima: Salud, seguridad y asistencia social. Artos. del 93 al 100; Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en materia de derechos económicos, sociales y culturales, “Protocolo de San Salvador” (OEA) 1988. Artículo 10, numeral 2, literal a.

¹⁸⁵ Sistema de Naciones Unidas en Guatemala. Análisis de la Situación de País 2009

¹⁸⁶ Banco Mundial. Guatemala, Análisis del Gasto Público 2005-2006

¹⁸⁷ BID, Más crecimiento, más equidad

poblaciones jóvenes, rurales y pobres, coexisten con las del tipo crónico degenerativo, propias de poblaciones en envejecimiento, con creciente urbanización y con cambios notables en el estilo de vida (dieta, actividad física, hacinamiento y adiciones, entre otras). Las altas tasas históricas de mortalidad y morbilidad han disminuido pero muy lentamente. Los problemas crónicos de salud y las principales causas de defunción siguen estando asociados al patrón de crecimiento desigual y altos niveles de pobreza. Al examinar el perfil epidemiológico, y particularmente la morbilidad, también se examina indirectamente la situación de las condiciones de vida de la población, la equidad existente en el país y la situación de los servicios de salud y su capacidad para enfrentar la tarea de la recuperación de la salud¹⁸⁸.

El enfoque intercultural de las políticas públicas de salud no se ha difundido y practicado de manera suficiente. La prevalencia de enfermedades prevenibles en el área rural y la población indígena (malaria, peste, infecciones respiratorias, oncocercosis, desnutrición, tuberculosis, etcétera) son evidentes. Tampoco ha habido una armonización de los sistemas de salud convencional e indígenas en cuanto a conocimientos, terapéutas y prácticas médicas¹⁸⁹. El análisis de la incidencia de beneficios revela que los gastos del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social –MSPAS– son regresivos, y que las poblaciones indígenas, pobres y rurales reciben menos que una parte proporcional de los recursos del MSPAS, lo cual no permite disminuir la desigualdad de los indicadores de salud¹⁹⁰.

Las enfermedades no transmisibles son la principal causa de mortalidad en Guatemala, y la lista de éstas la encabezan las enfermedades cardiovasculares, el cáncer y las lesiones. La segunda es la mortalidad materna, le siguen las complicaciones neonatales I y la diarrea es la cuarta causa de mortalidad¹⁹¹. La desnutrición crónica es el principal problema nutricional de Guatemala¹⁹². La situación de inseguridad alimentaria y nutricional, que se ha agravado en los últimos años, es en parte responsable al incrementar la vulnerabilidad de madres e infantes.¹⁹³

Actualmente, Guatemala tiene una de las más altas tasas de prevalencia de VIH de toda América Latina, después de Belice y Honduras. Con una prevalencia del VIH y sida de 0,9%, en la población adulta se ha observado una feminización del VIH y sida y de otras infecciones de transmisión sexual. Los grupos de edad más afectados son los y las jóvenes entre 20 y 39 años, quienes representan el 62% de los casos¹⁹⁴. Según el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social se han detectado 20,488 casos de VIH/SIDA.

Degradación ambiental, higiene y servicios de salud:

La enfermedad diarreica tiene una profunda relación con el saneamiento básico y la disponibilidad y calidad de agua, por ello es posible esperar una mejoría en la morbilidad si a la par de los esfuerzos por solucionar el problema, se realizan acciones integrales para el bienestar y mejora de las condiciones de la familia. Solo el 58% de los niños con diarrea reciben terapia de rehidratación, a pesar de que dicho tratamiento puede prevenir hasta el 95% de los fallecimientos por enfermedades diarreicas.¹⁹⁵

El 60% de los casos de malaria en Centroamérica y México ocurren en Guatemala. Las condiciones para la transmisión de la malaria se dan en el 80% del territorio. Otro factor que

¹⁸⁸ Sistema de Naciones Unidas en Guatemala. Análisis de la Situación de País 2009

¹⁸⁹ Oficina del Procurador de los Derechos Humanos. Informe Anual Circunstanciado al Congreso de la República

¹⁹⁰ Banco Mundial, Guatemala, Análisis del Gasto Público 2005-2006

¹⁹¹ FADEP, (2007) Aguirre, Sophia, Determinantes del Crecimiento Económico, Población y Familia: El Caso Guatemala.

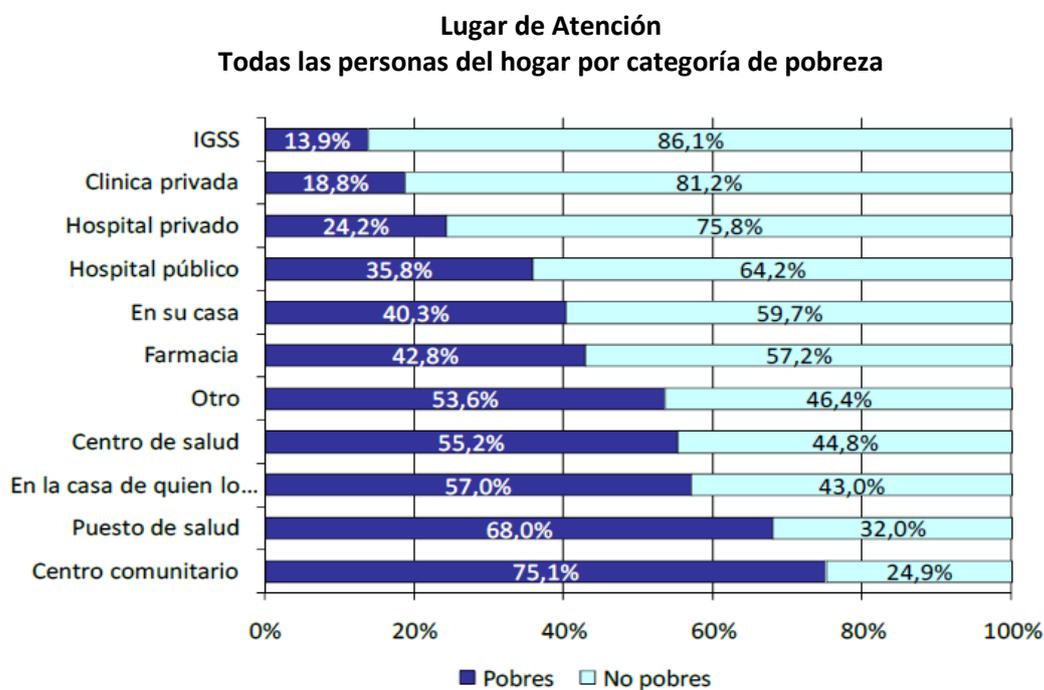
¹⁹² Sistema de Naciones Unidas en Guatemala. Análisis de la Situación de País 2009

¹⁹³ Sistema de Naciones Unidas, Evaluación de País 2009.

¹⁹⁴ Sistema de Naciones Unidas, Evaluación de País 2009

¹⁹⁵ FADEP, (2007) Aguirre, Sophia, Determinantes del Crecimiento Económico, Población y Familia: El Caso Guatemala.

incide en la deficiente prestación de servicios de salud es la débil rectoría que ejerce el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social así como la débil regulación y desarticulación que existe en el nivel central y los servicios locales, lo que provoca que el sistema de provisión de servicios sea altamente fragmentado y segmentado¹⁹⁶. En Guatemala la mayoría de médicos que atienden en clínicas particulares residen en centros urbanos y no están dispuestos a desplazarse para atender a la población del área rural¹⁹⁷.



Fuente: ENCOVI 2006

Datos mencionados por una encuesta de OPS/OMS entre la población que no ha recibido nunca atención de salud en Guatemala, destacan que un 66.6% de la población no la tiene por falta de recursos económicos, 13.9% porque no conoce la existencia o no hay servicios de atención, 12.3% por falta de motivación personal o apoyo familiar y 7.2% por otras causas.

Mujer y salud:

Guatemala sigue siendo uno de los países de América con mayor mortalidad prevenible tanto materna como infantil. Con una tasa de 153 muertes por 100,000 nacidos en 2004. Guatemala se coloca por encima de la tasa mediana de países en el tercer quintil de ingreso (118 por 100,000), y la mortalidad materna sigue constituyendo una de las principales prioridades del sector¹⁹⁸. Guatemala ocupa el cuarto lugar en América Latina como uno de los países con las más altas tasas de mortalidad materna.¹⁹⁹ La tasa para mujeres indígenas es de 211 por 100,000²⁰⁰. Los Departamentos que presentaron el mayor número de casos de mortalidad materna en el 2009, son Huehuetenango (71) Alta Verapaz (63) y Quiché (32) mismos que además tienen la mayor incidencia de pobreza extrema, (30.3%, 41.2% y 33.2 respectivamente).²⁰¹

¹⁹⁶ Sistema de Naciones Unidas en Guatemala. Análisis de la Situación de País 2009

¹⁹⁷ Oficina del Procurador de los Derechos Humanos. Informe Anual Circunstanciado al Congreso de la República.

¹⁹⁸ Banco Mundial. Guatemala, Análisis del Gasto Público 2005-2006, (Medido con el método de RAMOS). Línea Basal de Mortalidad Materna, año 2000

¹⁹⁹ UNFPA, en Guatemala

²⁰⁰ Banco Mundial. Guatemala, Análisis del Gasto Público 2005-2006

²⁰¹ Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia

A pesar de las reducciones observadas, Guatemala aún se encuentra alejada de la Meta 2015²⁰², ya que persisten como principales causas de muertes maternas²⁰³: Hemorragia (53.5%), infecciones (14%), hipertensión inducida por el embarazo (12.1%), abortos (9.5%). La hemorragia secundaria se debe a factores prevenibles, como la identificación temprana y el manejo médico adecuado de la misma²⁰⁴. En su mayoría ocurre por falta de personal capacitado (solo el 36.5% en áreas rurales tienen acceso a éste) o falta de atención prenatal más que por embarazos de alto riesgo. Es más, en las áreas rurales las mujeres tienen mayor acceso a los anticonceptivos que a personal de salud debidamente capacitado, lo que indica poca eficiencia en la asignación de recursos para la salud²⁰⁵.

Indicadores del cumplimiento de la Meta del Milenio

Objetivos del milenio: Mejorar la salud materna						
Meta: Reducir entre 1990 y 2015, la Mortalidad Materna en tres cuartas partes.						
Indicador	Año Base 1989	2000	2002	2005	2008-2009	Meta 2015
Tasa de mortalidad materna (defunciones por cien mil nacidos vivos)	248	169	153	121	n.d	62
Partos con asistencia de personal médico (%).	29.2	40.6	41.4	n.d	51.3	n.d

Las estadísticas de embarazadas por categoría de pobreza indican que las mujeres pobres y sin ninguna instrucción son mayoritarias. Según la Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil 2008-2009, se debe tomar en cuenta que la atención prenatal, del parto y postnatal todavía no tienen una cobertura total y que en el período 2002 al 2008/2009 ha mejorado, pasando el control prenatal de 84.3% a 93% respectivamente. Aunque aún limitado, las mujeres han tenido un mejor control postparto lo que se refleja en un 25.6% en el 2008/2009 con relación al 20.3% del 2002.²⁰⁶ La proporción de nacimientos asistidos por médicos o enfermeras es de 51.3% a nivel nacional, pero únicamente de 36.5% en las áreas rurales, en comparación con 77% en las áreas urbanas. Esta diferencia es aún mayor entre la población ladina (70%) y la indígena (29.5%). Esto también explica por qué la mortalidad infantil nacional es mayor en el área rural (38 por cada mil nacidos vivos), que en el área urbana (27 por cada mil), entre otros eventos²⁰⁷.

Aunque las necesidades de los guatemaltecos en el campo de la salud, particularmente en las áreas rurales, no son de salud sexual, la actual política de salud presenta un tema dominante: el control de la población y con ello, la salud sexual. La información muestra claramente que las asignaciones en el campo de la salud son ineficientes ya que no atienden las verdaderas necesidades de la salud en Guatemala²⁰⁸. El problema de la salud se ha especializado en el buscado atender desde el tema de la fecundidad y no desde una perspectiva integral, que sin bien incluya la fecundidad, tome en cuenta problemas estructurales como la pobreza y falta de acceso a servicios básicos, como educación, saneamiento y servicios de salud, que ante la falta de atención médica en general, provoca evidentemente mortalidad de los más vulnerables: mujeres y niños en condiciones de pobreza del área rural.

(SEGEPLAN)

²⁰² Informe de Avances Metas del Milenio 2006

²⁰³ Línea Basal de Mortalidad Materna (MSPAS 2003).

²⁰⁴ Sistema de Naciones Unidas, Evaluación de País 2009

²⁰⁵ FADEP, (2007) Aguirre, Sophia, Determinantes del Crecimiento Económico, Población y Familia: El Caso Guatemala

²⁰⁶ Idem

²⁰⁷ ENSMI 2008-2009

²⁰⁸ FADEP, (2007) Aguirre, Sophia, Determinantes del Crecimiento Económico, Población y Familia: El Caso Guatemala

La tasa de fecundidad en Guatemala (3.6 número de hijos promedio)²⁰⁹ ha disminuido aunque continua siendo la mayor de Latinoamérica y el Caribe. La reducción se registra de 1999 a 2008/2009, especialmente en el área urbana para mujeres comprendidas entre los 15 y 49 años de edad.²¹⁰, frente a la población rural e indígena, en donde la tasa es más alta, a pesar de que se ha distribuido mayor cantidad de anticonceptivos. Las mujeres de esta área continúan con una maternidad a una edad muy temprana. En el caso, de mujeres que han tenido más acceso a la educación tienen hijos más sanos y, en muchos casos, menor número de hijos, con lo cual se reduce la presión demográfica sobre los recursos naturales y el ambiente.

El 54.1% de las mujeres en unión, de 15 a 49 años utiliza métodos anticonceptivos. El 44.1% utiliza métodos modernos y el 10% métodos tradicionales. El 40.2% corresponde a mujeres indígenas y el 63.3% a mujeres no indígenas. Del área urbana el 65.7% de las mujeres utilizan anticonceptivos mientras que el 45.6% de las mujeres del área rural recurre a los mismos.²¹¹

Según Aguirre, el impacto del número de hijos en la pobreza no sigue un mismo patrón y varía dependiendo de las características del hogar. Con niveles más bajos de ingreso y educación, así como si los hogares son rurales y no son casados, el impacto tiende a ser negativo. Éste no es el caso en las estructuras de familias de casados en el 25% superior de ingreso y con educación universitaria o más. No es el caso tampoco para los hogares que viven en áreas urbanas. Dichos resultados concuerdan con el nivel agregado porque indican que no es el número de hijos, sino las características del hogar lo que hace que el número de hijos sea problemático. La falta de acceso a la educación y a otros activos u oportunidades parecen ser la raíz de lo que hace que el número de hijos en algunos hogares sea una carga.²¹² En resumen el impacto del número de hijos en el índice de necesidades básicas no sigue un patrón coherente sino que varía dependiendo de las características del hogar.

La sensibilidad hacia la problemática de salud de las mujeres, a pesar de los avances que ha habido, es aún insuficiente. Esta situación se manifiesta sobre todo en el área rural, donde los indicadores de salud materna infantil son alarmantes, lo que ha centrado la atención de la salud de la mujer en el tema de fecundidad y mortalidad materna. Según Aguirre existen distintas corrientes que argumentan que para erradicar la pobreza entre las mujeres y los niños y para empoderarlos a ellos, se les debe controlar y regular por medio de leyes nacionales e internacionales y por medio de instituciones²¹³. Incluso, el estudio indica que otros que apoyan esta postura ven el incremento de la población como problema para el crecimiento económico porque creen que las poblaciones grandes, al perpetuar la pobreza, amenazan la estabilidad de un país.²¹⁴ Sin embargo, también hay argumentos de manera afirmativa que opinan que la población y la familia contribuyen al crecimiento económico sustentable. Esto es así porque es necesario tener familias saludables para generar capital humano, social y moral.²¹⁵

Tal y como se enfatiza cada vez más en la bibliografía especializada, la pobreza es un concepto multidimensional y dinámico que abarca una amplia gama de dimensiones, tales como la

²⁰⁹ ENSMI 2008-2009

²¹⁰ Oficina del Procurador de los Derechos Humanos. Informe Anual Circunstanciado al Congreso de la República

²¹¹ ENSMI 2008-2009

²¹² FADEP, (2007) Aguirre, Sophia, Determinantes del Crecimiento Económico, Población y Familia: El Caso Guatemala

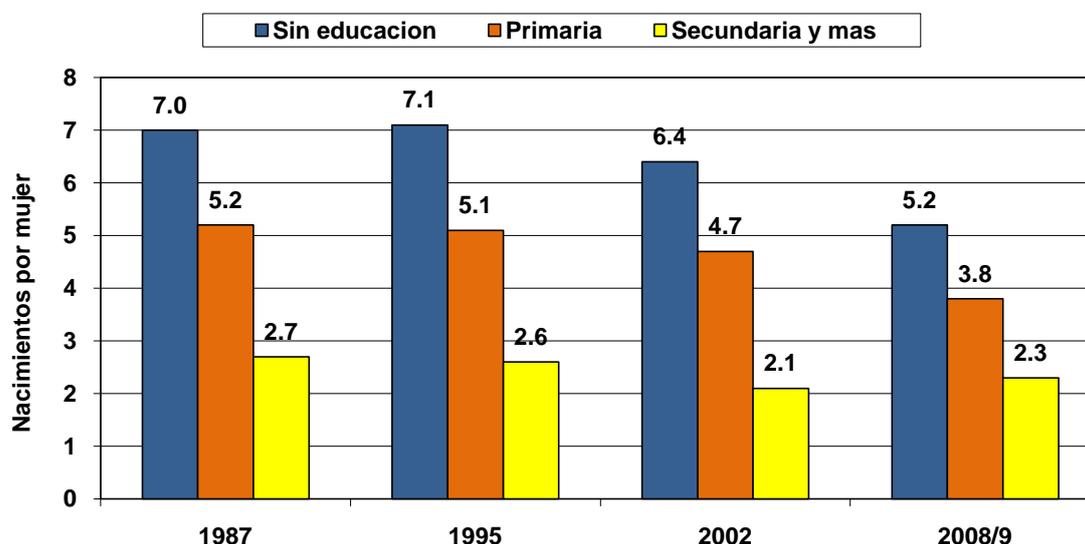
²¹³ FADEP, (2007) Aguirre, Sophia. Véase esta perspectiva en de Beauvoir (1949), Friedan (1963 y 1997), y Coomaraswamy (1997). Para analizar esta postura véase Aguirre y Wolfgram (2002).

²¹⁴ FADEP, (2007) Aguirre, Sophia, Véase Kennedy (1993) y Eberstadt (2000)

²¹⁵ FADEP, (2007) Aguirre, Sophia. Desde el trabajo original de Gary Becker sobre capital humano, muchos otros economistas han apoyado esta postura. Entre ellos se encuentra otro Premio Nóbel, Amartya Sen. Para ver su postura sobre capital humano y familia véanse Becker (1991) y Sen (1994). El glosario de términos contiene la definición de estos tres tipos de capital.

salud, mortalidad y seguridad, que tal vez no estén correlacionadas con las medidas convencionales de la pobreza de ingresos. Más aún, un concepto completo de bienestar tiene que incorporar los movimientos de ingreso a lo largo de toda la vida o hasta de generaciones, lo que significa que deben examinarse las cuestiones de riesgo y de movilidad a través de la distribución del ingreso.²¹⁶

Tendencias en la Tasa Global de Fecundidad, por nivel de educación



Fuente: ENSMI 2008-2009

Mortalidad infantil:

Para el período 2005-2010, la esperanza de vida al nacer se ha estimado, en promedio, de 70 años (73.8 mujeres y 66.7 hombres).²¹⁷ La mortalidad infantil (30 por cada mil nacidos vivos) ha disminuido, no obstante ser todavía la tercera más alta en América.²¹⁸ La brecha entre la mortalidad infantil rural y urbana es de 14 por mil nacidos vivos. Las causas predominantes son la mortalidad por neumonías y diarreas: el 67.2% de los niños y niñas en situación de pobreza menores de seis años han sufrido de diarrea y un 62.8% de enfermedades respiratorias.²¹⁹

Según los Indicadores Básicos de la Salud para Guatemala, la prevalencia de la mortalidad infantil es 65.3% entre el quintil con menor riqueza mientras que solo es 7.5% en el quintil más alto. De manera similar, es 64.4% en el nivel más bajo de educación y 12% en el nivel más alto. La elevada tasa de mortalidad infantil en Guatemala se genera por el bajo peso al nacer, partos en condiciones inseguras, desnutrición, enfermedades digestivas infecciosas (diarrea) e infecciones respiratorias, que requieren de una red materno-infantil primaria más estructurada y de mejor calidad.²²⁰ La reducción de la tasa de mortalidad infantil ha mostrado diferencias entre departamentos: Guatemala es el departamento que menos reducción muestra (34%);²²¹ en el otro extremo está Petén con 70% de reducción. En la desagregación de la mortalidad infantil se destaca el mayor impacto de la mortalidad neonatal que superó a la

²¹⁶ Banco Mundial (2006) Reducción de la Pobreza y Crecimiento: Círculos Virtuosos y Círculos Viciosos

²¹⁷ PNUD, Guatemala: ¿una economía al servicio del desarrollo humano? Cuaderno: Las capacidades humanas: el activo potencial de la Nación

²¹⁸ ENSMI 2008-2009

²¹⁹ Sistema de Naciones Unidas en Guatemala. Análisis de la Situación de País 2009

²²⁰ Banco Mundial. Guatemala, Análisis del Gasto Público 2005-2006

²²¹ El departamento de Guatemala tiene una serie de centros de referencia de tercer nivel. La muerte de los niños se registra el lugar donde ocurre y no en el lugar de nacimiento.

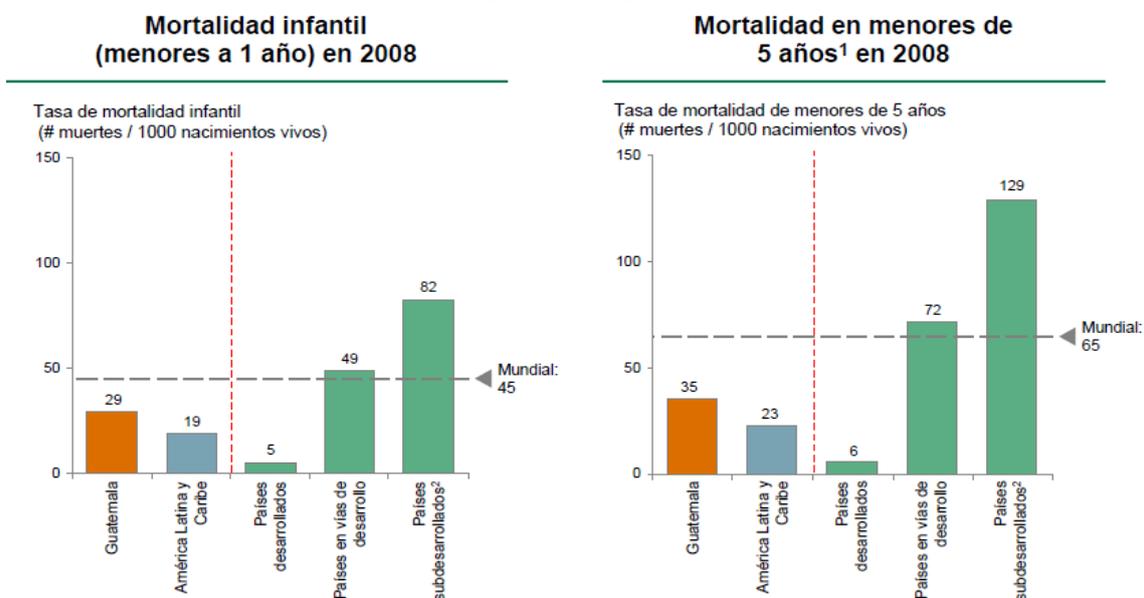
post neonatal: 17 por mil versus 14 por mil en el 2008/2009, lo cual se relaciona con el déficit de los servicios para la atención del parto y la atención del recién nacido²²².

Indicadores del cumplimiento de la Meta del Milenio

Objetivos del milenio: Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años						
Meta: Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años.						
Indicador	Año Base 1987	1995	1998-1999	2002	2004-2008	Meta 2015
Tasa de mortalidad de niños menores de 5 años por cada mil nacidos vivos en el mismo año.	110	68	59	53	42	36.6
Tasa de mortalidad infantil (por cada mil nacidos vivos)	73	51	45	38	30	24
Proporción de niños de 1 año vacunados contra el sarampión (por cada 100)	55	n.d	81	74.7	77.6	95

La mortalidad infantil es 25% más alta entre la población indígena que entre la no indígena. La tasa de reducción en la tasa de mortalidad infantil entre los no indígenas ha sido cuatro veces más rápida que entre los indígenas. De igual manera, la tasa de reducción en la prevalencia de la desnutrición crónica entre los indígenas ha sido la mitad de la tasa entre los no indígenas.²²³ Los factores que han incidido para la disminución en general son: el nivel de educación de las madres, los mayores descensos se observaron en las mujeres con acceso a la educación secundaria; la asistencia del parto por personal calificado, constituyendo un determinante el nivel socioeconómico.²²⁴

Guatemala con tasas de mortalidad infantil 6 veces mayor a las de países desarrollados²²⁵



1. Incluye tasas de mortalidad infantiles 2. Compuesto principalmente por África Subsahariana

Fuente: Estimación del Grupo Inter-agencia para Estimaciones de Mortalidad Infantil

²²² ENSMI 2008-2009

²²³ Banco Mundial, Guatemala, Análisis del Gasto Público 2005-2006

²²⁴ Informe de Avances Metas del Milenio 2006

²²⁵ The Boston Consulting Group, 2010. Análisis del estado de la niñez en Latinoamérica y Caribe

Desnutrición:

Históricamente, en Guatemala, ha prevalecido la desnutrición en sus diferentes manifestaciones: desnutrición crónica, (principal problema nutricional de Guatemala) desnutrición global y desnutrición aguda. Este flagelo ha afectado principalmente a la población pobre y extremadamente pobre del área rural y urbano marginal y ocurre con mayor severidad en la población indígena; entre ellos, niños y niñas menores de 5 años, mujeres embarazadas²²⁶ y lactantes e indígenas con escasa o nula escolaridad.²²⁷ Según la FAO, más de 2 de los 13 millones (15% de la población) de guatemaltecos están en situación de riesgo de inseguridad alimentaria²²⁸.

La prevalencia de este problema, sitúa a Guatemala como el país con mayor porcentaje de niños desnutridos crónicos en América Latina²²⁹ y en el cuarto lugar a nivel mundial. Se estima que el 90% de todos los niños que sufren desnutrición crónica en el mundo viven en tan solo 36 países, de los cuales dos están en América Latina: Guatemala y Perú.²³⁰ Un objetivo del milenio en el combate a la pobreza es la desnutrición. En el Informe de Avances de Metas del Milenio (2006) se indica que no obstante, en la desnutrición global se observó una reducción importante, todavía queda un tramo que recorrer para que el país se ubique en una posición de mayor dignidad a nivel nacional e internacional. Sólo en el área urbana se ha cumplido la meta (17%). Destaca que la desnutrición global es mayor en las niñas (22.9%) que en los niños (22.5%). En relación con la población subnutrida (aquella que presenta un consumo de alimentos inferior a las necesidades energéticas mínimas), el resultado fue desalentador. El informe atribuyó tal situación a la menor disponibilidad de alimentos por habitante.

Indicador del cumplimiento de la Meta del Milenio

Objetivo del Milenio: Erradicar la pobreza extrema y el hambre					
Meta 2. Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre.					
Indicador	Año base 1987	1995	1998-1999	2008--2009²³¹	Meta²³² 2015
Porcentaje de niños menores de 5 años con peso inferior al normal a su edad (desnutrición global) ²³³	33.5%	26.6%	24.2%	19.3%	17%
Subnutrición (Año base 1989) ²³⁴	18.1%	n.d	15.7% (2000)	15.2% (2006)	n.d
Desnutrición crónica ²³⁵ (*Año 2002)	57.8%	49.8%	49.3%*	43.4%	28.95%

Según se indica en la Evaluación de País de Naciones Unidas 2009, a pesar de que la agricultura ha experimentado cambios drásticos en las últimas décadas, no existe un problema de escasez de alimentos. Guatemala es un exportador neto de alimentos. La producción de alimentos como enfoque estratégico de autoabastecimiento ha sido abandonada en el país en las últimas

²²⁶ Generalmente las mujeres y las niñas son las últimas en comer y se quedan con menor cantidad de alimentos o con los de peor calidad

²²⁷ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2009). Informe sobre Desarrollo Humano para América Central IDHAC 2009-2010.

²²⁸ Según el Banco Mundial (2007) los niveles de desnutrición crónica entre los niños son particularmente alarmantes entre la población indígena, en la que alcanza el 70% de los niños menores de 5 años, cifra que parece haber aumentado en los últimos 7 años.

²²⁹ UNICEF, Informe de Estado Global de los niños 2007

²³⁰ Serie Lancet sobre desnutrición Materno Infantil. 2008

²³¹ ENSMI 2008-2009

²³² Nota conceptual

²³³ Informe II, Erradicar la pobreza y el hambre en Guatemala 2006

²³⁴ Nota conceptual

²³⁵ ENSMI 2008-2009

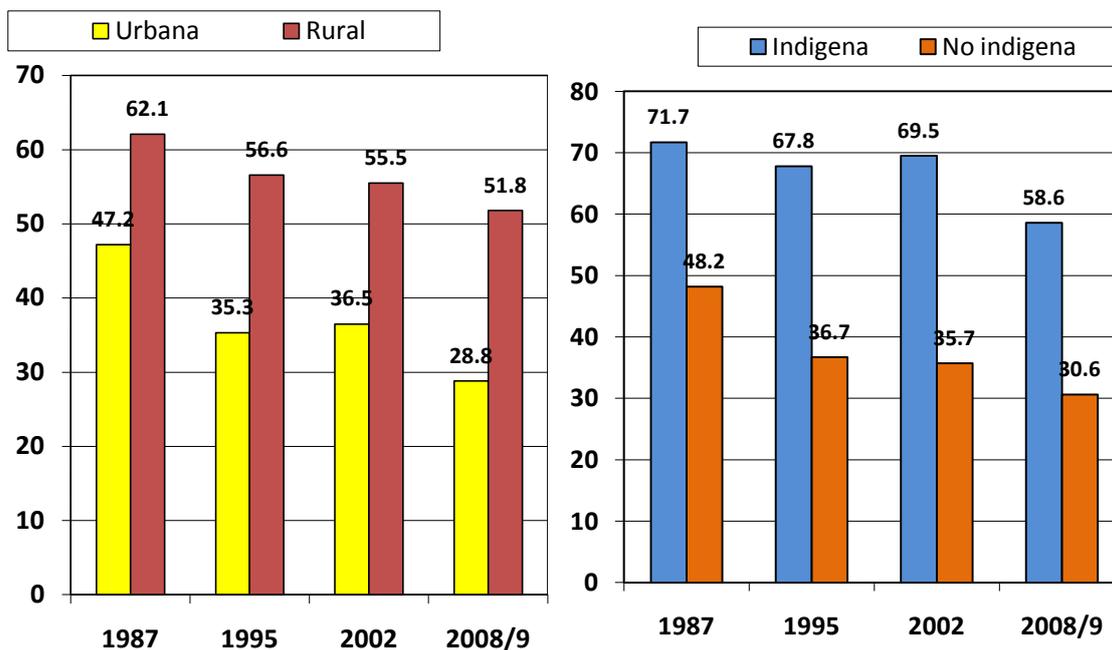
décadas. La tendencia ha sido la de cambiar los sistemas productivos de granos básicos a la producción de monocultivos más rentables y exportables, ante la ausencia de una política de apoyo a los pequeños agricultores. Desde los procesos de cambio estructural y reconversión productiva, las políticas agropecuarias y los servicios estatales se han enfocado hacia la producción agropecuaria de exportación. No obstante, pese a la limitada productividad de algunos cultivos debido a las carencias de asistencia técnica, en el ámbito nacional existe suficiente disponibilidad de alimentos,²³⁶ pero el acceso a los mismos es desigual, y viene determinado por causas estructurales de desigualdad en el acceso a recursos y servicios básicos.²³⁷

A partir del análisis de los datos de la ENCOVI, se identificaron interrelaciones entre la desnutrición global y otros Objetivos de Desarrollo del Milenio. En primer lugar, si hubiera un incremento de 10% en la proporción de hogares urbanos que cuentan con un sistema adecuado de abastecimiento de agua potable, disminuiría en 8.2% la probabilidad de que exista desnutrición infantil global²³⁸. En lo que se refiere a la relación de la nutrición con la pobreza, medida por medio del consumo per cápita en el hogar, de acuerdo con estimaciones realizadas con datos de la ENCOVI, un aumento del 10% en el consumo debiera provocar una disminución de 3.6% en la desnutrición global. El estudio de Marini y Gagnolati, usando datos de la ENCOVI, coincide en cuanto a la relación existente entre pobreza y desnutrición, con diferencias significativas de acuerdo con el nivel de ingresos y situación de pobreza.²³⁹

Desnutrición crónica y global, 2008/2009

Niños(as) 3-59 meses

Porcentajes



Fuente: ENSMI 2008-2009

236 Sistema de Naciones Unidas en Guatemala. Análisis de la Situación de País 2009

237 Idem

238 Informe II, Erradicar la pobreza y el hambre en Guatemala 2006. Estos resultados concuerdan con Smith y Haddad (2000), citados en UN *Millenium Project*, quienes estimaron que las mejoras en salud, agua y saneamiento contribuyeron a la reducción del 20% en la desnutrición de 1970 a 1985.

239 Informe II, Erradicar la pobreza y el hambre en Guatemala 2006

Las regiones Norte y Noroccidente del país son las que muestran los mayores porcentajes de desnutrición crónica (61 y 68% respectivamente), superiores al nivel nacional. Los departamentos del país clasificados en muy alta vulnerabilidad nutricional según la prevalencia de desnutrición crónica son: Totonicapán (73%); Sololá (73%); Huehuetenango (56%); Quiché (65%); San Marcos (61%) y Chimaltenango (60%). Los porcentajes de desnutrición crónica infantil superan el 60% en más de 108 municipios del país, cifra que evidencia los grandes contrastes y la inequidad que caracterizan a Guatemala.²⁴⁰

Guatemala tiene una tasa de aproximadamente 51% de amamantamiento exclusivo para niños de cero a cinco meses. Sin embargo, expertos recomiendan que debería ser cercana al 100%, hasta los 6 meses. El amamantamiento sigue presente hasta los dos años de edad, aunque no de manera exclusiva, lo que está asociado a países de bajos ingresos, ocupando Guatemala una de las primeras posiciones en América Latina.²⁴¹ Los niños mal nutridos sufren de malestares, son menos sociables, tienen problemas de concentración, alcanzan menos aprendizaje cognoscitivo, tienen bajas tasas de asistencia escolar y altas tasas de abandono y repetición. Como resultado, son alumnos relativamente deficientes (siendo todo lo demás igual), y es menos probable que desarrollen habilidades para el trabajo o habilidades sociales adecuadas.²⁴²

Juventud y salud:

La falta de atención a los jóvenes y adolescentes en materia de salud hace que de la mortalidad materna en el país, un 16.5% sea entre las menores de 19 años²⁴³. El 12% de las adolescentes entre 15 y 17 años han estado embarazadas alguna vez,²⁴⁴ siendo esta cifra más alta en mujeres indígenas y sin educación primaria²⁴⁵. Esta situación refleja, por una parte, la ausencia de información para la adolescencia sobre su sexualidad o una situación de disfuncionalidad en el núcleo familiar, pero por otra, la difusión de pornografía e información incorrecta transmitida por algunos medios de comunicación con metodologías equivocadas.

El embarazo de adolescentes ha sido abordado más en su efecto que por las causas que lo originan. Se trata de solucionar dicha situación con programas de acceso a anticonceptivos, sin considerar una educación integral en la afectividad, que busque retrasar el inicio de la actividad sexual, aumentar la autoestima en la mujer y enseñar el verdadero sentido de la sexualidad, entre otros.

Los grupos de edad más afectados por las enfermedades transmisibles de alto impacto VIH/SIDA son los jóvenes entre 20 y 39 años, quienes representan el 62% de los casos.²⁴⁶ El acceso a la prueba de VIH en la población adolescente solo se realiza con la autorización de los padres o tutores por disposiciones legales (Decreto 27-2000).²⁴⁷ La capacidad de diagnóstico y atención al sistema de salud es limitada, habiéndose reportado solamente 10,756 casos de sida desde 1984 a diciembre 2007. Este dato representa el 30% de las 59,000 personas viviendo con VIH, según las estimaciones y proyecciones de ONUSIDA.²⁴⁸

²⁴⁰ Sistema de Naciones Unidas en Guatemala. Análisis de la Situación de País 2009.

²⁴¹ The Boston Consulting Group, 2010. Análisis del estado de la niñez en Latinoamérica y Caribe

²⁴² Banco Mundial. Guatemala, Análisis del Gasto Público 2005-2006

²⁴³ Oficina del Procurador de los Derechos Humanos. Informe Anual Circunstanciado al Congreso de la República

²⁴⁴ Dadas las altas tasas de fecundidad, y la temprana edad de los embarazos, el Ministerio de Salud Pública ha ampliado los rangos de la edad reproductiva de las mujeres, los que ahora se ubican entre los 10 y los 74 años.

²⁴⁵ INE. Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil 2002

²⁴⁶ Sistema de Naciones Unidas en Guatemala. Análisis de la Situación de País 2009

²⁴⁷ Oficina del Procurador de los Derechos Humanos. Informe Anual Circunstanciado al Congreso de la República

²⁴⁸ Sistema de Naciones Unidas en Guatemala. Análisis de la Situación de País 2009

Lo anterior, no obstante existe la obligación que en todas las unidades del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social se proporcione atención específica y diferenciada para la población en edad adolescente, incluyendo consejería institucional en la naturaleza de la sexualidad humana integral, maternidad y paternidad responsable, control prenatal, atención del parto y puerperio, espaciamiento de embarazos, hemorragia de origen obstétrico y prevención y tratamiento de las Infecciones de Transmisión Sexual (ITS), del Virus de Inmunodeficiencia Humana (VIH) y del Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA).²⁴⁹

7.2 EDUCACIÓN

Guatemala ha logrado avances importantes en materia de educación en los últimos quince años. En 1990, la tasa neta de cobertura de la escuela primaria era del 64%.²⁵⁰ En el 2007, había aumentado al 95% en promedio, aunque la tasa de finalización de la primaria²⁵¹ es en promedio de 39% y 50% para la secundaria.²⁵² La cobertura neta de educación secundaria en 1990 era menor al 20% y aunque aún insuficiente, alcanzó según estadísticas del MINEDUC, para 2007 el 36.36%, lo que significa que sólo tres de cada diez guatemaltecos en edad de asistir a dicho ciclo estaban en los centros educativos. Esto evidencia que la educación en Guatemala continúa relegada en comparación con otros países de América Latina y del mundo,²⁵³ no obstante, el derecho a la educación es un mandato constitucional²⁵⁴.

La falta de capital humano puede obstaculizar un crecimiento potencial y sostenido en Guatemala,²⁵⁵ pero además dificulta la construcción de una sociedad más armónica, por lo que se establece el imperativo de lograr personas que de acuerdo a su dignidad, cuenten con educación, salud, saneamiento, entre otros, que es lo que reúne un concepto integrado de capital humano. La educación en Guatemala refleja grandes inequidades. De acuerdo con Rubio los no indígenas tienen en promedio 5.8 años de escolaridad, más del doble de escolaridad que los indígenas, de 2.6 años.²⁵⁶ Esto presenta el desafío de lograr ampliación de cobertura, permanencia y terminación de la escuela.

El Informe de Avances de Metas del Milenio (2006) registra con relación al primer indicador dos aspectos positivos: 1) aumentó considerablemente de la matrícula tanto para niños como para niñas, pasando de cerca del 70% a más del 90%, en un período de diez años (1994-2004) (se observa incluso una tendencia positiva en el 2008); y 2) la diferencia en matrícula entre niños y niñas se redujo a la mitad en el mismo período, pasando de una diferencia de 8% a un 4%. En atención a los avances alcanzados, el Informe 2006 planteó la posibilidad efectiva de que esta meta fuera lograda para el año 2015. La alfabetización aumentó (por encima del promedio nacional) entre las mujeres, la población indígena y la población del área rural. No obstante ello, aún existen importantes brechas entre el área urbana y el área rural, los hombres y las mujeres, los indígenas y los no indígenas.²⁵⁷ En cuanto al segundo indicador, se muestra una tendencia de avance, aunque aún lejos de la meta.

249 Ley de Desarrollo Social. Decreto número 42-2001. Artículo 26, numeral 4.

250 La tasa neta de cobertura primaria indica cuántos niños en edad escolar asisten a la primaria, en relación a la población de 7 a 12 años. Es decir, la proporción de niños y niñas que están en la primaria con la edad apropiada para dicho nivel.

251 La tasa de finalización del último grado de primaria es la proporción de estudiantes que finalizaron con éxito el último año de educación primaria en un año determinado.

252 Rubio y Rego. USAID 2006

253 Banco Interamericano de Desarrollo, Más crecimiento más equidad, Prioridades de Desarrollo en Guatemala

254 Constitución Política de la República de Guatemala, Sección Cuarta: Educación, Arto. 74, 76. Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, Convención de los Derechos de los Niños y el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, No 169 de la OIT. Ley de Educación Nacional, Decreto Legislativo No. 12-91. Arto. 58

255 Banco Interamericano de Desarrollo, Más crecimiento más equidad, Prioridades de Desarrollo en Guatemala

256 Rubio, Fernando (2004) Educación bilingüe en Guatemala: situación y desafíos

257 Informe de Avances Metas del Milenio 2006

Indicadores del cumplimiento de la Meta del Milenio

Objetivo del Milenio: lograr la enseñanza primaria universal					
Meta del Milenio:					
Meta 2A: Velar para que, en 2015 todos los niños y niñas puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria					
Indicador ²⁵⁸	1989 Año base	2000	2004	2008*	Meta 2015
Porcentaje de niños de 7-12 años inscritos en educación primaria con respecto a la población total estimada del mismo grupo de edad. (%) (En el 2009 alcanzó el 98.3%)	71.1	85.4	92.4	95.1*	100
Proporción de alumnos que comienzan el primer grado y llegan al último grado de enseñanza primaria. (%)	n.d.	32.4	35.9	44.2*	100
Tasa de alfabetización de las personas de 15 a 24 años de edad (%)	74.8	n.d.	n.d.	78.96*	100

*Anuario Estadístico MINEDUC 2008

En cuanto a la población indígena atendida por el sistema educativo, persiste la relación negativa entre la pertenencia a una etnia indígena y la asistencia a la escuela y el bajo rendimiento escolar. El ingreso tardío y el abandono tienden a ser mayores entre indígenas y, especialmente en las mujeres. Las mujeres indígenas que viven en el área rural son las menos favorecidas con el acceso y permanencia a la escuela, pues entre ellas apenas hay un índice de escolaridad de 1.2 años, lo que equivale al primer año de educación primaria, según refiere un informe del SNU.²⁵⁹ Seis de cada diez mujeres indígenas mayores de quince años son analfabetas.

Las tasas de matriculación y los años de escolaridad son sistemáticamente más bajos en niños pertenecientes a familias indígenas, pobres y rurales, y la brecha se ha ampliado desde fines de la década de los años ochenta. Estudios recientes han mostrado que las limitaciones por el lado de la demanda (bajo ingreso del hogar y pobreza) son la razón más importante que explica las tasas de no matriculación en la educación primaria, y son tan importantes como las limitaciones por el lado de la oferta (falta de escuelas o maestros), para explicar la baja asistencia en la educación secundaria. Desde esta perspectiva, los niños no están asistiendo a la escuela, ya sea porque no tienen suficiente dinero para comprar los materiales escolares o para pagar los costos de transporte, o porque tienen que trabajar.²⁶⁰ La niña indígena del área rural es la más rezagada en la educación de Guatemala.

Constituye un desafío la falta de atención a las áreas y poblaciones más alejadas, menos atendidas y con niveles educativos más bajos, el abandono de la infraestructura educativa, la carencia de sistemas para avanzar en la calidad y reforma educativa. De acuerdo al Índice de Avance Educativo Municipal, -IAEM-según marginalidad,²⁶¹ a nivel nacional, Guatemala se encuentra lejos de alcanzar la universalización de la educación preprimaria y básica. Si bien se han logrado avances, el reto principal del país es aumentar la cobertura tanto en preprimaria como en básicos y aumentar las tasas de terminación por nivel. Huehuetenango, El Quiché y

²⁵⁸ Indicadores con información de la Nota Conceptual, ODM-SEGEPLAN, 2009

²⁵⁹ Sistema de Naciones Unidas en Guatemala. Análisis de la Situación de País 2009.

²⁶⁰ Banco Mundial, Guatemala, Análisis del Gasto Público 2005-2006

²⁶¹ USAID, 2008, Alvarez Horacio, *et al*

Alta Verapaz fueron los departamentos que mostraron un menor avance. Esta área geográfica es coincidente con el mapa de pobreza y de ubicación de población indígena.

Un hogar promedio en Guatemala tiene más de tres niños entre las edades de 1 y 15 años. Esto significa que una familia pobre con tres niños con edades 8, 13 y 16 respectivamente tendría que gastar 145% de su ingreso familiar para enviar a sus hijos a la escuela,²⁶² por lo que el nivel de ingreso también es un limitante al acceso a la escuela lo que se confirma al observar que el nivel de escolaridad de los más pobres es menor. Mientras más pobres sean las familias, menor es el nivel de asistencia escolar de los niños y niñas. Es un problema de demanda como de oferta, lo que se manifiesta en el crecimiento interanual que refleja una caída en el comportamiento del número de niños en las escuelas.

Demanda y Oferta Educativa:

Los estudios que analizan la relación entre gasto público, cobertura y calidad destacan la necesidad de tomar en cuenta tanto la oferta de servicios educativos (reflejada en maestros, aulas y materiales educativos) como la demanda de esos servicios por parte de las familias. La importancia de la demanda ya es reconocida como determinante fundamental de la cobertura en numerosos países, y tanto la oferta como la demanda son determinantes de la cobertura (evaluada para países en desarrollo) y de la calidad.²⁶³ Explican que aumentar el gasto público en la oferta de educación no necesariamente contribuirá a aumentar la cobertura, y obliga a precisar la forma en que se debe orientar el gasto público para afectar tanto la oferta como la demanda de los servicios de educación.²⁶⁴

Entre los factores de demanda que determinan la cobertura están el nivel de ingreso de las familias y la educación de los padres, además de otras condiciones del hogar o de sus alrededores, incluyendo la distancia entre el hogar y la escuela. Un determinante importante, por el lado de la demanda, son los ingresos que los niños pobres dejarían de ganar al asistir a la escuela al dejar de trabajar. Además, al crecer y volverse potencialmente más productivos en el hogar o fuera de él, el costo de oportunidad de enviar a los niños o jóvenes a la escuela aumenta para los padres.²⁶⁵

En varios países de bajo ingreso, diversos estudios analizan la función de utilidad y la restricción presupuestaria para construir la demanda de la educación y con ello la decisión de enviar a los niños a la escuela como un proceso de maximización de la función de utilidad familiar, donde el hogar elige entre invertir en la educación de los niños y el consumo actual.²⁶⁶

Las condiciones socio-económicas del hogar, incluyendo la pobreza y la educación de los padres, es un determinante decisivo de la cobertura de la educación en Guatemala. En otras palabras, aumentar los servicios públicos de educación, y extenderlos a todo el país, no basta para aumentar la cobertura de la educación en Guatemala.²⁶⁷ En 2006, casi dos millones de niños y jóvenes guatemaltecos (entre 4 y 17 años de edad) quedaron fuera de las aulas de clase. La mayoría de ellos son mujeres, lo cual reconfirma la necesidad de seguir focalizando esfuerzos para integrar a la niña a la escuela. Adicionalmente, es importante destacar que para el caso de la población entre 7 y 12 años, que es el grupo poblacional que debería estar en la

²⁶² Banco Mundial 2005. Guatemala, Análisis del Gasto Público 2005-2006.

²⁶³ USAID/ AED (2007). Más y Mejor Educación en Guatemala 2008-2012

²⁶⁴ Idem.

²⁶⁵ USAID/ AED (2007). Más y Mejor Educación en Guatemala 2008-2012

²⁶⁶ Kakwani et al (2005) Conditional cash transfers in African countries. International Poverty Centre. UNDP, N.Y.

²⁶⁷ USAID/ AED (2007). Más y Mejor Educación en Guatemala 2008-2012

primaria, los departamentos de Alta Verapaz, Huehuetenango y El Quiché, se distinguen por concentrar el 64% de la población que se encuentra fuera de las aulas de clases.²⁶⁸

Es importante analizar la oferta educativa desde la perspectiva de *aumento de servicios y de la calidad educativa*. Según el Anuario Estadístico 2008, del Ministerio de Educación, el total de estudiantes de todos los sectores en todos los niveles educativos alcanzó en el 2008 los 3,912,992, con un total de 39,852 establecimientos en toda la República y la atención de 160,900 docentes, de los cuales 37,225 son indígenas (el 23% del total). La tasa de analfabetismo se ubica en 21.04%.²⁶⁹

La evidencia disponible para Guatemala permite identificar débiles procesos de dirección en las escuelas.²⁷⁰ Cuatro son los problemas claramente identificados: la existencia de directores de medio tiempo, la ausencia de una persona con funciones únicamente de dirección en un número indeterminado de establecimientos multigrado, salarios bajos para directores y su débil formación a la luz de las funciones que debe desempeñar.²⁷¹ Sólo el 53% de los establecimientos escolares del sector oficial cumplen con las condiciones mínimas para una adecuada enseñanza. Esta situación se agudiza en las áreas rurales y con alta concentración de población indígena.²⁷² Según el Censo de Infraestructura Escolar 2004-2005, el 51% de las aulas del área urbana se encuentran en buen estado y tan sólo el 43% en el área rural. El 83% de las escuelas que requieren mejoras se ubican en el área rural, y aún en el área urbana se carece de servicios básicos como electricidad y agua potable. Aunque el Ministerio de Educación dispone de dicho Censo, no cuenta con la rectoría de la infraestructura ni con los recursos suficientes para atender la construcción, reparación y mantenimiento escolar.

El programa de alimentación escolar, recibió en 2006 US\$7.3 millones para preprimaria y US\$37.1 millones para primaria, lo que representa más de ocho veces el monto de recursos de los cuatro programas de atención infantil más importantes. El monto diario promedio por niño, por concepto de alimentación escolar había alcanzado Q.1.35 en el 2007, sin embargo, disminuyó a Q 1.18 en el 2008. El programa de útiles escolares se ha realizado en forma sostenida durante diferentes periodos gubernamentales y es un proceso que se ha perfeccionado en forma continua hasta lograr el 96% de cobertura.²⁷³ Los materiales entregados se reducen a cuadernos, lápices, bolígrafos, sacapuntas, borradores y reglas. A pesar que está demostrado que los textos escolares contribuyen al mejoramiento de la calidad educativa, en el 2008, el 40% de los niños no tenían textos escolares de 1,000 escuelas auditadas por ASIES. De los niños que sí contaban con textos, el 93% de éstos eran impresos por el MINEDUC y el 7% de otras editoriales.

En cuanto a la oferta educativa desde la perspectiva de la calidad educativa, se reafirma que la misma está determinada “en gran medida por la disparidades de la sociedad así como por componentes organizativos del sistema escolar, reflejando factores de la oferta y demanda de educación,”²⁷⁴ como sucede en el caso de la cobertura educativa. Guatemala aún no ha participado en pruebas internacionales para evaluar la calidad de la educación. Sin embargo, a nivel nacional se han realizado evaluaciones del rendimiento en lectura y matemáticas a niños de primero y tercero de primaria y en los últimos años a graduandos de cada nivel con el fin de medir adecuadamente la calidad de la educación. Las evaluaciones del sistema han sido hechas

²⁶⁸ USAID, Sistema Nacional de Indicadores 2006

²⁶⁹ MINEDUC. Anuario Estadístico 2008

²⁷⁰ USAID/ AED (2007). Más y Mejor Educación en Guatemala 2008-2012

²⁷¹ Idem

²⁷² BID, Más crecimiento, más equidad, Prioridades de Desarrollo en Guatemala

²⁷³ Idem

²⁷⁴ USAID/ AED (2007). Más y Mejor Educación en Guatemala 2008-2012

por el Programa Nacional de Evaluación del Rendimiento Escolar (PRONERE) y por el Sistema Nacional de Evaluación e Investigación Educativa del Ministerio de Educación. Los resultados de las mismas indican un bajo rendimiento en todos los niveles y una gran disparidad entre regiones, áreas y sexo.

La evaluación del primer grado realizada por USAID en 2004²⁷⁵ indicó que únicamente el 48.0% de los niños era capaz de leer y comprender una oración sencilla de cinco palabras que contuviera un léxico adecuado, el 45.3% alcanzó el criterio de sumas, el 38.6% el de restas y un 27.5% el criterio global de matemáticas. La evaluación a estudiantes graduandos en 2005 del Ministerio de Educación,²⁷⁶ indica el mismo nivel de desigualdades y bajo rendimiento. Las áreas con menos porcentajes de satisfactorio fueron lógica con el 7.3%, y gramática con el 12.5%. Las carreras con los resultados más bajos fueron los técnicos y peritos en el área de lenguaje, y magisterio y secretariado en el área de matemáticas. Las personas que hablan un idioma maya tuvieron un menor rendimiento en ambas pruebas: en matemáticas el promedio fue de 52.63% frente a un 62.03% de los que no hablan idiomas mayas, y en lenguaje el promedio fue de 51.2% para los que hablan un idioma maya y 62.05% para los que no. Los niños y niñas indígenas presentan resultados inferiores al resto de sus compañeros en todas las áreas y en todos los niveles.

Resultados de evaluaciones aplicadas a estudiantes en Guatemala, varios años Cifras como porcentajes

Nivel	Lenguaje		Matemática	
	Reprobados / Debe mejorar / Insatisfactorios	Aprobados / Satisfactorios	Reprobados / Debe mejorar / Insatisfactorios	Aprobados / Satisfactorios
1er grado de Primaria ^{a/}	52.0	48.0	72.5	27.5
3er grado de Primaria ^{b/}	61.1	39.0	83.8	16.2
6to grado de Primaria ^{b/}	78.3	21.7	56.9	43.1
Egresados de diversificado ^{c/}	84.5	15.5	83.0	17.0

a/ USAID (2005). Evaluación del rendimiento en lectura y matemática de estudiantes de primer grado primaria de escuelas oficiales de Guatemala.

b/ PRONERE (2001). Informe de resultados del Programa nacional de Evaluación del Rendimiento Escolar Año 2001. El dato corresponde a los alumnos que tuvieron más del 62.5% de los ítems correctos.

c/ Sistema Nacional de Evaluación e Investigación Educativa (2005). Informe de la Evaluación a Estudiantes Graduandos 2005. MINEDUC.

Fuente: Tomado de USAID/ AED (2007). Más y Mejor Educación en Guatemala 2008-2012

Las experiencias de educación bilingüe intercultural presentan una mayor eficiencia interna que otras que también atienden población indígena, logrando que el 35.5% de los niños y el 31.3% de las niñas completaran de primero a tercero de primaria en tres años. Esta evidencia apunta a la educación bilingüe intercultural como un instrumento necesario para mejorar la calidad de la educación y para disminuir la desigualdad en el acceso a la misma.²⁷⁷ Continúa siendo un desafío la educación en lengua materna. Aunque los maestros se autodefinen como bilingües en realidad hablan el idioma pero generalmente no lo escriben. En una muestra realizada por la Auditoría Social en 2008²⁷⁸, se determinó que en los lugares donde

275 PRONERE (2004)

276 Sistema Nacional de Evaluación e Investigación Educativa del Ministerio de Educación

277 USAID, AED (2007). Más y Mejor Educación en Guatemala, (2008-2021) ¿Cuánto nos cuesta?

278 ASIES, Gran Campaña por la Educación, Auditoría Social 2008

predominan idiomas distintos del español, sólo en casi la mitad de las aulas, el maestro estaba impartiendo la clase en el idioma local.

Actualmente funciona el Consejo Nacional de Educación,²⁷⁹ encargado de la función de planificación estratégica del Sistema Educativo Nacional. El Consejo revisa y da seguimiento a la política educativa con visión integral y de largo plazo con el propósito de lograr que la misma tenga sostenibilidad y trascienda un período de gobierno. Este espacio institucional puede constituir un mecanismo de interlocución con los padres de familia.

Guatemala con relación a los países de ingreso medio bajo en cuanto a la tasa de alfabetización de adultos, y la cobertura de la educación a nivel secundario y a nivel superior, respectivamente, se encuentra con menor cobertura, mucho menor de lo esperado dado su ingreso.²⁸⁰

Mujer y educación:

En contraste a las disposiciones jurídicas²⁸¹ y a otros países centroamericanos, las mujeres en Guatemala tienen una escolaridad mucho más baja (5.3 años para las mujeres versus 6.4 años para los hombres entre 21 y 30 años de edad), menores tasas bruta y netas en la primaria y secundaria, y tasas de finalización mucho más bajas en la primaria y secundaria que los hombres.²⁸² La mujer indígena que vive en el área rural tiene menos acceso y permanencia en la escuela, su índice de escolaridad es de 1.2 años, situación que limita alcanzar la plena integración y participación de la misma al proceso de desarrollo económico, social, político y cultural.²⁸³

Niñez y educación:

Para 2008, según el Anuario Estadístico del Ministerio de Educación, reporta que la cobertura de nivel pre primaria atiende sólo al 56.41% de niños y niñas en este rango de edad. Del total de alumnos de preprimaria 137,894 son alumnos indígenas (29% del total de alumnos en este nivel, correspondiendo el 84% al área rural, siendo el 51% niños y el 49% niñas). La niñez indígena es la más excluida del acceso a educación preprimaria, presenta incluso variaciones negativas en cuanto a su cobertura educativa. Según el Ministerio de Educación, un factor determinante para su incorporación en el año 2009, fue el programa de gratuidad de la educación²⁸⁴, habiéndose creado 458 escuelas nuevas en este nivel y la homologación de docentes de primaria a pre primaria,²⁸⁵ lo que significó pasar de un 0.2% a un 28.9% de crecimiento en preprimaria bilingüe y de un 7.3% a un 27.8% en preprimaria en el resto del territorio nacional, lo que también significó la creación de 975 escuelas preprimarias monolingües nuevas.

279 Acuerdo Gubernativo No. 304-2008

280 Banco Mundial, (Ed-Stat)

281 Constitución Política de la República de Guatemala. Título II, Derechos Humanos Capítulo I, Derechos Individuales. Artículo 4, Ley de Desarrollo Social. Decreto número 42-2001

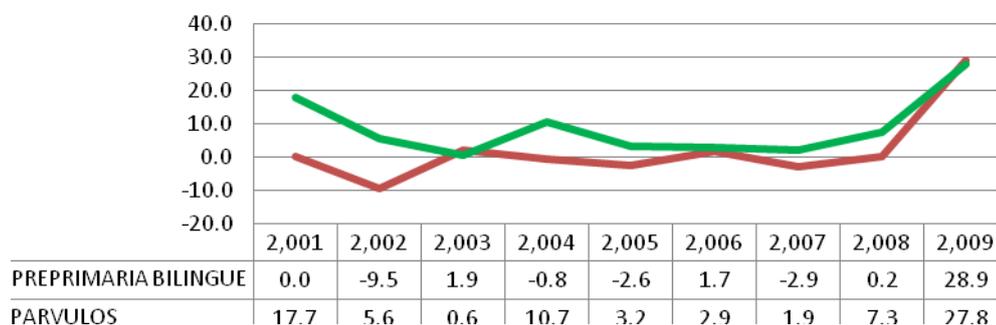
282 Banco Mundial (2005). Guatemala, Análisis del Gasto Público 2005-2006.

283 Ley de Desarrollo Social. Decreto número 42-2001

284 Acuerdo Gubernativo No. 226-2008

285 Existe deficiencia en el número de docentes en el nivel de pre primaria.

Crecimiento de sector oficial preprimaria
Porcentaje de variación
2001-2009*



Fuente: Ministerio de Educación, Dirección de Planificación Educativa

El informe “Mírame, Situación de la niña indígena”, destaca que otros problemas que afrontan los niños indígenas del país, pero en particular las niñas y adolescentes indígenas, para ingresar y permanecer en la escuela hasta terminar sus estudios son: a) el rezago escolar y la sobreedad, b) la inasistencia y repitencia, c) la deserción escolar,²⁸⁶ en adición la situación de pobreza de los padres; educación en idioma diferente al propio, factores culturales, lejanía de la escuela y falta de servicios básicos²⁸⁷. El estado nutricional de los niños y su falta de acceso a la educación preprimaria determinan bajos indicadores de éxito escolar, por lo que más adelante la calidad educativa no reflejará resultados satisfactorios.

Si bien el mayor avance se ha centrado en el nivel primario, cuya tasa neta de escolaridad alcanzaría en el 2009, el 99%,²⁸⁸ la tasa de finalización de los ciclos escolares se ubica en 39.1% para primaria y 50.1% para el nivel básico.²⁸⁹ El principal desafío que enfrenta la educación primaria es la ineficiencia interna de este nivel, el cual se refleja, principalmente, en una alta repitencia, (en particular en primer grado) sobre-edad a lo largo de todo el nivel y abandono sin completar el ciclo²⁹⁰. Lo anterior significa que sólo 4 de cada 10 niños que inician la primaria la terminan en el tiempo establecido. Sin embargo, aunque se lograra que los hijos de familias pobres concluyan el ciclo de educación primaria, esto tendría poco impacto en términos de la reducción de la probabilidad de ser pobre en la adultez. Se ha determinado que para lograr que una persona salga de la línea de pobreza requiere al menos 13 años de escolaridad.²⁹¹ Esto determina que los esfuerzos deben centrarse en la finalización universal de la primaria y la transición a secundaria básica, conforme el marco jurídico establecido.²⁹²

Según el Anuario Estadístico 2008, del total de alumnos de primaria el 63.34% es no indígena y el 36.66% son alumnos indígenas (correspondiendo el 84% al área rural, siendo el 51% niños y el 49% niñas). Aunque se ha iniciado el programa de educación especial²⁹³, todavía está restringido el acceso al derecho a la educación de los niños y niñas con capacidades especiales.

²⁸⁶ Defensoría de la Mujer Indígena DEMI -UNICEF 2007 “Mírame, Situación de la niña indígena en Guatemala”, Claudia Dary

²⁸⁷ USAID/ AED (2007). Más y Mejor Educación en Guatemala 2008-2012

²⁸⁸ Cifra preliminar del Ministerio de Educación

²⁸⁹ Rubio y Rego. USAID 2006

²⁹⁰ BID, Más crecimiento, más equidad.

²⁹¹ USAID 2006

²⁹² Ley de Educación Nacional Decreto Legislativo número. 12-91. Artos. 43, 44. Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales “Protocolo de San Salvador” (OEA) 1988, lo que es reforzado en la Convención de las Naciones Unidas Sobre los Derechos del Niño.

²⁹³ Acuerdo Ministerial 34-2008, en cumplimiento al Decreto Legislativo 58-2007

El 90% de los niños con discapacidad no asiste a la escuela debido principalmente a la falta de infraestructura idónea a sus necesidades.²⁹⁴

En el nivel primario en el 2009, las inscripciones iniciales tuvieron un crecimiento de 7.69% en toda Guatemala (contra 2.1% en 2008), mientras que en los 89 municipios en donde el Gobierno priorizó acciones habría aumentado hasta 11.87%.²⁹⁵ De nuevo los determinantes fueron la gratuidad de la educación, la creación de 453 escuelas primarias nuevas, ampliación de infraestructura, (habiendo el Ministerio de Educación asumido la rectoría de la infraestructura educativa) nombramiento de más docentes, y el inicio del programa Mi Familia Progresá, que otorga una transferencia condicionada en efectivo, a cambio de la obligación de la madre de familia de enviar a sus hijos a la escuela y llevar a los menores de 5 años a control en los centros de salud.

La niñez y juventud tienen más acceso a las armas y a las drogas que a la educación y al trabajo.²⁹⁶ Aunque el ingreso a la escuela es alto, las tasas de deserción también lo son, particularmente entre los hombres. No es inusual que los desertores del sistema educativo se vinculen a las maras.²⁹⁷

Juventud y educación:

El marco jurídico²⁹⁸ contrasta con una realidad que refleja la escasa atención educativa de la juventud guatemalteca, no obstante, Guatemala es considerado un país joven (la niñez y adolescencia representan el 49% de la población). Un nivel poco atendido y cubierto por el Ministerio de Educación ha sido el ciclo básico (educación media) y diversificado, la tasa de finalización del ciclo básico se ubica en 50.1%²⁹⁹. Un 42.97% de los jóvenes no cursan el ciclo básico (810,864 jóvenes) y el 70.9% no alcanzan el nivel diversificado. A partir de los 13 años, se comienza a observar una marcada caída en el número de jóvenes que asisten a la escuela. Según la ENCOVI 2006, entre los jóvenes de 13 a 15 años que están en edad de asistir al ciclo básico, hay 250,000 que no asisten a la escuela, a su vez los que asisten a ese nivel lo hacen con alta sobre edad, a esto se suma altas tasas de repitencia. La tasa de escolarización para la educación media básica (niños de 13 a 15 años que asisten a grados 7 y 9) es de 34%³⁰⁰.

Según las cifras del Ministerio de Educación, los niveles básico y diversificado reportaron en el 2009 un crecimiento de 43.7% en básico y 32.2% en diversificado, mucho mayor que el reportado en básico durante 2008 (3.5%) y diversificado en ese año (-1.2%). En el 2009, el Ministerio de Educación creó 418 institutos básicos y 691 telesecundarias,³⁰¹ y, en el diversificado, se crearon 263 institutos con seis carreras técnicas. Es importante observar, que lejos de mostrar indiferencia, los jóvenes reaccionaron de forma positiva ante la ampliación de la oferta educativa.

294 Informe Anual Circunstanciado al Congreso de la República. Procurador de los Derechos Humanos, 2009.

295 Ministerio de Educación, Dirección de Planificación Educativa

296 Emilio Goubaud (2008) citado en el Informe sobre Desarrollo Humano para América Central IDHAC 2009-2010

297 PNUD Informe sobre Desarrollo Humano para América Central IDHAC 2009-2010.

298 Constitución Política de la República. Capítulo II, Sección Cuarta: Educación, arto. 74. Ley de Desarrollo Social. Decreto número 42-2001. Arto. 27.

299 Rubio y Rego. USAID 2006

300 BID, Más crecimiento, más equidad, Prioridades de Desarrollo en Guatemala

301 Es un modelo pedagógico- científico, dirigido a estudiantes de nivel Básico del área rural, se centra en el alumno y alumna, desarrollándose mediante métodos visuales y prácticos. La TELESECUNDARIA es participativa y activa, utiliza la filosofía de: "Aprender haciendo y aprender para vivir mejor" en la cual se busca que los alumnos sean capaces de asimilar lo aprendido con la tutoría de un experto. Este modelo (3 años de estudio), está planificado de la siguiente manera: Primer Año cubre 126 videos; Segundo 106 videos y tercer año 117 videos. Se utiliza material didáctico escrito, que consiste en 8 volúmenes, compuestos de 4 Guías de Aprendizaje y 4 Guías de Conceptos Básicos y una guía para los videos y contenidos. Esta modalidad es aplicada para llegar a las áreas más remotas.

Los niveles muy bajos de matriculación secundaria se reflejan en las tasas privadas de retorno comparativamente altas a nivel de diversificado en el país (casi el 25 por ciento), sugiriendo una combinación de baja oferta y alta demanda de habilidades adquiridas por alumnos de la secundaria.³⁰² La información de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida de 2000, indica que la falta de dinero y la necesidad de trabajar son las razones más importantes reportadas por los hogares para la inasistencia en el rango de 13-18 años de edad, seguido por una falta de interés en el estudio.³⁰³ En promedio se estima que un joven guatemalteco de 25 años tiene en promedio 6.1 años de escolaridad.³⁰⁴ Esto determina que el nivel de escolaridad de Guatemala sea uno de los más bajos de la región.

Debido a la falta de cobertura de jóvenes en las escuelas, ha sido necesario impulsar la educación no formal o extraescolar, por medio de programas para la formación técnico ocupacional, a efecto de lograr que los jóvenes tengan nuevas opciones y oportunidades, especialmente aquellos que han quedado rezagados de la educación formal, pero que brinda oportunidades a quienes estén interesados en contribuir a la productividad del país. El diagnóstico de la capacitación en Guatemala sugiere que en el sector público y privado la oferta y la cobertura de capacitación ha venido aumentando en las últimas décadas. Sin embargo, el Instituto Técnico de Capacitación –INTECAP–, que provee la mayor parte de capacitación en el país, como otras entidades públicas, tienen poca cobertura de grupos en situación de desventaja en las zonas urbanas y de personas en las zonas rurales³⁰⁵. Las lecciones aprendidas en países de América Latina, demuestran que los programas de capacitación vocacional dirigidos a jóvenes pobres y sin empleo han sido exitosos, con efectos en las probabilidades de empleo, empleo pagado y empleo formal.³⁰⁶

7.3 VIVIENDA

A pesar de contarse con una estructura legal,³⁰⁷ política e institucional, ésta no responde ni garantiza el cumplimiento efectivo del derecho a la vivienda adecuada, que continuamente se ve afectado por el aumento de la pobreza. Se evidencia primordialmente en la macrocefalia urbana y el incremento de asentamientos humanos, lo cual pone en alto riesgo a sus residentes a desastres naturales.³⁰⁸ La política nacional de vivienda (2007) revela que el déficit habitacional es de más de un millón de casas y que el 58% de familias guatemaltecas entre el grupo afectado está por debajo de la línea de pobreza, por lo cual no está en condiciones de mejorar su situación habitacional sin apoyo de algún tipo.

Déficit habitacional cualitativo:³⁰⁹

El déficit habitacional de Guatemala es principalmente de naturaleza cualitativa,³¹⁰ reflejando una falta de acceso a servicios básicos (agua, alcantarillado y electricidad) y condiciones de

³⁰² Banco Mundial, 2007, Análisis del Gasto Público en Guatemala

³⁰³ El sector oficial atiende al 29% de jóvenes en este nivel.

³⁰⁴ BID, Más crecimiento, más equidad, Prioridades de Desarrollo en Guatemala.

³⁰⁵ BID, Más crecimiento, más equidad, Prioridades de Desarrollo en Guatemala.

³⁰⁶ BID, Más crecimiento, más equidad, Prioridades de Desarrollo en Guatemala.

³⁰⁷ Constitución Política de la República, Sección Octava, Trabajo, arto. 105

³⁰⁸ Oficina del Procurador de los Derechos Humanos. Informe Anual Circunstanciado al Congreso de la República

³⁰⁹ Velasco en Banco Mundial et al (2007). *Entre la Exclusión Financiera y el Desarrollo Comunitario*. En Guatemala, el inventario de viviendas consiste principalmente en casas y apartamentos formales. Sin embargo, el 48 por ciento del inventario carece de uno o más servicios básicos (energía eléctrica, agua, saneamiento). Además de las viviendas con servicios básicos, un alto porcentaje se considera inadecuado; por ejemplo, aquellas que tienen sistema de letrina en ambientes urbanos o conexiones de agua con únicamente una a cuatro horas de servicio por semana. Finalmente, un 28 por ciento adicional consiste en viviendas improvisadas, o “ranchos”, u otras soluciones informales. Se considera que, aunque la cantidad de vivienda ha aumentado, la calidad de la misma ha disminuido

hacinamiento. Este déficit es más pronunciado entre los hogares que viven fuera del Departamento de Guatemala y en áreas rurales. Las tendencias demográficas reflejadas en el último censo muestran un proceso acelerado de urbanización, lo que apunta a la proyección de una alta demanda de viviendas urbanas y de servicios básicos asociados. La importancia del déficit habitacional cualitativo estriba en que el 75% del mismo se origina en el 50% de los hogares más pobres. Por su parte, el 70% del déficit cuantitativo se da en el 20% de los hogares con mayores ingresos del país.³¹¹

El INE indica que de las personas que viven en pobreza el 91% vive en “casa formal”; únicamente el 7.4% en “rancho” o “casa improvisada”. El 59% de los caracterizados “pobres”, en esas casas formales, tiene piso de tierra. La población rural e indígena, específicamente, está más afectada y la gravedad del problema se acentúa en áreas más aisladas del país en los departamentos con los niveles más altos de extrema pobreza: Alta Verapaz, El Quiché y Huehuetenango.³¹²

En lo correspondiente al saneamiento básico la cobertura es de 72% en el área urbana y 52% en el área rural. Los hogares conectados a una red de agua representan el 78.9% del total de hogares y los hogares conectados a una red de drenaje el 45.6% (el lugar de donde los hogares obtienen principalmente el agua para uso del hogar es tubería dentro de la vivienda 62%, tubería fuera de la vivienda pero en el terreno 14.3%, pozo perforado público o privado 10.5%, río, lago o manantial 6%, chorro público 2.3%, camión cisterna 1.3%, agua de lluvia 0.9%, otros 2.6%). Del año 2000 a 2006 el porcentaje de hogares conectados a una red de distribución de energía eléctrica, paso de 73.1% a 81.8%. El 62% de los hogares no cuentan con una disposición adecuada de basura. El 17% no contaba con un sistema de eliminación de excretas.³¹³ Estos aspectos tienen especial importancia para brindar las condiciones de salubridad, principalmente de la salud infantil.

Esta realidad contrasta con el departamento de Guatemala en donde nueve de cada diez viviendas cuentan con estos servicios.³¹⁴ Respecto a telefonía móvil, la Superintendencia de Comunicaciones (SIT), registró 17,307,459 suscriptores en el 2009. La SIT indicó que Guatemala es el principal mercado de telefonía móvil en la región, registrando el mayor número de minutos consumidos y llamadas internacionales.

La vivienda de la población indígena de Guatemala está condicionada a factores ambientales, culturales y económicos, tanto en el acceso a los recursos naturales como a ingresos monetarios; y se caracteriza por el hacinamiento, ya que un solo cuarto sirve de cocina, comedor, dormitorio, bodega y hasta cobertizo para algunos animales domésticos. Esta realidad manifiesta el problema de la promiscuidad habitacional (grupos de personas-adultos adolescentes y niños que comparten todos juntos una misma habitación, sin tener privacidad). En la gran mayoría de las viviendas indígenas, las paredes se construyen con materiales como bahareque, adobe, cañas, madera, y los techos de palma, paja, hojas, teja de barro y lámina; el piso es la tierra misma; además, carecen de instalaciones de agua potable, drenajes, letrinas y baño, energía eléctrica, etc., es decir, condiciones higiénicas mínimas que no son atendidas como exige el derecho a la vivienda digna.³¹⁵

³¹⁰ El CIEN en 1999, estimó que el 97 por ciento del déficit habitacional total era cualitativo, del cual la tercera parte podría ser resuelta con una expansión habitacional, otra tercera parte con la instalación de conexiones básicas de agua, alcantarillado y energía, y el 26 por ciento con mejores materiales de construcción

³¹¹ Banco Mundial, Guatemala, Análisis del Gasto Público 2005-2006.

³¹² Sistema de Naciones Unidas, Evaluación de país, 2009

³¹³ ENCOVI 2006

³¹⁴ Sistema de Naciones Unidas, Evaluación de país 2009

³¹⁵ Oficina del Procurador de los Derechos Humanos. Informe Anual Circunstanciado al Congreso de la República

La mayor parte del déficit habitacional cualitativo podría ser resuelta a través de soluciones de bajo costo, con infraestructura básica y microfinanciamiento para la mejora de las viviendas.³¹⁶ El déficit cualitativo sigue afectando, según estimaciones, a más de 600,000 familias, en su mayoría pobres³¹⁷.

Aunque asigna responsabilidad a las municipalidades en coordinación con el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, de la elaboración de planes integrados de urbanización rural y de establecer normas para orientar el proceso de urbanización, así como de facilitar el desarrollo habitacional a través de la promoción de organizaciones comunitarias en actividades de construcción propia, según el Banco Mundial (2007), los presupuestos municipales disponibles para este fin son muy limitados y la mayoría tiene capacidades débiles de planeación y organización. Los presupuestos municipales carecen de un sistema adecuado de impuestos a la propiedad que, a su vez, no puede ser administrado efectivamente sin un catastro exacto y actualizado.³¹⁸

Déficit habitacional cuantitativo:

El aumento anual de la población hace que cada año se integren 90,912 nuevas familias³¹⁹ que demandan vivienda recién construida, acrecentando de esa manera el déficit cuantitativo de hogares.³²⁰ El crecimiento anual del inventario habitacional promedió es de 4.7% en total durante los últimos 8 años, en comparación con la formación familiar de 4.13%. De ahí que la producción total esté alcanzando la demanda. Asimismo, el inventario habitacional en forma de casas y apartamentos formales ha crecido proporcionalmente más rápido que el inventario de otras soluciones habitacionales. El déficit habitacional cuantitativo ha estado en declinación durante los últimos 8 años, debido principalmente a un sistema de financiamiento de viviendas que ha sido eficiente en satisfacer las necesidades de las familias de mayor ingreso en el sector formal, a los esfuerzos directos para proveer soluciones habitacionales para familias en el sector informal y, a la expansión de cobertura de los servicios básicos lograda a través de los Fondos Sociales. Alrededor del 60% de la población que vive por debajo de la línea de pobreza opera en el sector informal, sin acceso a bancos y activos monetarios en forma de cuentas bancarias y pólizas de seguro.³²¹ Aun con una capacidad bien desarrollada de provisión de viviendas y suficiente liquidez en el sistema bancario, la mayoría de los hogares guatemaltecos no puede acceder a los mecanismos de mercado disponibles actualmente en Guatemala para obtener viviendas adecuadas. Las principales barreras a un acceso más amplio al crédito hipotecario son la falta de capacidad de ahorro financiero en muchos hogares guatemaltecos y, la falta de títulos de propiedad en los hogares más pobres.³²²

El sector formal no responde por mucho más que una tercera parte de la producción total anual de viviendas formales en Guatemala. Las viviendas formales del sector están, casi por definición, ubicadas en las cabeceras municipales, o cascos urbanos, mientras que las áreas de mayor crecimiento son observadas en los asentamientos peri-urbanos. Las cooperativas y organizaciones no gubernamentales también participan en la construcción de vivienda y se estima que la tercera parte restante del crecimiento anual del inventario habitacional la constituyen directamente las mismas familias residentes, algunas de las cuales financian sus

316 Banco Mundial, Guatemala, Análisis del Gasto Público 2005-2006

³¹⁷ Idem

318 Banco Mundial, Guatemala, Análisis del Gasto Público 2005-2006

319 Se mantiene el criterio de que el tamaño promedio del hogar o núcleo familiar es de cinco personas. También es importante mencionar que para medir el déficit habitacional, tanto el sector público como privado manejan distintos datos estadísticos.

320 Según el XI Censo de Población y VI de Habitación, en 2002 Guatemala contaba con 11 millones 791 mil habitantes y, según estimaciones, del INE para 2009 se incrementaría en 3 millones. En 2002 el déficit habitacional, reflejado en toda la República, era de 1 millón 21 mil 592 hogares.

321 Banco Mundial, Guatemala, Análisis del Gasto Público 2005-2006

322 Banco Mundial, Guatemala, Análisis del Gasto Público 2005-2006

viviendas con los subsidios gubernamentales, los cuales generaron en 2005 alrededor de 22,500 soluciones habitacionales.³²³

La revisión del sistema de subsidios habitacionales podría mejorar la efectividad de los mismos para responder a la demanda de las familias de bajos ingresos. La principal unidad ejecutora del programa del sector, es el Fondo Guatemalteco de Vivienda –FOGUAVI-.³²⁴ Uno de sus programas de vivienda, donde se adquiere el lote y se construye la casa, opera en la actualidad bajo el programa de subsidio focalizado a familias de bajos ingresos (devengando menos de 4 salarios mínimos por mes), las familias beneficiarias contribuyen con un pago inicial y FOGUAVI aporta un subsidio de tres veces esa cantidad. Los costos restantes del proyecto habitacional se financian a través de un crédito en condiciones de mercado extendido por un intermediario financiero acreditado. Sin embargo, en vista de la falta de garantías de créditos hipotecarios para proyectos de construcción de viviendas de bajo costo, se estima que los subsidios de FOGUAVI llegan mayormente a los hogares relativamente prósperos³²⁵ y, por lo tanto, tienen un impacto limitado en la reducción del déficit habitacional del país.³²⁶ La inversión realizada por dicho Fondo, se contrajo en el 2009 en un 31%.³²⁷

También el Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas (FHA) y el Instituto de Fomento Municipal (INFOM) juegan un papel importante para garantizar el derecho a la vivienda digna. El FHA facilita la adquisición de vivienda a las familias al asegurar la inversión en financiamiento a largo plazo que otorgan las entidades financieras. El crédito para vivienda destinado al sector privado ha sido limitado en años anteriores y aunque se produjo un alza en el 2009, el incremento no ha favorecido proyectos para población de bajos ingresos. El FHA reflejó, durante el período 2004-2008, una disminución considerable de las hipotecas liquidadas en 2005 en comparación con 2004; pero desde 2006 a 2008 las liquidaciones muestran un leve aumento, situación que favorece la propiedad sobre la vivienda.³²⁸

323 Banco Mundial, Guatemala, Análisis del Gasto Público 2005-2006

324 El Fondo Guatemalteco de la Vivienda (FOGUAVI) es una entidad financiera de segundo piso, responsable de proveer subsidios a familias de bajos ingresos para viviendas y facilitar el acceso a créditos inmobiliarios

325 De acuerdo con ENCOVI 2000, el 54 por ciento de la población guatemalteca tiene un consumo anual promedio por debajo de la línea de pobreza (que es de Q4,319 por año) y, por consiguiente, no puede ser elegible para los programas del FOGUAVI. Un ingreso familiar de Q4,000 por mes, que representa el límite superior para los grupos meta de FOGUAVI, corresponde a un consumo per cápita anual de Q9.412 (suponiendo 5.1 personas por familia), que corresponde aproximadamente al 88o percentil de la distribución del consumo en Guatemala; Banco Mundial, "Pobreza en Guatemala", Anexo 1. Con base en estos cálculos, se asume que la mayoría de los subsidios de FOGUAVI llegan a familias ubicadas entre el 54o y el 88o percentil de la distribución del consumo en Guatemala

326 Banco Mundial, Guatemala, Análisis del Gasto Público 2005-2006

327 Oficina del Procurador de los Derechos Humanos. Informe Anual Circunstanciado al Congreso de la República

328 Idem

IV. Políticas y Gestión Pública

Las políticas hacia las familias por sí solas no tienen la capacidad de propiciar los cambios requeridos. Hace falta un conjunto coherente de políticas públicas encaminadas a la democratización y eliminación de diferentes formas de inequidad social, de las situaciones de discriminación y de la violencia doméstica.³²⁹ Aunque en Guatemala existen políticas vinculadas con la familia las mismas no son abordadas con enfoque de familia tanto en su elaboración, ejecución y seguimiento. Las familias incluso están ajenas a las mismas.

El entorno socioeconómico y político en el que se desenvuelve la familia guatemalteca, constituye un gran desafío para la urgente intervención de acciones de política integral y sostenible, que evidencie la implementación de acciones concretas que permitan cumplir con lo estipulado en el marco jurídico, en el sentido de “incluir medidas para promover la organización de la familia, proteger, promover y fortalecer su salud y desarrollo integral, con el fin de lograr una constante mejoría en la calidad, expectativas y condiciones de vida de sus integrantes.”³³⁰ Ello obliga a una atención multidimensional de dicha situación en función de la obligación del Estado de garantizar su protección social, económica y jurídica.

Guatemala ha avanzado en su capacidad de diseño y formulación de políticas particularmente desde la suscripción de los Acuerdos de Paz. Se puede observar como las diferentes administraciones desde 1996 han ido “reconociendo en la gestión por políticas públicas un mecanismo de racionalización de lo público, que permite la clarificación de prioridades, la identificación de los problemas evaluados como exigentes de acción pública en cada momento y las líneas esenciales de acción, orientadas a su solución o mitigación”.³³¹ Aunque se reconoce que esto es un dato que no necesariamente implica un avance *per se*, sí da cuenta de una línea de tendencias que presenta continuidades. La agenda de la paz y la consolidación de la democracia derivan una diversidad de políticas que apuntalan el tránsito de un Estado de claro perfil contrainsurgente a uno que se orienta a la resolución pacífica de las controversias, aunque sin lograr aún “la mitigación de las condiciones generales de vida de una ciudadanía que sufre carencias de desarrollo humano”.³³² Luego de los Acuerdos de Paz han surgido una variedad de propuestas en diferentes áreas prioritarias,³³³ que como resultado positivo han promovido el diálogo. Esto evidencia que el problema no radica en la falta de propuesta e incluso de entendimiento que limite su implementación.

Una gran debilidad se manifiesta en las múltiples políticas y estrategias que Guatemala ha tenido para enfrentar la pobreza e impulsar el desarrollo, encontrándose “una profusión y diversidad que difumina las capacidades reales de seguimiento e implementación y por tanto, de impacto real en los indicadores nacionales”.³³⁴ La problemática se presenta como crónica en la manifiesta incapacidad pública de implementar los planteamientos de política.³³⁵

El avance en ciertas capacidades creadas e institucionalizadas de la gestión pública desde las políticas, contrasta con la capacidad en la implementación, ejecución y cumplimiento de las metas identificadas en cada planteamiento, lo cual impacta inevitablemente en la atención de necesidades de la población. Un determinante de esta situación es la debilidad de la gestión fiscal. El presupuesto nacional no puede ser considerado actualmente una herramienta de

329 CEPAL, *Ariza, Marina y Oliveira Orlandina* de Familia y políticas públicas en México y Centroamérica

330 Ley de Desarrollo Social. Decreto Número 42-2001. Arto. 14

331 SEGEPLAN. Evaluación de la Ejecución de la Política General de Gobierno 2008

332 Idem

333 En el área de educación se cuenta con veintidós propuestas de agenda y planes sugeridos por organizaciones sociales, empresariales, académicas e internacionales.

334 SEGEPLAN. Evaluación de la Ejecución de la Política General de Gobierno 2008

335 Idem

respuesta a la política pública, ya que es el gasto lo que se planifica y programa, no las metas en función de los objetivos de política, esto induce a que sea el presupuesto el que oriente el quehacer gubernamental. Distintos factores inciden en esta situación, desde coyunturales, de disponibilidad financiera hasta de orden político. Un factor estructural lo constituye la rigidez presupuestaria (carga tributaria limitada, asignaciones obligatorias establecidas en la Constitución y otras leyes) que limita un margen adecuado de planificación presupuestaria.

La elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto nacional aún no se vincula a una evaluación de impacto, sustentando en la aplicación de un sistema de indicadores de desempeño o gestión que permita una convergencia entre Agenda Gubernamental, planificación y política presupuestaria. Aunque la Secretaría de Programación y Planificación de la Presidencia –SEGEPLAN– “ha impulsado -a lo largo de distintas administraciones- la implementación de instrumentos de gestión; se ha conseguido escasa articulación de las políticas con los planes sectoriales y territoriales entre sí; además, tampoco se ha avanzado en armonización de estos elementos con el presupuesto. Existe la dificultad de relacionar objetivos con acciones planificadas y asignaciones presupuestarias, de forma tal que las metas de las políticas no reciben recursos en forma directa, sino que éstos son otorgados a nivel institucional (tampoco desde un enfoque sectorial)”³³⁶.

Además existe “debilidad de articulación que impide la implementación de mecanismos de monitoreo, evaluación y seguimiento sobre los efectos e impactos reales obtenidos (como consecuencia de la puesta en práctica de los planteamientos de política que cada administración formula), no existiendo un mecanismo institucional que concrete la coordinación de políticas y la incorporación de las mejores prácticas comparadas de gestión”.³³⁷

El diverso impacto real, ineficiencias, duplicidades, vacíos y dispersiones obliga a un planteamiento con un enfoque focalizado, priorizado en función de pilares que se constituyan en pivotes alrededor de los cuales, de forma sostenida, la acción gubernamental ejecute la política pública. Ello hace necesario fortalecer la capacidad institucional para generar políticas públicas y desarrollar un Sistema Nacional de Planificación, la integración de sistemas de información ya existentes como el Sistema Nacional de Inversión Pública, Ejecución presupuestaria y la formulación del Sistema de Indicadores de Gestión,³³⁸ que permita la evaluación y monitoreo de las políticas públicas, sus objetivos y metas.

Ante la escasez de recursos una acción de primer orden es la recuperación de una planificación integral e integrada del desarrollo que tenga como fin a las personas y su bienestar, lo que orienta hacia una política social con enfoque de familia.

1. Política Social Gubernamental sin Enfoque Integral

Las políticas públicas vigentes corresponden a procesos construidos en periodos gubernamentales pasados. Cada etapa gubernamental ha incorporado orientaciones que sirven de marco para las dinámicas actuales. Desde esa dimensión el Plan General de Gobierno 2008-2012 da continuidad a dichos procesos y los complementa desde su propia visión³³⁹ El plan de gobierno reconoce que las políticas públicas, en general, reflejan un bajo grado de focalización, carencia de un adecuado diseño y evaluación de resultados. Se agrega, centralización en la administración y ejecución de las políticas, baja interrelación o

336 SEGEPLAN Evaluación de la Ejecución de la Política General de Gobierno 2008

337 SEGEPLAN. Evaluación de la Ejecución de la Política General de Gobierno 2008

338 Pacto Fiscal, Evaluación y Control

339 http://www.segeplan.gob.gt/index.php?option=com_wrapper&Itemid=178

coordinación entre las políticas sectoriales y territoriales, así como la intermediación social de los fondos, que no ha sido capaz de generar desarrollo ni de disminuir los altos índices de pobreza. Se adiciona al problema, la falta de continuidad de los programas en los distintos períodos de gobierno junto a las tradicionales prácticas de clientelismo político. Algunos de los requisitos para el éxito en la implementación de las políticas se sustentan en la integralidad, sostenibilidad, focalización, descentralización y la elaboración de un sistema de indicadores desde el ámbito nacional al local.

La agenda gubernamental coincide que el rol protagónico del Estado es ser el rector del desarrollo integral sostenible y sustentable. Este concepto implica las vertientes culturales, económicas, sociales, ambientales y políticas, con equidad, y se realiza con la definición y aplicación de políticas que tengan como objetivos centrales el crecimiento económico y el desarrollo social como procesos fundamentales para la generación prioritaria de empleo, el combate a la pobreza, la dotación de infraestructura básica para facilitar el acceso a la salud, educación y nutrición, especialmente a los grupos más vulnerables y, en definitiva, el mantenimiento de relaciones armoniosas entre la población para aumentar y fortalecer la cohesión social. Aborda la dimensión multicultural y la vulnerabilidad en el tejido social desde el marco de un proceso de reconstrucción no paternalista ni existencialista, a través de la cohesión social multicultural.

La agenda gubernamental se sustenta en cuatro programas estratégicos y ocho políticas generales.

ESQUEMA DEL PLAN DE GOBIERNO 2008-2012

Programas estratégicos	Políticas	Objetivos
Solidaridad Lealtad humana	1. Política de Desarrollo Social	Contribuir al desarrollo humano integral sostenido y sustentable de las y los guatemaltecos, con énfasis en la población más pobre.
	2. Política de Desarrollo Municipal	Contribuir a la construcción de la democracia económica, social, política y cultural del país, a partir del desarrollo integral de la unidad autónoma de gobierno electo a nivel local: <i>el municipio</i>
Gobernabilidad Lealtad Cívica	3. Política de Seguridad y Estado de Derecho	Fortalecer y garantizar una cultura de respeto y seguridad ciudadana, proyectándose en múltiples niveles: familia, educación, institucionalidad y comunicación social.
	4. Política de Desarrollo Democrático	Construcción de ciudadanía bajo el haz de la libertad, la igualdad, la justicia social y la solidaridad.
	5. Política Legislativa	Constituye la <i>Agenda Legislativa de Gobierno</i> , compuesta por las reformas o aprobaciones de instrumentos normativos necesarios para acelerar condiciones de desarrollo.
Productividad Lealtad Económica	6. Política de Desarrollo Económico	Generar empleo, aumentar el salario real de los trabajadores y disminuir la pobreza y la pobreza extrema, como factores que contribuirán a la reducción de la desigualdad en la distribución de la renta nacional.
	7. Política de Gestión de Riesgos, Prevención y Atención de Desastres	Reducir riesgos, prevenir desastres, dar respuesta rápida y efectiva y recuperar las zonas afectadas, con fines productivos.
Regionalidad Lealtad de vecino	8. Política de Relaciones Exteriores	Posicionar al país con liderazgo y credibilidad externa, para incidir en la agenda internacional y darle una nueva imagen ante el concierto de naciones.

<http://www.segeplan.gob.gt/downloads/Evaluaci%C3%B3n%20Pol%C3%ADtica%20General%202008.pdf>

En apoyo a estos ejes el gobierno desarrolla veintiséis políticas públicas nacionales y doce políticas transversales, las que directa e indirectamente están vinculadas con la familia y su entorno, pero son ejecutadas con enfoque sectorial, además de no visualizar la “funcionalidad familiar”.

De estas políticas, las que directamente hacen referencia a la familia son: política de protección, asistencia y atención al guatemalteco en el exterior; política y normativa de educación para personas con necesidades educativas especiales; política nacional de prevención de la violencia juvenil; política nacional contra las adicciones y el tráfico ilícito de drogas; política nacional de vivienda y asentamientos humanos; políticas culturales y deportivas nacionales; política pública de protección integral de la niñez y la adolescencia 2002-2012; política pública para la convivencia y eliminación del racismo y discriminación; política nacional de promoción y desarrollo integral de las mujeres 2008-2018; política nacional de desarrollo rural integral; política nacional de seguridad alimentaria y nutricional; política nacional de derechos humanos 2006-2015; política nacional de educación en derechos humanos 2006-2015; política nacional de la juventud 2005-2015; política nacional en discapacidad; política de desarrollo social y población. (Ver Anexo 1).

POLÍTICAS PÚBLICAS NACIONALES SECTORIALES VIGENTES³⁴⁰

1.	Política Monetaria, Cambiaria y Crediticia.
2.	Política Nacional para el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas.
3.	Política de Protección, asistencia y atención al guatemalteco en el exterior.
4.	Política Agropecuaria 2008-2012.
5.	Política Forestal Nacional.
6.	Política Agraria.
7.	Política Agrícola Centroamericana 2008-2017.
8.	Política Energética y Minera.
9.	Política Integrada de Comercio Exterior de Guatemala.
10.	Plan Nacional para la Salud de todas y todos los guatemaltecos.
11.	Políticas Educativas 2008-2012.
12.	Política y Plan de Equidad de Género en la Educación Superior 2006-2014.
13.	Política y Normativa de Educación para Personas con Necesidades Educativas Especiales.
14.	Política Pública contra la Trata de Personas y de Protección Integral a las Víctimas.
15.	Política Nacional de Prevención de la Violencia Juvenil.
16.	Política Nacional contra las Adicciones y el Tráfico Ilícito de Drogas.
17.	Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos.
18.	Política Nacional y Estrategias para el Desarrollo del Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas
19.	Política Marco de Gestión Ambiental.
20.	Política de Equidad de Género, en el Sector de la Gestión Ambiental
21.	Política Nacional de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos.
22.	Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y Justicia.
23.	Lineamientos de Política Exterior 2008 - 2012.
24.	Políticas Culturales y Deportivas Nacionales.
25.	Política Nacional del Patrimonio Cultural Intangible.
26.	Políticas Públicas del Libro, la lectura, la escritura y las Bibliotecas

³⁴⁰ http://www.segeplan.gob.gt/index.php?option=com_wrapper&Itemid=178# Al marco de intervención funcional y orgánica de los Ministerios y Secretarías de Estado se les denomina Políticas Sectoriales. Su marco legal le asigna funciones de rectoría para el despliegue y coordinación interinstitucional. La función rectora le otorga la conducción de procesos públicos y privados en horizontes temporales y de dimensión territorial.

Políticas Transversales³⁴¹

1. Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres 2008-2023.
2. Política Pública para la Convivencia y Eliminación del Racismo y Discriminación.
3. Política Pública de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia.
4. Política Nacional de Desarrollo Rural Integral.
5. Política Nacional para el Manejo integral de los Residuos y Desechos Sólidos.
6. Política Nacional de Descentralización.
7. Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.
8. Política Nacional de Educación en Derechos Humanos.
9. Política Nacional de la Juventud.
10. Política Nacional en Discapacidad.
11. Política Nacional de Derechos Humanos.
12. Política de Desarrollo Social y Población.

No todas las políticas tienen un apropiado soporte institucional. La mayoría se realiza por ministerios sectoriales, dentro de los cuales no hay coordinación y por tanto se debilita la ejecución y monitoreo. Existe dispersión de esfuerzos y recursos, duplicación de funciones y una evidente contradicción entre los objetivos operativos de las políticas y la dotación de recursos, ya que los mismos no se reflejan en el presupuesto nacional. En muchos casos, las políticas, aunque vigentes según SEGEPLAN, están ausentes en el contexto del trabajo institucional dado que las instituciones (Ministerios) no se apropian de la política gubernamental e incluso elaboran sus políticas ignorando la visión global de país planteado en la agenda gubernamental. Se carece de un seguimiento permanente del impacto de las políticas para establecer no solo el cumplimiento de los objetivos, sino también la eficacia y calidad del gasto. La mayoría de las unidades a cargo de las políticas trabajan más por inercia que sobre la base de un Plan que oriente su trabajo. Prevalece el manejo de coyuntura y de emergencia.

En cada período gubernamental, se evidencia que al menos existe una agenda programática sustentada en políticas y programas para atender los principales problemas que enfrentan las familias y las coloca en riesgo en cada una de las etapas del ciclo de vida familiar, aunque como ya se indicó, sin el nivel de eficacia en su aplicación. (Ver Anexo 2).

Para cumplir con la Política de Desarrollo Social, el Gobierno implementó la Comisión Interinstitucional de Cohesión Social, más conocida como Consejo de Cohesión Social.³⁴² Desde este Consejo se realiza una coordinación interinstitucional con varias entidades del Gobierno, a efecto de priorizar y focalizar geográfica y temáticamente las intervenciones del Estado en materia de política social. La focalización geográfica se define por medio del nivel de pobreza extrema presente en los municipios, mientras que la focalización temática se establece en

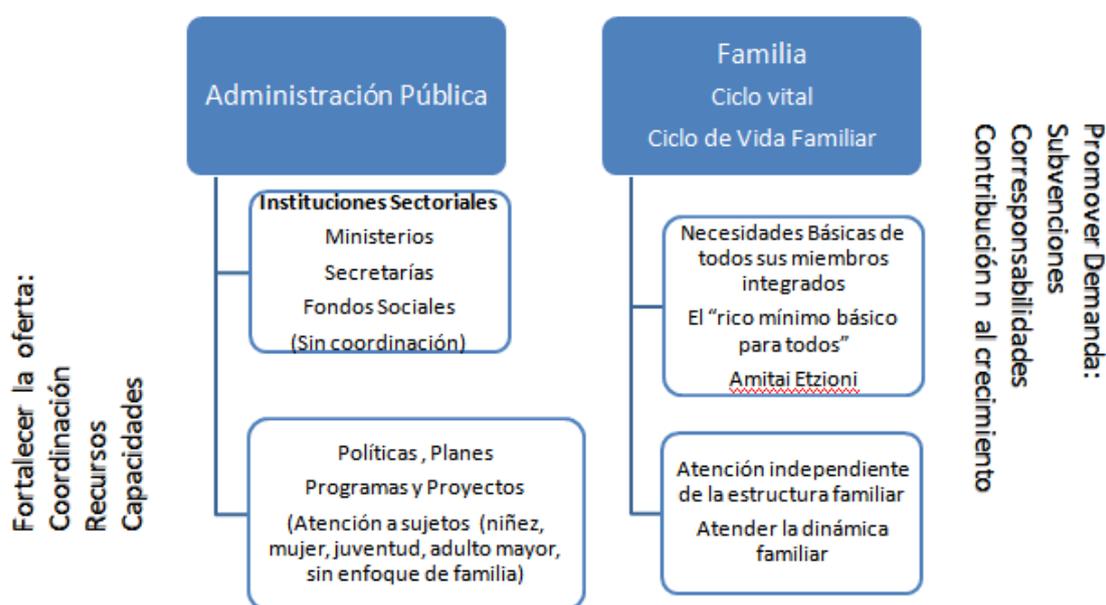
341. Se denomina Política Transversal a aquellas acciones que por su dimensión sobre los valores, comportamientos y orientaciones, buscan restablecer o generar formas de armonización cívica, cultural y social de los ciudadanos. Es impulsada por Comisiones o Secretarías Específicas y su despliegue tiene implicancias dentro la planificación y programación institucional de las entidades públicas

342 Acuerdo Gubernativo 79-2008 y 155-2009. La Cohesión Social abarca el tratamiento integral de los problemas relacionados con la pobreza, la desigualdad y la exclusión social. Razón por la cual el objeto de la Comisión Interinstitucional de Cohesión Social será evaluar y determinar situaciones que requieran especial atención del Estado, canalizar hacia quién corresponda, las solicitudes a respectivas para que se adopten las medidas necesarias a efecto de dar tratamiento y solución a dichas situaciones, informando de todo lo actuado al Presidente de la República. La Comisión Interinstitucional es integrada por el Ministro de Educación, el Ministro de Salud, el Secretario de Seguridad Alimentaria y Nutricional y la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente, quien preside la Comisión.

relación con los temas e indicadores que determinan el bienestar social de la población: salud y nutrición; educación; agua y saneamiento; infraestructura social y productividad³⁴³

Los ministerios de educación, salud, vivienda, agricultura y trabajo aplican políticas que afectan a las familias. Sin embargo, la mayoría de estas nunca se identifican como políticas “de familia” o “para las familias” y, por lo tanto, sus consecuencias no son evaluadas desde esa perspectiva. Es urgente “superar la desarticulación estructural que se ha gestado entre los procesos de formulación de políticas públicas, los ejercicios de planificación (sectorial y territorial), la programación operativa y la presupuestación del gasto e inversión pública, en la búsqueda paralela de la optimización de los aportes de la cooperación internacional”.³⁴⁴

Ausencia de un enfoque integral e integrador Ausencia de políticas hacia la familia



Fuente: elaboración propia

Como se observa, Guatemala no carece de políticas públicas de apoyo a la familia, pero presenta el desafío de lograr su articulación, para que en realidad constituyan políticas públicas integrales de fortalecimiento familiar, que tomen en cuenta su realidad actual en las áreas más problemáticas, abarcando a cada miembro durante el ciclo de vida familiar. Más que políticas explícitas hacia las familias, existen intervenciones (políticas) dispersas y no coordinadas mediante programas y proyectos en materia de salud, educación, combate contra la pobreza y prevención y erradicación de la violencia, entre otros muchos objetivos. Dado que en Guatemala es necesario crear condiciones para la generación de riqueza y que la misma sea distribuida de forma equitativa, se hace necesario un enfoque de familia que con visión incluyente abarque las dimensiones políticas, económicas, sociales y culturales, que permitan el acceso a opciones de bienestar para todos los sujetos sociales de la familia. Al observar el caso de países del Sureste Asiático se comprueba que su nivel de crecimiento acelerado y dinámico es resultado de la orientación de sus políticas y la calidad de sus instituciones, es

343 Informe Presidencial 2009. Los programas ejecutados a la fecha son: Mi Familia Progresá, Bolsas Solidarias, Escuelas Abiertas, Comedores Solidarios, Mi Comunidad Produce, Agua Fuente de Paz, Cohesión Social Urbano, Todos Listos Ya

344 Evaluación de la Ejecución de la Política General de Gobierno 2008

decir, que un mayor nivel de gobernabilidad y mejor calidad de las instituciones están asociadas a tasas más altas de crecimiento económico.³⁴⁵

2. Compromisos de los Partidos Políticos

En julio del año 2002, por designación de los secretarios generales y con la anuencia de los comités ejecutivos nacionales de veinte partidos políticos, se conformó un grupo de Diálogo Multipartidario, con el propósito de analizar y profundizar sobre la realidad guatemalteca, comprenderla, y desarrollar un mínimo de acuerdos multipartidarios para generar una visión sobre cómo alcanzar el desarrollo del país. Surge así la Agenda Nacional Compartida como un compromiso político multipartidario. Contiene una visión de largo plazo, fundamentada en los Acuerdos de Paz y en las propuestas estratégicas y el programa de desarrollo que éstos ofrecen. La Agenda fue planteada como un primer paso de los partidos políticos y debe ser discutida y enriquecida con los aportes de sectores y actores sociales para impulsar, conjuntamente, una visión compartida. Los partidos políticos consideraron la necesidad de promover la concertación entre ellos, tomando como referentes fundamentales la Constitución de la República, los Acuerdos de Paz y la Agenda Nacional Compartida, con el objetivo de asegurarle una base mínima de gobernabilidad al país, avanzando en la creación de condiciones para un Acuerdo Nacional para la Gobernabilidad Democrática.

En cuanto al rol de Estado los partidos políticos se comprometen a que el Estado guatemalteco asuma las siguientes características: democrático, participativo, representativo, solidario, subsidiario,³⁴⁶ descentralizado, pluricultural y catalizador de las demandas de la sociedad. Asumen compromisos en las siguientes áreas:

Agenda Nacional Compartida Un esfuerzo Multipartidario

Áreas	Ámbito de Acción
Área Política	Sistema Político y factores de poder
	Política Exterior
Área Económica	Características del modelo económico, motores de la economía
	Reducción de la pobreza
	Desarrollo rural
	Política nacional contra la corrupción
	Tributación, gasto público
	Contexto de la mundialización
Proceso de Paz	Los Acuerdos de Paz como compromiso nacional
	Derechos humanos y conciliación
	Seguridad y justicia
	Fuerzas armadas
Área Socio-ambiental	Educación
	Salud y seguridad social
	Vivienda
	Empleo y política laboral
	Desarrollo Rural
	Gestión ambiental

³⁴⁵ Larrain, F. Guatemala: los desafíos del crecimiento. Serie de Estudios Económicos y Sectoriales, Banco Interamericano de Desarrollo. (2004: 4 y 5)

³⁴⁶ Agenda Nacional Compartida. Se entiende la subsidiariedad como la acción que el Estado lleva a cabo para garantizarle a la sociedad lo que ésta no puede alcanzar por sí misma.

La Agenda Nacional Compartida establece compromisos políticos respecto a los principales problemas que ponen en riesgo a la familia guatemalteca y se proponen metas para la reducción de la pobreza, adquieren el compromiso de promover “la generación de un modelo económico incluyente, basado en el crecimiento con equidad, la generación de oportunidades para todos y que garantice la equidad en el disfrute de la riqueza generada”. Destacan que “este modelo debe caracterizarse por el impulso de una economía mixta, en la cual sea posible entender la subsidiariedad, como una responsabilidad del Estado y como un derecho de la sociedad”. Asumen “como base de este modelo económico los Acuerdos de Paz, especialmente el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria”. Otorgan especial prioridad al desarrollo rural.³⁴⁷

Sin embargo, como se anotó, en Guatemala el sistema partidario presenta graves problemas dado su débil nivel de institucionalización lo que repercute para el funcionamiento de los partidos políticos, para el sistema democrático guatemalteco y para la implementación de políticas públicas. La carencia de partidos sólidos institucionalmente ha dificultado que los propósitos y aspiraciones contenidas en la Agenda Nacional Compartida alcancen resultados efectivos. El sistema partidario de Guatemala es uno de los sistemas menos institucionalizados de América Latina y “lo social” no es un asunto que suelen ver con interés y experiencia. Identificar voluntad política requiere ir más allá de considerar el tema en las agendas de los partidos políticos, es necesario visualizar su accionar desde la Agenda Legislativa.

3. Compromisos de Estado: Acuerdos de Paz

El compromiso de involucrarse en la búsqueda de una sociedad más incluyente, libre de pobreza y de pobreza extrema está contemplado en los compromisos de Estado adquiridos con la firma de los Acuerdos de Paz Firme y Duradera (diciembre, 1996), los que según Decreto No. 52-2005 del Congreso de la República, Ley Marco de los Acuerdos de Paz, han sido reconocidos con el carácter de compromisos de Estado. Para el proceso gradual de ejecución se crea con la promulgación de la ley la Comisión Nacional de los Acuerdos de Paz (CNAP), lo cual fortalece la institucionalidad de la paz, al dotarla de fundamento legal y de una comisión de acompañamiento de carácter plural. Sin embargo, a la fecha no ha sido visible la incidencia del CNAP para lograr efectividad del cumplimiento de la Agenda de la Paz.

Por medio del Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, el Estado se compromete a la búsqueda de un crecimiento económico acelerado que genere empleos y desarrollo social, y que beneficie a todos los guatemaltecos. La política económica debe orientarse a impedir que se produzcan procesos de exclusión socioeconómica, tales como el desempleo y el empobrecimiento. En la búsqueda del bienestar de todos los guatemaltecos, la política social debe propiciar el desarrollo económico, mediante su impacto en la producción y la eficiencia. Se indica que la superación de los desequilibrios sociales históricos que ha vivido Guatemala y la consolidación de la paz, requieren de una política decidida por parte del Estado y del conjunto de la sociedad. Los Acuerdos de Paz, por su naturaleza, incluyen de forma transversal y enfática la inclusión al desarrollo de la población indígena, específicamente en el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas.

El Gobierno se compromete a adoptar políticas económicas tendientes a alcanzar un crecimiento sostenido del producto interno bruto (PIB) a una tasa no menor del 6% anual, que permita una política social avanzada. Para cumplir con el objetivo del desarrollo social el Estado asume el papel rector de la política social. Se compromete, a que el objetivo de la misma sea el bienestar de todos los guatemaltecos, con prioridad en la salud, nutrición,

347 Agenda Nacional Compartida, un esfuerzo multipartidario

educación y capacitación, vivienda, saneamiento ambiental y acceso al empleo productivo e ingresos dignos. Establece que la lucha contra la desnutrición es considerada una prioridad. Afirma que el Estado tiene obligaciones indeclinables en la tarea de superación de las iniquidades y deficiencias sociales, mediante la orientación del desarrollo como de la inversión pública y la prestación de servicios sociales universales.

Lo establecido en los Acuerdos de Paz y la Agenda Nacional Compartida, reflejan un claro compromiso para atender los problemas que afectan a la familia guatemalteca y la coloca en riesgo. (Ver Anexo 3)

V. Necesidad de una política social con enfoque de familia

El buen funcionamiento de la sociedad radica en familias fuertes. Conviene entonces garantizar plenamente la protección de la familia ya que al contar con familias fortalecidas se evitará debilidad en la sociedad. Pero esta protección debe considerar a la familia como sujeto titular de derechos inviolables, colocando a la sociedad y al Estado en función de la familia y no en sentido contrario. Por lo tanto la familia, lejos de ser un objeto de la acción política, debe ser sujeto de esta actividad, a través de acciones claras y concretas del Estado que defiendan y sostengan positivamente los derechos y deberes de la familia, lo que requiere de la elaboración y ejecución de auténticas políticas familiares, basadas en el reconocimiento de la tutela, valoración y promoción de la identidad de la familia.

Corresponde al Estado de Guatemala la protección de la persona y de la familia; su fin supremo es la realización del bien común.³⁴⁸ Esto debido a que la persona, la familia e incluso instituciones intermedias, no están en condiciones de alcanzar por sí mismos su pleno desarrollo; pero las exigencias del bien común también requieren de la familia el compromiso ineludible de contribuir a la conformación de un tejido social armónico y unitario que surge de la formación de la persona en el seno de la familia. El mandato constitucional establece que “en Guatemala todos los seres humanos son libres e iguales en dignidad y derechos”³⁴⁹ pero es imposible promover la dignidad de la persona si no se cuida la familia y otras expresiones de tipo económico, social, cultural, deportivo, recreativo, profesional, político que hacen posible el crecimiento social de las personas y que a través de la conformación de estas redes de relación forman el tejido social y constituyen la base de una verdadera comunidad de personas, que en suma integran la sociedad, a partir de la primera sociedad, la familia. El Estado y el ciudadano deben ver a la familia como un aliado con funciones estratégicas hacia el resto de los ciudadanos y no como un área privada donde se toman decisiones sin relevancia para los demás.

El mandato constitucional establece como derecho social la “protección a la familia”,³⁵⁰ quedando el Estado obligado a garantizar la protección social, económica y jurídica de la familia, a promover su organización sobre la base legal del matrimonio, la igualdad de los derechos de los cónyuges, la paternidad responsable y el derecho de las personas a decidir libremente el número y espaciamiento de sus hijos, reconoce la unión de hecho, la igualdad de los hijos, se obliga a proteger la salud física, mental y moral de los menores de edad y de los ancianos, a garantizar su derecho a la alimentación, salud, educación y seguridad y previsión social, a proteger la maternidad a los minusválidos y personas con discapacidad, reconoce y protege la adopción y declara de interés social, las acciones contra el alcoholismo, la drogadicción y otras causas de desintegración familiar. En sí, el Estado deberá tomar las medidas de prevención y rehabilitación para lograr el bienestar de individuo, la familia y la sociedad.

Sin embargo, la familia no constituye una preocupación social, y se ha convertido en una decisión individual. Se desconocen así los beneficios públicos de una familia integrada y funcional y por lo tanto no se trabaja sobre la articulación de políticas públicas para el fortalecimiento de la familia. Distintos académicos, expertos en el tema de familia en América Latina, coinciden que la acción estatal para mantener y desarrollar familias protectoras implica el desarrollo de políticas públicas surgidas del consenso con los grupos organizados de la

348 Constitución Política de la República de Guatemala, Título I, Capítulo único, arto. 1

349 Constitución Política de la República de Guatemala, Título II, Capítulo 2, arto. 4

350 Constitución Política de la República, Capítulo II, Derechos Sociales, Sección Primera: Familia.

sociedad y que las mejores propuestas de ley provienen de la sociedad en diálogo con las instancias legislativas, ejecutivas y con otras entidades del Estado.³⁵¹ Lo anterior puede garantizar mayor legitimidad y respaldo político a la agenda social hacia un enfoque de familia, considerando a la familia y a cada uno de sus miembros como sujetos sociales y políticos, en especial, dada la condición multiétnica, pluricultural y multilingüe de la sociedad guatemalteca.

En América Latina, según Arriagada (2007), las políticas dirigidas a las familias han carecido de una definición específica, de un campo bien delimitado y de una legitimidad evidente. Su diseño enfrenta diversas dificultades, sobre todo las tensiones entre intereses familiares y personales, así como el desafío de equilibrar la autonomía y la libertad individuales con las responsabilidades familiares. A esto se suma la ausencia de consenso sobre enfoques de políticas dentro del aparato estatal y fuera de él, que ha limitado la aprobación de leyes, beneficios y servicios hacia las familias.³⁵² Esta falta de presencia de conceptos más actualizados sobre las familias en las políticas públicas, impide percibir los impactos que éstas tienen efectivamente sobre las familias y sus miembros. Llama la atención, entonces, la contradicción entre la extrema importancia asignada a las familias en los discursos de los gobiernos, de las instituciones civiles y religiosas y de las personas, y su ausencia o subvaloración en las políticas públicas.³⁵³

En el caso de Guatemala la situación es aún más incipiente, ya que no obstante un marco jurídico existente para la protección a la familia, se carece de un análisis con enfoque familiar y por lo tanto de política social, ambos con enfoque de familia. En realidad más que políticas explícitas hacia las familias, existen intervenciones dispersas y no coordinadas mediante programas y proyectos en materia de educación, salud, combate contra la pobreza, seguridad social, prevención, sanción y erradicación de la violencia intrafamiliar.

Una innovación en la década de 1990 fue la atención otorgada al tema de la violencia doméstica e intrafamiliar y la adopción de medidas de políticas para enfrentarla. Sin embargo, la familia no es ajena a otros temas centrales que no han merecido la misma atención, como jornada de la mujer que trabaja, la conciliación de la vida laboral y la vida familiar, la situación de las familias migrantes y desplazadas, la paternidad responsable y el cuidado de niños, adultos mayores y discapacitados, entre otros muchos otros problemas que enfrentan las familias

Recientes estudios sugieren que en la formulación de políticas destinadas a las familias “el Estado debería tomar en cuenta los cambios que ha registrado, sus dimensiones temporales y los ejes de diferenciación social, puesto que las estructuras están cambiando paralelamente al proceso de modernización de las sociedades y la difusión cada vez mayor de las ideas e instituciones características de la modernidad. Los cambios experimentados por las familias varían de una clase social a otra y las unidades familiares están sometidas a cambios a lo largo del tiempo, cambios que dependen de la etapa del ciclo vital³⁵⁴ en que se encuentren”.³⁵⁵ Sin embargo, bajo un criterio universal y transversal, las distintas políticas destinadas a las familias deben sustentarse en principios de inclusión social y bienestar, resultado de un serio análisis

³⁵¹ Idem.

³⁵² CEPAL, 2007, Arriagada Irma, Transformaciones familiares y políticas de bienestar en América Latina

³⁵³ CEPAL, 2001, Arriagada Irma. Familias latinoamericanas. Diagnóstico y políticas públicas en los inicios del nuevo siglo.

³⁵⁴ CEPAL, 2007. *Sandra Huenchuan y José Miguel Guzmán*. Políticas hacia las familias con personas mayores: el desafío del cuidado en la edad avanzada. El enfoque del “ciclo vital familiar” se refiere a las etapas por que atraviesa la familia, en cada una de las cuales cambia su composición y enfrenta distintas tareas bajo diversas modalidades (Grau, 1994). En la vejez, la familia adquiere tareas diferentes, debido a que en esta etapa la obtención de recursos para satisfacer las necesidades y afectos puede provenir de fuentes no siempre asimilables a aquellas de las etapas anteriores del ciclo de vida. Esto es así porque a medida que avanza la edad, las necesidades y aspiraciones de las personas cambian y con ello las posibilidades del entorno para satisfacerlas.

³⁵⁵ CEPAL, 2007. Arriagada, Irma. Familias y políticas públicas en América Latina: Una historia de desencuentros

de situación, que debe provocar un “amplio proceso de reinención” de las políticas sociales, que además considere las transformaciones en la estructura familiar.

Asumir las políticas hacia las familias reconociendo sus características socioeconómicas, su tipo y estructura, y también sus procesos dinámicos y sus transiciones, obligaría a introducir un profundo cambio estructural en el andamiaje institucional, ya que toda la lógica de su estructura y funcionamiento se orienta a la atención individual, apoyándose en las familias solo para instrumentalizar las políticas. Un ejemplo que resalta ocurre cuando la propuesta de las políticas consiste en incidir en el ciclo de vida familiar y a lo sumo los programas se llegan a diseñar para que sus integrantes sean atendidos individualmente, según el momento de la respectiva etapa de su ciclo vital, sin considerar muchas de las características estructurales que una familia puede presentar; como por ejemplo, ser nuclear o monoparental, tener hijos de diversas edades, tener a los abuelos viviendo con ella, e incluso que solo los abuelos se encarguen del cuidado de los hijos pequeños. Todo esto da cuenta de la composición y tipo de familia, pero no del momento de su ciclo.³⁵⁶

Las políticas encauzadas a las familias deben considerar la estructura, ciclo vital, jefatura y estratos de pobreza, pero también las necesidades diferenciales de sus miembros y las repercusiones que los cambios propuestos podrían tener en algunos de ellos. Habría que encontrar los mecanismos para que los recursos otorgados a las familias se distribuyan entre sus integrantes más vulnerables. Son criticables tanto las políticas fragmentadas, que se focalizan parcialmente en las mujeres, los niños o los ancianos, sin sopesar la influencia del contexto familiar (Arriagada, 2001), como aquellas en que se ignoran las inequidades internas entre géneros y generaciones y se ve a la unidad familiar como un todo indiferenciado.³⁵⁷ En el plano concreto de la intervención de las políticas sociales, el desafío es llegar a la familia como grupo humano, no a uno de sus miembros, interviniendo en la dinámica familiar.³⁵⁸

Las políticas de familia deben entenderse desde dos puntos de vista. Por una parte, hay que tener en mente el sentido y propósito global de la política. Por otra, deben considerarse los asuntos prácticos y concretos de la forma de operar de las políticas. Que existan o se fomenten políticas de familia no es sinónimo de la idea de trabajar con la unidad familiar de intervención en programas sociales. Una cosa es imaginar las políticas al servicio de las familias, otra definir líneas de acción que operen con el núcleo familiar en su conjunto. Es necesario pensar en los desafíos vinculados a las dos instancias.³⁵⁹

Una de las falencias más frecuentes en los programas sociales es el desconocimiento de los recursos con que cuentan las familias: afectivos, emocionales, de solidaridad comunitaria y de potenciales sinergias y articulaciones con otros subsistemas y entre sus miembros y con la comunidad, así como de construcción de capital social entre las familias y las comunidades para resolver problemas. Como resultado de la estructura y compartimentación sectorial de la administración pública, los programas suelen incurrir en la fragmentación de los servicios destinados a atender las necesidades de las familias. Vale decir, la vida de las personas y de las familias están integradas y los servicios, segmentados. En muchos programas para las familias, las acciones se orientan exclusivamente a alguno de sus integrantes y, a menudo, a contrapelo de las necesidades familiares o de la dinámica propia de la etapa del ciclo de vida en que se hallan las familias.³⁶⁰

356 CEPAL 2007, Loría, Cecilia. La experiencia de la gestión del Programa Oportunidades de México

357 CEPAL, 2007. Marina Ariza y Orlandina de Oliveir Familia y políticas públicas en México y Centroamérica

358 CEPAL, 2007. Serrano, Claudia. La familia como unidad de intervención de políticas sociales. Notas sobre el Programa Puente - Chile Solidario

359 CEPAL, 2007. Serrano, Claudia. La familia como unidad de intervención de políticas sociales. Notas sobre el Programa Puente - Chile Solidario.

360 CEPAL, 2007, Acosta Gladys. Cambios legislativos en la formación y disolución de familias: una mirada de contexto

Es evidente que las intervenciones públicas afectan a las decisiones de las familias, y a su vez, las decisiones y la forma de vida de estas también gravitan en las políticas públicas (Jelin, 2005). Una u otra forma de organizar, por ejemplo, la política educativa, la política de vivienda o el sistema de transporte afectan a las decisiones de consumo e inversión de las familias. Existen estrechas relaciones entre las decisiones que se toman en las familias, en la propia sociedad y en las políticas públicas. Para el Estado no es indiferente que las familias opten por tener menos hijos y que las mujeres decidan acceder al mercado de trabajo, dividiendo su tiempo entre el cuidado de sus hijos o de adultos mayores y su actividad profesional. Estas y otras decisiones, así como las pautas de comportamiento de las familias, suponen cambios en la demanda de los bienes y servicios públicos, y deberían modificar las políticas públicas en un sentido o en otro (Jelin, 1998). El análisis de la organización familiar debiera ser uno de los ejes principales de los diagnósticos sociales y de la determinación de los mecanismos de implementación de políticas.³⁶¹

Las políticas públicas las inducen a individualizar y fragmentar sus dinámicas, separando la gestión del colectivo y dejando a sus miembros como sujetos únicos de interlocución. En las propuestas de reformas y nuevas estrategias en las políticas y los programas dirigidos a las familias se persigue un doble fin. Por una parte, mejorar la situación de las familias, la convivencia entre sus miembros y la realización de las potencialidades de cada uno de ellos. Por otra, contribuir al desarrollo de los países. Estas dos finalidades no son contradictorias, sino en principio, complementarias y sinérgicas³⁶²

Cada gestión gubernamental, parte de un planteamiento programático (Plan de Gobierno) sin embargo, tal y como lo indica el propio Informe de Evaluación de la Ejecución de la Política General de Gobierno 2008, en Guatemala persiste el desafío de lograr que las diferentes políticas públicas nacionales (sectoriales y transversales) se concreten en diferentes aplicaciones prácticas. Si bien las diferentes administraciones desde 1996, “lentamente fueron reconociendo en la gestión por políticas públicas un mecanismo de racionalización de lo público, que permite la clarificación de prioridades, la identificación de los problemas evaluados como exigentes de acción pública en cada momento y las líneas esenciales de acción, orientadas a su solución o mitigación. De esa cuenta, se puede observar cómo, bajo diversos enfoques sustantivos y metodológicos, diferentes plazos, a veces muy extensas o demasiado breves, en esquemas participativos, de gabinete o mixtos, se formularon políticas en cada momento”.³⁶³

Existen por lo tanto abundantes y diversas políticas que no necesariamente han impactado “en las condiciones reales de la gestión de lo público y mucho menos, tuvieron el músculo suficiente para aportar en la mitigación de las condiciones generales de vida de una ciudadanía que sufre carencias de desarrollo humano”³⁶⁴. Además se agrega que “parte del problema corresponde a la fase de formulación, frente a la falta de homogeneización metodológica que permita unificar los planteamientos y genere un lenguaje compartido entre los actores públicos y sociales. Como consecuencia, las políticas difieren en contenido y niveles de legitimidad, obtenidos según el mayor, menor o inexistente ejercicio de participación ciudadana que se siguió en el proceso social de diseño”.³⁶⁵ Por lo tanto, “el impulso del desarrollo social ya no debe depender de una contradictoria, dispersa y múltiple agenda que

361 CEPAL, 2007 Jelin, Elizabeth. Las familias latinoamericanas en el marco de las transformaciones globales

362 CEPAL, Jeanine Anderson Políticas y programas orientados a las familias en los países andinos

363 SEGEPLAN. Informe de Evaluación de la Ejecución de la Política General de Gobierno 2008.

364 Idem

365 SEGEPLAN. Informe de Evaluación de la Ejecución de la Política General de Gobierno 2008

integra a muchas instituciones, políticas y planes, sino que puede resumirse en una sola política, que articule y vertebre esfuerzos”.³⁶⁶

La falta de un enfoque integral e integrador que no logra eficacia de la política pública ante una permanente escasez de recursos financieros y los distintos cambios exógenos y endógenos que impactan a la familia guatemalteca y que generan transformaciones en la estructura familiar como ya se anotó, obligan a revisar el enfoque de la política social, que como otras políticas públicas no logra generar un círculo virtuoso para alcanzar el bienestar de la población en su conjunto. Constituye un desafío lograr un cambio en los indicadores sociales, pero de nuevo no como fines, ni de temporalidad anual o de corto plazo, por lo tanto, para lograr una adecuada implementación, ejecución y cumplimiento de las políticas sociales es necesario repensar su enfoque, a efecto que este tenga como centralidad a los sujetos sociales en atención a su estructura familiar y al ciclo de vida familiar que constituye un proceso asociado al ciclo vital. Es necesario repensar el lugar de las familias en las políticas públicas que permita incorporar las dimensiones de cambio en las familias y tratar de mejorar las condiciones de vida de sus miembros.

No existe la institucionalidad y un sistema integrado y coherente de políticas públicas, que incluya las políticas hacia las familias y sus integrantes y favorezca la eliminación de diferentes formas existentes de inequidad social, discriminación y violencia. Esto plantea la necesidad de políticas que permitan el acceso a opciones de bienestar para todos los miembros de la familia de manera integrada durante el ciclo de vida familiar. Guatemala, incluso, aparece más rezagada comparativamente con otros países de Latinoamérica con relación a este enfoque, en donde “la familia aparece no solo como unidad de intervención en políticas sociales, sino como unidad de diseño y concepción de la agenda social de los países”.³⁶⁷

En la formulación, análisis y ejecución de las políticas y los programas el enfoque es sectorial y no de familia, son las propias familias receptoras las menos enteradas. En realidad ocupan la posición “última” en la lista de actores o están ajenas en el proceso de su formulación ya que no existen mecanismos de consulta a las familias y sus miembros, previos a la formulación de las políticas y el diseño de los programas. Se adiciona la carencia de mecanismos de seguimiento para conocer cómo las familias responden a las políticas y cómo asimilan los programas.

Algunos servicios y programas dirigidos a las familias, o que tienen el potencial de mejorar su situación, no son bien comprendidos o asimilados por estas. Si bien se observa un incremento en el uso de programas de salud (por ejemplo, los controles prenatales, la atención del parto en establecimiento de salud) y los educativos (por ejemplo, cursos de alfabetización para mujeres adultas) los mismos han tenido tasas de subutilización, aún teniendo en cuenta la insuficiente oferta de servicios.

En el estudio “Políticas y programas orientados a las familias en los países andinos” de Jeanine Anderson³⁶⁸ se indica que “un problema fundamental es la ausencia de canales de comunicación desde las familias, que permitirían entender mejor sus expectativas y su “lectura” de la oferta de servicios y programas que perciben en su alrededor. No siempre ocurre, por ejemplo, que los médicos y maestros que trabajan en las comunidades andinas de habla quechua o aymará, o en las comunidades amazónicas de lenguas muy diversas, sepan el idioma del lugar. Tal situación hace muy difícil que la población usuaria pueda tomar la

366 Idem.

367 Serrano Claudia, La familia como unidad de intervención de políticas sociales. Notas sobre el Programa Puente - Chile Solidario

368 Antropóloga, Investigadora de la Pontificia Universidad Católica de Perú

iniciativa en cuanto a lo que esperan para la atención de sus problemas, ni que el derecho ciudadano pueda funcionar como un principio activo en este terreno”. Esta situación no es ajena a Guatemala, en la que no existen mecanismos de consulta a las familias y sus miembros, previo a la formulación de las políticas y el diseño de los programas, en especial, ante la necesidad del reconocimiento de un país multiétnico, pluricultural y multilingüe.

Más que sólo una presentación de oferta de servicios por parte del Estado a las familias, es necesario que las familias vean reconocida su libertad y autonomía, en lugar de tener que adecuar su situación a la oferta de apoyos. Las políticas sociales tendrían que brindarles opciones y recursos para su autodeterminación.³⁶⁹

Una política social en función de la familia es el mejor seguro contra toda tendencia de tipo individualista o colectivista, ya que el centro de atención es la persona. Más allá de un enfoque sectorial y transversal las políticas públicas deben considerar a las personas como fines y no como medios. En efecto el desarrollo social de las personas no se debe sustentar en acciones contradictorias, fragmentadas, con instituciones sin coordinación y políticas y planes que atienden a cada sujeto de la familia independientemente. Surge la necesidad *humana y política* de configurar una sola política social con enfoque de familia, que articule y armonice esfuerzos institucionales y financieros, que favorezca la implementación, ejecución y cumplimiento de las metas, (más que sectoriales, educación, salud, etc) en función de la “funcionalidad familiar”. Uno de los rasgos de la economía guatemalteca que debe ser enfrentado es la exclusión social, que tiene como consecuencia la falta de cohesión social y la conflictividad. La población ante el panorama de un mercado laboral incapaz de satisfacer las demandas, ha buscado en la migración y las remesas familiares una solución, sin tener en cuenta las consecuencias sociales de profundo impacto social y cultural que tiene una familia quebrada por el efecto de la migración.

Según, Goldani (2005) las políticas referidas a la familia, son entendidas como “el conjunto de medidas e instrumentos de políticas públicas cuyo objetivo es fortalecer las funciones que cumplen las familias”, destacándose entre ellas la función procreativa, la socialización de sus miembros, filiación y herencia, garantías de las condiciones materiales de vida, construcción de la subjetividad de sus integrantes (sistemas de valores, actitudes, ideologías y personalidades).³⁷⁰ Este es el tipo de política más extendida en Latinoamérica en la que “cabría un conjunto amplio de políticas públicas, que van desde las políticas universales de educación, salud... hasta las políticas focalizadas en el combate a la pobreza, la violencia doméstica, entre otras”³⁷¹.

El fundamento de la “buena sociedad”³⁷² es el principio de que las personas son fines y no medios para nada. Es necesario reconocer que la primera sociedad, la primera comunidad es la familia y por lo tanto el sujeto social de una política pública no puede ser sólo el individuo, sino también comunidades básicas como la familia que como ente vivo, dinámico, ha tenido transformaciones, aunque esto no signifique aceptar un ingeniería social –multifamilismo–, sino el reconocimiento de una realidad que ha impactado en las familias funcionales.

Es una necesidad crear condiciones para la generación de riqueza, pero con un enfoque que abarque a la familia en su conjunto y a cada uno de sus miembros, especialmente familias rurales indígenas, ello requiere del “*empoderamiento familiar*” (apoyo para la resolución de conflictos, empoderamiento de adolescentes para evitar violencia intrafamiliar, escuela de

369 CEPAL. Anderson, Jeanine Políticas y programas orientados a las familias en los países andinos

370 CEPAL. Goldani, Ana María (2005), “Reinventar políticas para familias reinventadas: entre la ‘realidad’ brasileña y la ‘utopía’”.

371. Idem

372 Etzione, Amitai, La Tercera Vía Hacia una Buena Sociedad

padres –principios y valores- formación y desarrollo de capacidades, asesoría familiar, ampliar el acceso al crédito de las familias, etc.).

Para definir políticas sociales la información censal e indicadores deben considerar la importancia clave de introducir el enfoque de familia. Esto demanda que el Instituto Nacional de Estadística introduzca el tema familia más que sólo el concepto de hogares para recabar información que luego permita el análisis y seguimiento.

Para evaluar el impacto de una política social con enfoque de familia es necesario diseñar un Sistema de Evaluación y Seguimiento con Enfoque Familiar, que mida los efectos e impactos reales obtenidos como consecuencia de la puesta en práctica de los planteamientos de política, que además contribuya a una mejor asignación y mayor eficiencia del gasto público.

La familia actúa como una primera instancia de protección social de sus miembros, incluso en casos de desastres naturales, aunque en condiciones altamente precarias, debido a la inexistencia de políticas explícitas focalizadas en ella. Todo lo anterior invita a *repensar y reinventar el diseño y la ejecución de políticas* que consideren las relaciones externas de las familias y los factores que inciden en su relación interna, como el ingreso, vivienda, servicios de infraestructura, acceso a servicios de salud, educación y seguridad social. Esto indica que La manera más eficaz de avanzar a la superación de la extrema pobreza es trabajar en el ámbito de la familia.

La política social no es solo la respuesta estatal a situaciones de emergencia, o un mecanismo de redistribución de oportunidades que actúa con criterios de equidad social, sino también una poderosa palanca de construcción de sociedad y distribución de signos de pertenencia e integración en una comunidad sociopolítica. Como escribe Bourdieu (2001), la política social está en la “cabeza de las personas” y no se reduce a la lista de beneficios que se pueden obtener del Estado. El elemento subjetivo de pertenecer a una comunidad supone mecanismos de reconocimiento e integración, que apelan a valores compartidos y construidos socialmente aún más relevantes en contextos de gran diversidad y desigualdad.³⁷³ Según Serrano, la política social tiene una función político-cívica fundamental que se compone y se nutre de las funciones de protección, bienestar y ciudadanía, y que construye cohesión social, vale decir, la idea y el sentimiento de integrar un colectivo que comparte derroteros como sociedad.³⁷⁴

Para asegurar el bienestar de las familias es necesario actuar tanto en el plano macroeconómico —mediante políticas tendientes a transformar las causas estructurales de la pobreza y la inequidad—, como en el plano microsocia que afecta la dinámica intrafamiliar, (la violencia doméstica, los cambios provocados por las migraciones y de todos aquellos procesos que impactan en la desintegración familiar provocando cambios en la estructura de la familia). Por lo tanto es necesario contar con políticas universales que garanticen los derechos económicos y sociales básicos a todos los integrantes del ámbito familiar, pero además focalizadas en la atención de las necesidades diferenciales de las familias y de sus diversos integrantes, según su estructura o la fase del ciclo familiar. Deben priorizarse aquellas familias consideradas más vulnerables.

Es necesario revisar los contenidos y el formato de las actuales políticas tratando de integrar y flexibilizar los servicios sociales públicos que dieran cuenta de una perspectiva diferente de las políticas públicas y de la noción de familia. Este nuevo enfoque de políticas partiría de una

³⁷³ Serrano Claudia, La familia como unidad de intervención de políticas sociales. Notas sobre el Programa Puente - Chile Solidario

³⁷⁴ Idem

concepción de familia como “primera comunidad”, “primera sociedad” y, al mismo tiempo, “representarían una nueva articulación entre el trabajo para el mercado, el trabajo doméstico y la provisión de bienestar por parte del Estado. Con esto se asegurarían mejores condiciones para todas las familias, permitiendo a sus miembros desarrollar una vida cultural, política, laboral y familiar más digna y gratificante. Al mismo tiempo, se fortalecería la ciudadanía individual y social. Dichas políticas se fundamentarían en un paradigma diferente que contiene elementos clave que deben ser considerados”³⁷⁵.

375 Goldani, Ana María Reinventar políticas para familias reinventadas: entre la realidad brasileña y la utopía

VI. Propuesta de Lineamientos hacia una política social con enfoque de familia

Colocar a la familia como eje de orientación de la política social implica repensar la familia pero además lograr una reinención del enfoque de la política pública. Es necesario abordar un enfoque integral e integrador, tomando en cuenta los impactos en las estructuras familiares, en lo que tiene especial efecto el papel de la mujer trabajadora -que genera en muchos casos un doble ingreso familiar- y que ha dejado atrás el enfoque exclusivo del hombre trabajador. Especialmente importante resulta establecer nuevos diseños de políticas en que se articulen trabajo y familia.

Según Esping-Andersen, el nuevo enfoque debe hacerse cargo de: i) Conducir la política social hacia un enfoque de familia amistoso con las mujeres, que procure complementariedad entre lo doméstico y lo laboral. ii) Poner el acento en el ciclo vital, con una mirada anticipatoria: pensando en que la inversión de hoy —por ejemplo, en cuidado infantil— es una respuesta en el futuro a exigencias de autonomía, productividad y capacidad de desenvolverse en el mercado. iii) Prestar atención especial a las necesidades de las mujeres, apoyos de la función procreativa de la familia, y diseñar políticas tendientes a apoyar su inserción en el mercado laboral y a promover la complementariedad de roles domésticos y productivos mediante medidas y políticas de conciliación que incluyan a hombres y mujeres.³⁷⁶ Se han estudiado las consecuencias negativas de estos conflictos trabajo-familia. Entre ellos, es posible mencionar los mayores riesgos de deterioro de la salud para madres y padres que trabajan, un mal desempeño en la función parental, tensión psicológica, ansiedad, irritación frecuente, depresión, estrés laboral y diversos problemas psicosomáticos (Frone, Russell y Cooper, 1997).

Para desarrollar la política social con enfoque de familia, conviene que los programas sobrepasen la perspectiva y atención de los distintos miembros de la familia por separado —niñez, juventud, mujeres, hombres, adultos mayores, discapacitados— y atiendan los efectos en la familia como un todo, algo “más que la suma de sus partes” o considerar todos los programas elaborados y tomarlos como algo familiar cuando fueron formulados sin dicho enfoque.

En el diseño de las políticas están contenidas decisiones trascendentales, que siempre implican definición de prioridades y elección de alternativas. A menudo se ignora que para satisfacer las necesidades fundamentales de los niños, también hay que satisfacer las de los adultos, porque si la dignidad de estos no se respeta, tampoco se está respetando la de los niños. No es posible plantear que se debe sacrificar a una parte del sistema familiar para que la otra esté bien. Los derechos de unos no pueden garantizarse sobre la negación de los derechos de los otros³⁷⁷.

1. FINES QUE SE BUSCAN

En las propuestas de reformas y nuevas estrategias en las políticas y los programas dirigidos a las familias se persiguen fines que son complementarios y sinérgicos³⁷⁸. Para Guatemala, un país con bajo índice de desarrollo humano y altos niveles de pobreza esto se constituye en un reto, no fácil pero posible de lograr, por lo que deberá tenerse como fines:

- Mejorar la situación de las familias
- Mejorar la convivencia entre sus miembros
- Promover la realización de las potencialidades de cada uno de sus integrantes

376 Esping-Andersen, G. (2003), “Against social inheritance”, *Progressive Futures, New Ideas for the Centre-Left*, A. Giddens y otros, Londres, Policy Network.

377 CEPAL, Loría, Cecilia, La experiencia de la gestión del Programa Oportunidades de México

378 CEPAL. Anderson, Jeanine Políticas y programas orientados a las familias en los países andinos

- Disminuir sus riesgos
- Lograr su autodeterminación
- Contribuir al desarrollo del país

2. PRINCIPIOS ORIENTADORES DE LAS POLÍTICAS REFERIDAS A LA FAMILIA

Básicamente, las intervenciones dirigidas a las familias pueden ser de dos tipos: las legales y las económicas o compensatorias. Teniendo como objetivo promover la equidad y disminuir las desigualdades sociales, se requiere una intervención activa de instituciones extrafamiliares compensadoras y transformadoras. Esta intervención supone buscar la ampliación de las garantías públicas relacionadas con los derechos de la ciudadanía social, lo que significa aplicar una política igualitaria y universalista.³⁷⁹ No obstante, también es preciso llevar a cabo acciones centradas en la población en riesgo, las que necesariamente deben tener un carácter selectivo.

En esa perspectiva, los criterios orientadores de las políticas referidas a la familia tienen que contemplar una cuidadosa combinación de universalidad, participación y subsidiariedad, equidad e integralidad.³⁸⁰

- Subsidiariedad y participación: El Estado facilita las acciones de las organizaciones intermedias (educativas, de salud, culturales) a fin de fortalecer la capacidad de las familias. (Que el Estado no realice lo que puede hacer la familia).
- Universalidad: los derechos y deberes son aplicables a todas las familias sin distinción de clase, credo, tipo, sitio de residencias o jefatura.
- Integralidad: las necesidades de las familias y sus miembros deben considerarse exhaustivamente.
- Individualidad y equidad: igualdad de derechos y deberes entre los cónyuges, de los hijos, y todos los derechos personales y familiares de cada miembro de la unidad familiar.
- Unidad familiar: corresponde al Estado promover la estabilidad de la familia y su cohesión mediante la oferta de servicios que garanticen el disfrute de una vida en común. (Moscoso 2000)³⁸¹

3. ALGUNOS CRITERIOS PARA LA INNOVACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA:

Para lograr un enfoque integral e integrador, la política social con enfoque de familia debería considerar distintos aspectos básicos para que sea capaz de cubrir las necesidades de cada uno de sus miembros de acuerdo a su ciclo de vida y de la familia en su conjunto en las distintas etapas del ciclo familiar, dados los riesgos que se presentan en cada una. Estos aspectos son:

- Distintas estructuras familiares
- Ciclo Vital
- Ciclo de vida familiar
- Los mínimos de todos sus miembros
- Corresponsabilidades y subvenciones
- Focalización aunque no restringidas a familias pobres

379 Jelin, Elizabeth (1998), Pan y afectos. La transformación de las familias, Editorial Fondo de Cultura Económica, Argentina.

380 CEPAL. Arriagada, Irma. Familias latinoamericanas. Diagnóstico y políticas públicas en los inicios del nuevo siglo.

381 Moscoso de Young, Ruby (2000), "Incidencia de la globalización en las familias. Las políticas públicas para promoción Familiar en Panamá: avances y dificultades". Ponencia presentada en la Conferencia Iberoamericana sobre Familias, 19 al 22 de septiembre, Madrid, España

- Visión integral-multidimensional
- Fortalecimiento de la coordinación y capacidades institucionales gubernamentales

Se presenta un esquema que resume el enfoque integral, integrador e innovador, de la Política Social hacia un enfoque de Familia, mismo que se explica en los apartados que se desarrollan a continuación. Lo importante de este planteamiento es que mucho de su contenido ya es parte de políticas existentes pero SIN VISIÓN DE FAMILIA Y SIN CONSIDERAR A TODOS SUS MIEMBROS DE FORMA INTEGRAL. Por lo tanto, el esfuerzo radica en la coordinación interinstitucional de todas las áreas, no sólo sectorial, que responden a las necesidades mínimas de todos y cada uno de los miembros de la familia en cada etapa de su ciclo vital y en función de las etapas del ciclo de vida familiar con una acción incluyente a las distintas estructuras familiares.



3.1 Las distintas estructuras familiares

Como se analizó con anterioridad se han configurado distintos arreglos familiares no tradicionales, provocando profundas transformaciones en la estructura familiar. Aunque se reconoce el impacto nocivo que tiene la familia incompleta o quebrada en los distintos

ámbitos del desarrollo de la persona frente a la familia nuclear biparental clásica, las políticas para la familia no pueden dejar de incluir a las distintas estructuras familiares naturales.³⁸²

Lo que acontece es que la estructura familiar, lejos de responder a una política explícita hacia las familias, ha reaccionado en ausencia de ella. Según CEPAL en las últimas décadas, esto se ha manifestado en cinco aspectos fundamentales: i) un importante incremento de la participación femenina en el mercado laboral, pero, en el caso de las mujeres de hogares pobres, generalmente en trabajos precarios; ii) una notable reducción de la fecundidad y del tamaño familiar³⁸³; iii) un aumento de los hogares con jefatura femenina y monoparentales³⁸⁴; iv) un crecimiento de las familias con adultos mayores; y v) una persistencia del reparto tradicional del trabajo doméstico, con ausencia de economía del cuidado (Arriagada, 2005). Además, en muchos países la migración internacional ha surgido como una fuente insustituible de subsistencia para el grupo familiar, y las remesas se han convertido en parte importante de sus ingresos (CEPAL-SEGIB, 2006).

Según la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares 1998-1999, en Guatemala, casi la mitad de los hogares (49%) están conformados por una familia nuclear biparental y aproximadamente una sexta parte (18%), por una familia extensa biparental; una décima parte (11%) cuenta con familias nucleares monoparentales y un 7% con familias extensas monoparentales. El resto de hogares tiene una persona (4%) una pareja (5%), una familia ampliada (1%) u otro tipo de composición (6%).³⁸⁵

Es necesario conocer las razones de las transformaciones de la estructura familiar para abordar las políticas. Un proceso que se reconoce como el estímulo más importante para el cambio en las relaciones familiares es el ingreso de las mujeres al mercado de trabajo, que se explica por la necesidad de mayores ingresos y el mayor acceso a la educación, incluida la educación superior. La participación de la mujer en la actividad económica ha sido determinante,³⁸⁶ ya sea por su actividad profesional o porque constituye, en la mayoría de los casos, la única forma de sobrevivir. Se observa una mayor presencia de familias monoparentales con mujeres que trabajan, lo que obedece tanto al fenómeno de las migraciones como a la ruptura familiar. De igual manera se produce un aumento de familias biparentales con hijos, donde la mujer trabaja. Existen estudios en que se muestra (CEPAL, 2004) que estas dos salidas de las mujeres al ámbito público han tenido efectos positivos principalmente en la reducción de la pobreza, la disminución de las mortalidades, la seguridad humana y el bienestar de los distintos miembros de la familia.³⁸⁷

Así, “mientras se ha ampliado el acceso de la mujer al trabajo remunerado, lo que consume tiempo que tradicionalmente ella dedicaba a cubrir las responsabilidades familiares, no se ha producido un cambio equivalente en la redistribución del tiempo que los hombres dedican al trabajo y al hogar” (Sunkel, 2006). Sin embargo, como indica Hopenhayn, esta situación de doble jornada laboral de la mujer y en condiciones más duras: ¿cómo se refleja en las relaciones cotidianas en el interior de la familia y en el hogar, tanto con el cónyuge (si lo hay) como con los hijos y las hijas? Por otra parte, la crisis del modelo tradicional de familia no solo

382 En la región latinoamericana, una de cada cinco familias corresponde al modelo de familia nuclear tradicional, dado que una proporción importante de ellas son monoparentales, sin hijos o con doble ingreso —donde ambos padres trabajan remuneradamente. (CEPAL, 2006).

383 La tasa de fecundidad en Guatemala (3.6 número de hijos promedio) ha disminuido aunque continua siendo la mayor de Latinoamérica y Caribe.

384 INE: En Guatemala se observa un mayor número de matrimonios en los departamentos con población predominantemente indígena y un aumento de divorcios en la ciudad capital, lo que confirma la mayoría de jefatura femenina en hogares no pobres

³⁸⁵ PNUD, Cuadernos de Desarrollo Humano. Hogar, Familia y exclusión en Guatemala a finales de la década de 1990.

³⁸⁶ En América Latina, entre 1990 y 2005, la tasa de participación laboral femenina en las zonas urbanas de 18 países subió de 45,9% a 58,1% (CEPAL, 2006)

³⁸⁷ CEPAL, Hopenhayn, Martín. Cambios en el paradigma del trabajo remunerado e impactos en la familia

se relaciona con la crisis del trabajo, sino con la modernidad y la modernización de las relaciones, donde destaca la velocidad del cambio entre generaciones, la secularización y relativización de los valores, la emancipación de la mujer, la “normalización” de las rupturas familiares en la vida cotidiana y en los referentes de comunicación de masas, entre otras³⁸⁸.

Esto se manifiesta en que la necesidad de ingresos ha predominado sobre las restricciones propias de las tareas del hogar y sobre las precarias condiciones de trabajo, traduciéndose en mayores tasas de migración internacional³⁸⁹ y en un creciente número de familias con mujeres en el mercado laboral. La familia opera como una fuente de financiamiento para la vulnerabilidad social y, en ausencia de políticas explícitas de apoyo, han surgido recientemente programas de transferencias condicionadas (Villatoro, 2004) con los que se procura modificar aquellos comportamientos que van en desmedro del cuidado del hogar y la educación de los hijos³⁹⁰.

En condiciones de pobreza y pobreza extrema, las familias asumen comportamientos que responden a diferentes estrategias de subsistencia. Sus decisiones como tamaño y estructura familiar, migración, así como sobre participación en la actividad económica, entre otras decisiones, no responden exclusivamente a los incentivos del mercado, sino que corresponden en gran medida a un complejo conjunto de necesidades y limitaciones impuestas por el contexto en que se desenvuelven. De manera que para abordar la falta de acceso a prestaciones sociales, las familias se organizan para suplirlas, lo que genera una fuerte interacción entre la situación social particular de la familia y su organización para poder vivir bajo esas condiciones³⁹¹.

Estas modificaciones de las condiciones básicas de vida producidas por los grandes procesos asociados a la globalización y a la modernización, en especial, la urbanización ligada a la industrialización, la ampliación del empleo femenino, los nuevos patrones de consumo y las nuevas formas de inserción laboral, influyen de manera central en la percepción que las familias tienen de sí mismas, así como de la percepción de los sujetos en tanto esposo/a hijos/as y respecto de su familia extensa. Uno de los aspectos que distingue la modernización de la modernidad es justamente los cambios que se han producido al interior de familia, y las dimensiones más ligadas a los procesos de identidades sociales tendiente a generar una creciente autonomía, en especial por los cambios de los papeles sociales de las mujeres³⁹². Pero no son los cambios en el tipo de familia lo que debería ser objeto de política social, sino los bajísimos niveles de calidad de vida en la mayoría de las familias, muy especialmente en aquellas con menores a cargo.³⁹³

3.2 El Ciclo vital o ciclo de vida

Las necesidades de las personas son diferentes de acuerdo a su ciclo de vida. Por lo tanto es distinto atender las expectativas y necesidades de la niñez, la adolescencia, la juventud, la adultez, la etapa de adulto mayor, por lo que una política integral con enfoque de familia no puede atender sólo una etapa de vida de la persona, la debe atender y considerar en todo su proceso de vida. Esping-Andersen propone el concepto de políticas sociales de anticipación y del ciclo de vida. La idea es apoyar a las familias a lo largo de la vida, entendiendo que la

388 CEPAL, Hopenhayn, Martín. Cambios en el paradigma del trabajo remunerado e impactos en la familia

389 OIM 2008. El 47.6% de los hogares guatemaltecos han sufrido una ruptura familiar muy fuerte, debido a que una de las figuras importantes tuvo que viajar.

390 CEPAL, *Uthoff Andras* El financiamiento de la política social

391 Idem

392 CEPAL. Arriagada Irma, Familias latinoamericanas. Diagnóstico y políticas públicas en los inicios del milenio

393 CEPAL, 2007. Rico de Alonso, Ana. Políticas sociales y necesidades familiares en Colombia: una revisión crítica

sociedad actual presenta más amenazas que en el pasado. La política social debe apoyar a las personas dándoles más elementos para defenderse en el mercado y, a la vez, entregarles seguridad cuando el mercado no puede operar. Agrega que es tiempo de asumir los profundos cambios de la sociedad y proponer medidas y políticas “amistosas para las mujeres”, dando un salto desde un modelo de bienestar centrado en el trabajador hombre-jefe de hogar, que inspiró a la seguridad social del siglo pasado, a uno centrado en la familia.³⁹⁴

Este enfoque se centra en entender la política social como una inversión, ya que desarrollar *políticas de familia* es anticiparse al riesgo y vulnerabilidad, invirtiendo a partir del inicio del ciclo de vida, lo que provoca no sólo una rentabilidad social (bienestar) sino además una rentabilidad económica (productividad) y credibilidad institucional (governabilidad).

La política social debe resolver las necesidades sociales de seguridad y protección y, al mismo tiempo, apuntar a fortalecer la autonomía y productividad de las personas y familias pensando especialmente en el futuro. También debe responder a las necesidades del ciclo vital, poniendo énfasis en la doble dimensión: protección, seguridad e inversión en el presente para un mejor desempeño en el mercado en el futuro. Todo esto en un contexto de incertidumbre y riesgo social, propio de nuestra época³⁹⁵.

Según Serrano, las áreas a cubrir por las políticas de familia tomando en consideración el ciclo de vida son: i) invertir en la infancia: expandir el derecho universal a una atención preescolar de calidad; distribuir subsidios para cuidado infantil; (Esping-Andersen otorga gran prioridad a la infancia. Señala que entregar capacidades tempranas habilita para mejores desempeños futuros y entiende que estas medidas ligan aspectos sociales y aspectos de productividad); ii) promover el empleo de las madres, facilitando los servicios de cuidado infantil; se sugiere como ámbito preponderante el eje mujer-trabajo-cuidado infantil; iii) compatibilizar el trabajo profesional y la formación de la familia, lo que lleva a considerar políticas de empleo y vivienda; y, iv) entregar garantías de seguridad social en la vejez, actualizando un pacto de solidaridad intergeneracional.

La idea es permitir y facilitar que las familias tengan acceso a mecanismos de protección, entendidos estos como garantías (derechos) y, a la vez, a mecanismos de apoyo y oportunidades para que puedan realizar sus estilos de vida que se expresan en arreglos valóricos, emocionales y domésticos.³⁹⁶ En resumen considerar el ciclo de vida en las políticas de familia es atender la heterogeneidad de cada uno de los integrantes de la familia “en distintas etapas del ciclo vital que generan requerimientos de bienestar diferentes, para cuya satisfacción se requiere articular las funciones que se cumplen dentro de la familia con las de otros sectores de la sociedad, como la educación, la salud y el mercado laboral”.³⁹⁷

3.3 El Ciclo de Vida Familiar

La visión del ciclo de vida familiar permite atender a la familia de manera continua y visualizada integralmente. El “ciclo de vida familiar es el tránsito de las familias a lo largo del tiempo, es decir, las diversas fases por las que pueden transitar los hogares de tipo familiar”. Como ya se anotó se pueden distinguir seis etapas en el ciclo de vida familiar sobre la base de la edad de la madre y de los hijos: parejas jóvenes sin hijos, etapa inicial, de expansión, cuando

394 CEPAL, *Serrano Claudia*. La familia como unidad de intervención de políticas sociales. Notas sobre el Programa Puente - Chile Solidario

395 Idem

396 Idem

397 CEPAL, 2007, *Rico de Alonso Ana*, Políticas sociales y necesidades familiares en Colombia: una revisión crítica.

inicia el nacimiento de los hijos, de consolidación, cuando dejan de nacer los hijos, de salida, cuando los hijos comienzan a abandonar el hogar, y pareja mayor sin hijos.

Se aprecia también que en ciertos tipos de familia y etapas del ciclo de vida familiar se halla una relación más estrecha con la pobreza, que en general corresponden a las etapas del ciclo de vida familiar donde hay hijos pequeños y dependientes económicamente. Entre los cambios más notables se encuentra la incorporación masiva de las mujeres al mercado laboral, en etapas del ciclo de vida familiar de expansión y consolidación, con hijos menores, lo que demanda un nuevo enfoque social sobre el cuidado de hijos, adultos mayores y discapacitados.

Se observa una tendencia en la que lo público-externo repercute o incursiona de manera creciente en el espacio privado-interno de las familias, coincidiendo o no, armonizando o no con la dinámica y las necesidades derivadas de la etapa del ciclo de vida familiar.³⁹⁸

En muchos programas para las familias, las acciones se orientan exclusivamente a alguno de sus integrantes y, a menudo, contrario de las necesidades familiares o de la dinámica propia de la etapa del ciclo de vida en que se hallan las familias³⁹⁹. En concreto, el desafío de la intervención de las políticas sociales, es llegar a la familia como grupo humano, no a uno de sus miembros, interviniendo en la dinámica familiar.

3.4 Los mínimos de todos sus miembros: las distintas áreas de riesgo

Según el estudio de Banco Mundial sobre Reducción de la Pobreza y Crecimiento (2006), es necesario abordar la inequidades de los hogares y adoptar políticas coordinadas para revertir los círculos viciosos de pobreza y baja acumulación de activos en la región. Indica que velar por que las familias pobres tengan acceso a paquetes mínimos de activos (tales como educación, salud o acceso a infraestructura) es esencial para su capacidad de aprovechar las oportunidades de crecimiento. Agrega que en el ámbito de capital humano, las fuerzas demográficas brindan a muchos países de la región una oportunidad única para traducir la acumulación de capital humano de las cohortes jóvenes en una fuerza laboral más productiva y en una reducción más acelerada de la pobreza.⁴⁰⁰

Actualmente con los nuevos paradigmas del mercado laboral (aumento de la informalidad voluntaria e involuntaria) la protección social se torna más compleja y se relaciona con la idea de otorgar prestaciones sociales que garanticen ciertos estándares mínimos de inserción social a la población de menores ingresos. Etzioni llama el “rico mínimo básico para todos” como elemento indispensable en una política que apunte a eliminar uno de los mayores retos de nuestro tiempo: la exclusión social.⁴⁰¹ Esto significará proporcionar un piso de seguridad social básico para todos los miembros de la familia, garantizado como derechos de ciudadanía.

Según Uthof, la política social debiera encargarse de umbrales mínimos que la ciudadanía considera pertinentes, y a los que se desea asignar algún grado de solidaridad para promover el acceso a ellos. En una primera instancia, estas prestaciones pueden ser básicas y focalizadas en los sectores más vulnerables, para luego expandirse en calidad y cobertura poblacional. En esta perspectiva, deberán dar cuenta de los desafíos vinculados a los cambios en los perfiles de su población objetivo, como son: la transición demográfica, epidemiológica y tecnológica, que afecta a los riesgos en salud; el envejecimiento y los cambios en las causas de mortalidad y

³⁹⁸ CEPAL. Loría, Cecilia. La experiencia de la gestión del Programa Oportunidades de México.

³⁹⁹ Idem.

⁴⁰⁰ Banco Mundial (2006) Reducción de la Pobreza y Crecimiento: Círculos Virtuosos y Círculos Viciosos

⁴⁰¹ Etzione, Amitai, La Tercera Vía Hacia Una Buena Sociedad

morbilidad, que afectan a los riesgos previsionales; los cambios en las estructuras familiares y en el mercado de trabajo, que afectan a la economía del cuidado del hogar y la protección social; y los determinantes de la demanda de educación de la población escolar y de viviendas de la población en edades adultas. Agrega que las intervenciones dirigidas a las familias deben balancear dentro de ellas la carga de trabajo que implican las labores del hogar, el trabajo fuera del hogar y la condicionalidad de los programas cuando corresponda; asimismo, deben contribuir a crear capital social y apoyarse en el existente; impulsar un papel proactivo del Estado en la solución de problemas de equidad y eficiencia; asegurar la oferta de prestaciones en el momento, lugar y tiempo necesarios; asegurar mecanismos cuyos incentivos sean apropiados para pasar de prestaciones solidarias a prestaciones contributivas mediante normas de ingreso y salida de los programas solidarios; y adaptar los criterios de elegibilidad a la constante transformación del perfil de las familias vulnerables.⁴⁰²

El Programa Puente -Chile Solidario- tiene instalado el concepto de “mínimos sociales”, que se relacionan con la idea de derechos mínimos de la sobrevivencia. Al respecto Serrano plantea tres comentarios: a) explicitar una definición de mínimos compromete a la sociedad y a la política social, ya que opera como un compromiso respecto de umbrales de satisfacción básicos para la superación de la extrema pobreza; b) el abanico de mínimos que se define en Chile Solidario, incluye al conjunto de los miembros de la familia, de modo que constituye una mirada sobre el ciclo de vida y las vulnerabilidades que los miembros de la familia sufren en distintos momentos de ese ciclo; y, c) la definición de mínimos presenta un aspecto claramente positivo y uno menos positivo. Desde el aspecto positivo, los mínimos pueden entenderse como parte del léxico de los derechos de ciudadanía. Desde el aspecto menos positivo, ellos pueden operar como simples mínimos de cobertura que sitúen la atención en pisos mínimos y no en los techos a los que corresponde aspirar.⁴⁰³

Este planteamiento orienta a buscar un “Pacto Social” que permita fijar umbrales mínimos de prestaciones, que tome como actores al Estado, el mercado y la familia (comunidad). Con esto se busca que la política social contribuya a un sentimiento de pertenencia de la familia a la comunidad nacional que las reconoce y apoya en beneficio de la cohesión social. Con visión incluyente se busca incorporar a todas las familias incluso aquellas ajenas a las redes de protección. Es necesario considerar el entorno social en que está inserta la familia, ya que lo contrario no contribuye, a reconocer los asuntos de interés colectivo, no vincula a las familias con su medio y no instala diálogos ni relaciones sociales de cooperación o compromiso cívico. Tratar a familias y personas desvinculadas de su entorno opera en contra de la elaboración ciudadana del interés y el compromiso cívico y tiende al asistencialismo y la dependencia.⁴⁰⁴

En uno de los capítulos anteriores se abordan los “Principales problemas que enfrentan las familias y las coloca en riesgo en cada una de las etapas del ciclo de vida familiar” y se evidencia la necesidad de atender dichos problemas colocando su solución como mínimos que son necesarios para el bienestar familiar. Estos mínimos para la familia guatemalteca surgen del análisis de diferentes diagnósticos, investigaciones y estudios técnicos que convergen en prioridades relacionadas a cuestiones que afectan a la dinámica familiar interna y externamente como: la violencia intrafamiliar, la desintegración familiar, el ingreso (empleo), la migración, la protección social, la educación, la salud, la vivienda. Para su atención es importante tomar en cuenta las **“Políticas nacionales vigentes vinculadas con la familia y su entorno”** (Anexo 1) y las **“Políticas públicas y compromisos gubernamentales en temas prioritarios vinculados con la familia”** (Anexo 2) lo que debe abordarse de manera sostenible,

402 CEPAL Uthoff, Andras El financiamiento de la política social

403 CEPAL. Serrano, Claudia La familia como unidad de intervención de políticas sociales. Notas sobre el Programa Puente - Chile Solidario

404 Idem

como proceso de mediano y largo plazo, pero no sólo con enfoque sectorial, sino coordinadas con enfoque de familia.

Más que adicionar compromisos políticos en temas prioritarios como los establecidos en la Agenda Nacional Compartida y los Acuerdos de Paz (Anexo 3), es impostergable lograr una institucionalidad que permita su adecuada coordinación e implementación.

Erradicar la pobreza extrema y el hambre: Visión integral-multidimensional:

La pobreza es un problema multidimensional que se revela en bajos niveles de ingreso, limitada propiedad de activos, escaso capital humano y social y carencia de oportunidades de acceso al mercado (tanto a bienes y servicios como a insumos y tecnologías productivas); también está asociada con malas condiciones de salud y educación, alta exposición a riesgos de todo tipo y poca capacidad para acceder a las instituciones y los procesos de decisión de políticas públicas e influenciarlos. La condición de pobreza conlleva un alto grado de vulnerabilidad⁴⁰⁵. Esto plantea la necesidad de:

- Crear condiciones para la generación de riqueza, **pero con un enfoque que abarque a las distintas estructuras familiares y a cada uno de sus miembros**, especialmente familias rurales indígenas afectadas por la exclusión, esto contribuirá a lograr mayor equidad y reducir los efectos de la desigualdad.
- Reducir al 10% para el 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día. **Especial atención en las familias más vulnerables caracterizadas por la pobreza, rural e indígena y como grupo especial a los y las adolescentes.**
- Proteger a **las familias** más vulnerables y en la extrema pobreza, proporcionando un piso de seguridad social básico como derechos de ciudadanía, **para todos sus miembros** (educación, salud, empleo, vivienda)
- Expandir la inversión pública, (transparencia, eficiencia y aumento del gasto) en especial hacia la infraestructura física y social (educación y salud)
- Considerar las políticas vigentes en ésta área: Política Nacional para el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas; Política Pública para la Convivencia y Eliminación del Racismo y Discriminación; Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres 2002-2023; Política Nacional de Desarrollo Rural Integral; Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional; Política de Desarrollo Social y Población. (Anexo 1)

Ingresos y empleo:

- Revertir la tendencia del mal comportamiento del ingreso per cápita que asociado al pobre crecimiento del PIB, una tasa de crecimiento vegetativo de la población y la profunda desigualdad en la distribución del ingreso hace que el sub-índice de ingresos del Índice de Desarrollo Humano, baje.
- Promover y ampliar el acceso al crédito de las familias. Ampliación de programas de micro-créditos. Dar adecuada difusión y facilidades a familias del área rural
- Proteger a la mujer trabajadora y aplicar la regulación de las condiciones en que debe prestar sus servicios. Elaborar encuestas sobre el uso del tiempo para comprender los cambios y reestructuraciones que se producen con la inserción de la mujer en el mercado laboral.
- Aumento de la escolaridad en general.

405 Erradicar la pobreza y el hambre en Guatemala (ODM1): un compromiso impostergable

- Realizar capacitación técnica para jóvenes: alianzas estratégicas con centros de capacitación.
- Modificar las capacidades de las familias para atender sus necesidades básicas – económicas, promoviendo el “empoderamiento familiar” (es decir el desarrollo de sus capacidades y competencias necesarias para la mejora de su nivel de ingreso): Alianzas estratégicas para la formación y desarrollo de capacidades (mujeres emprendedoras para el fortalecimiento familiar y por ende mejora en el nivel de bienestar).
- Conciliación familia y trabajo: Generar de un entorno favorable para que las personas puedan cumplir sus funciones familiares y compatibilizar el trabajo doméstico de las mujeres con su trabajo remunerado, especialmente en el caso de las familias en mayor riesgo de caer en la pobreza. Esto requiere la armonización de esfuerzo de las propias familias, las empresas y el Estado⁴⁰⁶. Los centros de educación infantil y las escuelas (ampliación de la red y de la jornada escolar para deporte y utilización del tiempo libre) deberían ser uno de los recursos principales para ayudar a compatibilizar familia y trabajo⁴⁰⁷. Servicios accesibles de empresas privadas para la oferta de lavanderías que contribuirían a disminuir la carga de la doble jornada⁴⁰⁸. Además se sugiere: a) Modificar el Código de Trabajo para permitir y promover la contratación a medio tiempo con condiciones similares a las contrataciones de tiempo completo (por ejemplo el goce de prestaciones); b) Promover el funcionamiento de guarderías por zonas específicas. Las mismas pueden ser apoyadas por empresas (si gran parte de los trabajadores de determinada empresa utilizaran el servicio) como parte de una medida de Responsabilidad Social Empresarial. Para ello es importante utilizar algún incentivo como puede ser un incentivo fiscal. Otra opción es que las guarderías sean organizadas por zona residencial, y que en las mismas laboren personas de dicha zona capacitadas para el cuidado de los niños (una forma de involucrar a la comunidad).
- Promover la economía de cuidado: Considerar el tiempo de cuidado, el tiempo laboral y organizarlos de una manera más equitativa.
- Garantizar que ningún niño (a) menor de 15 años abandone los estudios por trabajar, con especial énfasis en los adolescentes indígenas, del área rural.
- Considerar las políticas vigentes en ésta área: Política Agrícola Centroamericana 2008-2017; Política Agropecuaria 2008-2012. (Anexo 1)

406 CEPAL. Arriagada, Irma .Transformaciones familiares y políticas de bienestar en América Latina. Las familias se verán beneficiadas con una mejor calidad de vida, adecuado al cumplimiento de las responsabilidades domésticas, con disminución del estrés y aumento en la satisfacción laboral y profesional, planteando sus requerimientos en términos de programas de conciliación familia-trabajo. Las empresas tendrán trabajadores y trabajadoras más satisfechos y comprometidos con su trabajo, con menos licencias y mayor productividad. Y finalmente, si el Estado legisla orientándose hacia todos los y las ciudadanas, se podrá construir un orden más justo en la búsqueda de la igualdad de oportunidades y la inclusión social. En primer lugar, existe consenso sobre la necesidad de políticas familiares que ayuden a la conciliación entre la vida familiar y laboral, pues la sociedad debería asegurar, al mismo tiempo, la igualdad de trato y el derecho de la mujer de acceder al mercado de trabajo y el respeto al derecho de los hijos de ser educados por sus padres y compartir con ellos el mayor tiempo posible de su infancia. No existe una instancia que dirima sobre el equilibrio entre el tiempo reservado al trabajo y el consagrado a la educación de los hijos y la atención a la familia. Se produce una clara concentración temporal del trabajo durante lo que puede denominarse la edad central de trabajo, que coincide con el período más importante para fundar una familia y educar a los hijos. Debe tenerse en cuenta además a las personas dependientes en el seno de la familia, sobre todo los ancianos.

407 CEPAL. Goldani, Ana María Reinventar políticas para familias reinventadas: entre la realidad brasileña y la utopía La responsabilidad de la sociedad, y en particular del gobierno, de ofrecer apoyo a las familias para el cuidado de los niños supone que estos son un bien público y, como tal, los costos de su cuidado deberían ser de todos.

408 Se han estudiado las consecuencias negativas de los conflictos trabajo-familia, entre ellos, es posible mencionar los mayores riesgos de deterioro de la salud para madres y padres que trabajan, un mal desempeño en la función parental, tensión psicológica, ansiedad, irritación frecuente, depresión, estrés laboral y diversos problemas psicosomáticos (Frone, Russell y Cooper, 1997).

Violencia intrafamiliar y violencia común:

- Modificar las capacidades de las familias para atender sus necesidades afectivas: Empoderamiento de los miembros de la familia: Empoderamiento de adolescentes y adultos para evitar la violencia intrafamiliar.
- Asesoramiento familiar (escuelas para padres)
- Actualizar la normativa sobre derecho de familia, violencia intrafamiliar y doméstica, entre otros temas.
- Atender a familias en condición de riesgo: dando especial atención a los hogares monoparentales, padres menores o madres primerizas, en condiciones de extrema pobreza.
- En caso se determine violencia intrafamiliar, las personas involucradas directamente sean incorporadas a algún programa de apoyo, divulgando las posibles opciones disponibles.
- Apoyar el Plan de Prevención de la Violencia Juvenil en sus tres niveles de intervención: el primario o prevención temprana dirigida a familias y niños vulnerables; el secundario o reorientación de los jóvenes en riesgo (drogadictos, pandilleros, etc.) y el terciario o de reinserción educativa y laboral para jóvenes delincuentes⁴⁰⁹.
- Considerar las políticas vigentes en ésta área: Política Nacional de Prevención de la Violencia Juvenil; Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y Justicia. (Anexo 1)

Desintegración familiar:

- Un impacto social de la migración es la desintegración familiar, por lo que las acciones a promover en este tema están asociadas al tema precitado de ingreso y empleo.
- Empezar el “empoderamiento familiar”: apoyo para la resolución de conflictos.
- Modificación de leyes y políticas que promuevan directa o indirectamente el divorcio.
- Promover iniciativas y leyes que busquen la unidad familiar
- Promover la creación de espacios para el deporte, recreación y convivencia en familia. Las municipalidades pudieran asemejar el programa “Pasos y Pedales” que existe en la capital.
- Asesoramiento familiar: apoyo psicosocial, (involucrar a la familias afectadas por la migración), escuelas para padres –principios y valores -formación.
- Profundizar en el estudio del impacto que genera una familia incompleta y la necesidad de apoyar el cambio generacional en apoyo a la consolidación de la familia y su contribución al desarrollo nacional.
- Otorgar especial atención a las familias monoparentales extensas y nucleares con jefatura femenina (mujeres solas).
- Fortalecimiento y ampliación de programas como Hogares Comunitarios y Mi Familia Progres⁴¹⁰.
- Considerar las políticas vigentes en ésta área: Política de Protección, asistencia y atención al guatemalteco en el exterior; Política Nacional de Prevención de la Violencia Juvenil; Política Nacional contra las Adicciones y el Tráfico Ilícito de Drogas⁴¹¹; Política Pública de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia 2002-2012. (Anexo 1)

409 PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano para América Central IDHAC 2009-2010

410 Importante tomar nota de lecciones aprendidas de programas como Oportunidades en México; Beca Escuela en Brasil; Familias para la Inclusión Social en Argentina; FOSIS-Programa Puente en Chile, y otros.

411 La Constitución Política de la República de Guatemala declara de interés social, las acciones contra el alcoholismo, la drogadicción y otras causas de desintegración familiar, por lo que es vital tomar las medidas de prevención, tratamiento y rehabilitación adecuadas, para el bienestar del individuo, la familia y la sociedad.

Protección social:

- Reinención de un nuevo sistema del bienestar social familiar dirigidas a la protección de las familias más vulnerables y en la extrema pobreza, proporcionando un piso de seguridad social básico para todos sus miembros como derechos de ciudadanía; tendientes a modificar las capacidades de las familias y acceder a necesidades básicas relacionadas con educación, salud, empleo, transporte y vivienda;
- Atención prioritaria a los grupos más vulnerables (i) niños de corta edad amenazados por la desnutrición y la consiguiente baja talla⁴¹²; (ii) niños de edad escolar que encaran una baja acumulación de capital humano; y, (iii) la mayoría de la población económicamente activa que no está cubierta por algún seguro social.⁴¹³
- Ofrecer programas y servicios de cuidado de niños, niñas y ancianos, o mejorar la provisión de servicios públicos, constituirían intervenciones estatales destinadas a aliviar las responsabilidades que recaen de manera directa y unilateral en las familias, especialmente en las mujeres.
 - Ofrecer incentivos a los gobiernos locales para invertir en guarderías infantiles y en centros de convivencia para los ancianos, ya que especialmente en este último caso esta responsabilidad puede constituir una carga emocional y económica para aquellas familias de bajos ingresos que necesitan apoyo para continuar atendiendo a sus mayores. Un primer avance en este sentido ya lo han realizado algunos países en Latinoamérica, al establecer el derecho al cuidado en las leyes especiales de protección de las personas mayores con la conjugación de tres actores: Estado, familia y comunidad.
 - Ofrecer educación a todos los niños menores de 6 años, pues se ha comprobado que las madres tienen acceso a guarderías y jardines infantiles presentan mejor situación económica y emocional. Esto sería especialmente provechoso para las madres en general y, en particular, para las madres solas de estratos sociales más pobres.
- Fortalecer el programa Mi Familia Progresando por considerarse un programa de protección social, aunque con necesidad de revisarlo para que incluya los mínimos básicos de la familia.
- Considerar las políticas vigentes en ésta área: Política Nacional de Derechos Humanos 2006-2015; Política Pública contra la Trata de Personas y de Protección Integral a las Víctimas. (Anexo 1)

Salud:

- Coordinar e implementar el Plan Nacional de Salud, tanto en sus acciones inmediatas como en las de mediano y largo plazo. (Anexo 2)
- Implementación de las Políticas y Lineamientos Estratégicos para la Salud, (Anexo 2) evitando centrarse en una “política de familia” (sólo control de natalidad) para avanzar a una “política de salud para la familia” (política integral vinculada a los mínimos sociales de las familias).
- Cuidar que los adultos mayores de la familia estén bajo control médico, en especial aquellos que sufren alguna enfermedad crónica.
- Capacitar a los miembros de la familia en materia de salud, nutrición e higiene, a fin de incentivar el autocuidado de la salud.

412 Esto asociado a la educación de los padres, las enfermedades y la atención a la salud, planificación familiar, prácticas de lactancia, servicios básicos, y pobreza e ingresos del hogar.

413 Banco Mundial, Guatemala, Análisis del Gasto Público 2005-2006

Educación:

- Fortalecer la gratuidad de la educación⁴¹⁴ que impactó en el aumento de cobertura.
 - Mantener como objetivo que todo niño y niña, asista (cobertura), aprenda (calidad) y termine la escuela (equidad).
 - Considerar las políticas específicas vigentes en ésta área: Política y Normativa de Educación para Personas con Necesidades Educativas Especiales; Política Nacional de Educación en Derechos Humanos 2006-2015. (Anexo 1)
 - Avanzar en el proceso de implementación del Plan de Educación que contiene ocho políticas educativas, cinco generales y tres transversales, elaborado en el marco de la Reforma Educativa. (Anexo 2)
 - Cobra especial importancia la educación con enfoque de familia, por lo que es trascendente enfatizar en los ejes curriculares transversales que desarrolla el macrocurrículo nacional definidos en la Reforma Educativa:
 - *Educación en valores* que incluye: a) personales, b) sociales y cívicos, c) éticos, d) culturales y d) ecológicos.
 - *Vida Familiar* que incluye: a) organización y economía familiar, b) deberes y derechos en la familia, c) deberes y derechos de la niñez y la juventud, d) educación para la salud, e) prevención y erradicación de la violencia intrafamiliar, f) relaciones intergeneracionales: atención y respeto al adulto mayor.
 - Esto obliga a redimensionar la misión educativa más allá de la ciudadanía nacional hacia la educación sustentada en virtudes. Es claro que la educación en ésta área (en general todo el eje “Vida en democracia y Cultura de Paz”), “no puede limitarse a la difusión de conocimientos, sino que requiere de experiencias vivenciales favorables para el cambio actitudinal”⁴¹⁵.
1. Fortalecer la comunidad educativa, la que “se integra por educandos, padres de familia, educadores y las organizaciones que persiguen fines eminentemente educativos”⁴¹⁶. Esto permitirá según la ley⁴¹⁷ del cumplimiento de las obligaciones y derechos de los padres de familia: ser orientadores del proceso educativo de sus hijos; enviar a sus hijos a los centros educativos respectivos; brindar a sus hijos el apoyo moral y material necesario para el buen desarrollo del proceso educativo; informarse personalmente con periodicidad del rendimiento académico y disciplinario de sus hijos; asistir a reuniones y sesiones las veces que sea requerido por el centro educativo; colaborar activamente con la comunidad educativa de acuerdo a los reglamentos de los centros educativos; coadyuvar al cumplimiento de la ley. En cuanto a sus derechos: Optar a la educación que consideren más conveniente para sus hijos; organizarse como padres de familia; informarse de los planes, programas y contenidos, por medio de los cuales son educados sus hijos; ser informados con periodicidad del avance del proceso educativo de sus hijos; exigir y velar por una eficiente educación para sus hijos.⁴¹⁸
 2. Creación de Escuelas para Padres que traten temas de salud e higiene (nutricionales), de educación en la afectividad (sexualidad), valores. Pudiera involucrarse al sector privado y a los estudiantes para apoyar en esta labor.

414 La emisión del Acuerdo 226-2008, que refrenda el mandato constitucional de la gratuidad de la educación pública, permite sintonizar un derecho ciudadano con su ejercicio. Específicamente, el Acuerdo en mención propone proscribir cualquier medida dentro del sistema público de educación que suponga erogaciones por parte de las familias para que sus hijos puedan tener acceso a este servicio. La anulación de estas barreras ha tenido, indudablemente, efectos directos e inmediatos en el aumento ostensible de la matrícula oficial en todos los niveles de enseñanza.

415 Unesco, Ministerio de Educación 2004. El Desarrollo de la Educación en el Siglo XXI

416 Ley de Educación Nacional. Decreto número 12-91, Artículo 18

417 Idem, Artículo 35

418 Ley de Educación Nacional. Decreto número 12-91, Artículo 40

3. Promover la participación de los padres de familia en los proyectos educativos.
4. Dar facilidad para participar en programas de capacitación a adultos y adolescentes. Apoyar iniciativas privadas.

Vivienda:

- Considerar las políticas específicas vigentes en ésta área: Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos. (Anexo 2)
- Como parte del mínimo habitacional se debería considerar.⁴¹⁹
 - Certeza jurídica de la tenencia del terreno y la vivienda en que habitan.
 - Disponer de agua no contaminada.
 - Contar con un sistema de energía eléctrica adecuado.
 - Contar con un sistema de eliminación de excretas adecuado.
 - Que la vivienda cuente espacios habitables mínimos para evitar hacinamiento.
 - Disponer de equipamiento básico (cama, sábanas, frazadas, almohadas, utensilios de cocina, estufa).
 - Disponer de un sistema adecuado de eliminación de basura.
 - Que el entorno de la vivienda esté libre de contaminación.

Dinámica familiar:

- Igualdad de derechos y deberes entre hombres y mujeres en el desempeño de sus papeles y responsabilidades familiares.
- Apoyo a la familia como bien público, otorgando especial énfasis en la promoción de la unidad familiar.
- Respeto, legitimación y garantía del pleno ejercicio de las expresiones culturales como elemento esencial en la formación y fortalecimiento de la identidad de la familia. (Reconocimiento de un país multiétnico, pluricultural y multilingüe).
- Reafirmar la importancia de las responsabilidades y funciones del adulto como proveedor de la familia para evitar que niños y adolescentes asuman esas obligaciones.
- Apoyo e impulso de la función socializadora de las familias: asesoramiento familiar, fomento de la igualdad de oportunidades, facilitar el cuidado de ancianos y enfermos.
- Desarrollar programas para que en la familia existan prácticas cotidianas de conversación sobre temas como hábitos, horario y prácticas para la recreación.
- Empoderar a la familia para que cuente con mecanismos adecuados para enfrentar conflictos. Creación (fortalecimiento si ya existen) de Centros de Atención a la Familia: el lugar en donde los miembros de la familia pueden solicitar orientación: consejería matrimonial, consejería vocacional, problemas por drogas, programas de capacitación, ayuda médica, apoyo al migrante, entre otros
- Promover educación en principios y valores para lograr que existan normas claras de convivencia en el interior de la familia.
- Contribuir a lograr un cambio de actitud para que exista una distribución equitativa de las tareas del hogar entre todos los miembros de la familia, independientemente del sexo de sus miembros y de acuerdo con la edad de cada uno de ellos.
- Aprovechar el tiempo libre de la juventud.
- Generar formas de interlocución y canales de comunicación entre Estado y las propias familias (comunidad) para la elaboración e implementación de políticas sociales y programas orientados a las familias para entender mejor sus expectativas y su

419 Estos corresponden a algunos de los mínimos a cumplir por el Programa Chile Solidario. Fuente: Programa Puente (www.programapuerto.cl).

comprensión de la oferta de servicios y programas que puedan estarse generando o ejecutando en su entorno.

- Considerar las políticas vigentes en ésta área: Política Nacional de la Juventud 2005-2015; Política Nacional en Discapacidad, Políticas Culturales y Deportivas Nacionales. (Anexo 1).

4. CORRESPONSABILIDADES DE LAS FAMILIAS Y LAS SUBVENCIONES DEL ESTADO

Si bien es responsabilidad del Estado asegurar los derechos de familia, en especial los de ciudadanía y dignidad de todos sus miembros; también es responsabilidad de la sociedad y de las propias familias (comunidad familiar) proteger y respetar las especificidades de las familias y sus integrantes. Esto conlleva a una visión más amplia, que deja atrás la relación individuo y Estado.

Para lograr resultados positivos y factibilidad en la implementación de la política social con enfoque de familia es necesario considerar el principio de complementariedad de los agentes sociales públicos, privados y mixtos en la cobertura de las necesidades familiares. Esto permite cumplir con la función subsidiaria del Estado, la solidaridad del sector privado, la oferta de servicios del mercado y la corresponsabilidad de la comunidad familiar, ya que “es erróneo pensar que no hay derechos sin responsabilidades o viceversa”. Pero también debe reconocerse que la familia no está en función de la sociedad y del Estado sino por el contrario estos están en función de ella y de su autoderterminación.

En función al principio de subsidiaridad, el Estado no puede despojar a la familia las tareas que puede desempeñar sola o en asociación con otras familias, siendo necesario que el Estado apoye a las familias para que puedan cumplir adecuadamente sus responsabilidades. Las familias además son responsables del cumplimiento de las corresponsabilidades que adquieran en la implementación de programas en el marco de protección social.

Según Etzioni, la buena sociedad es una sociedad equilibrada con tres puntos de apoyo: el Estado, la comunidad y el sector privado (el mercado). Es necesario que los tres se coordinen (aunque en el mundo occidental, el déficit más grande es el comunitario). Ante la exclusión social que sin duda es el factor de fragmentación del tejido social, es necesario asumir una “Responsabilidad de todos y para todos”, para alcanzar la buena sociedad esencialmente universalista y promover el mutualismo (ayuda a todos) frente al voluntarismo (ayuda al necesitado).⁴²⁰ Al igual que se han formalizado las necesidades básicas y los derechos básicos, es imperativo determinar las responsabilidades básicas de las familias. Los recursos institucionales que proveen de bienestar a las personas son principalmente el Estado, el mercado, las propias familias y el tercer sector o la comunidad (Esping-Andersen, 2002).

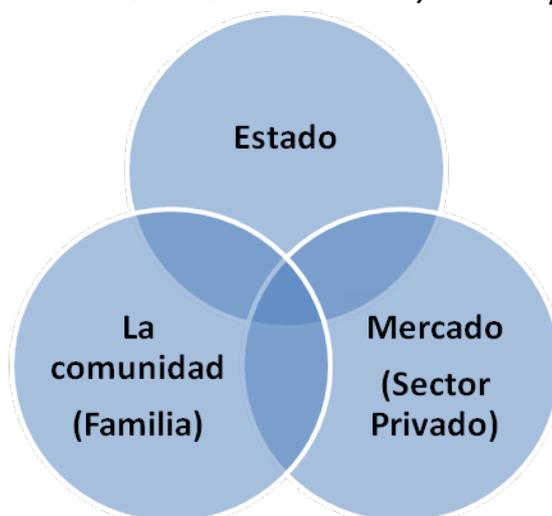
Es claro que las políticas sociales deben revisarse exhaustivamente, con el objeto de avanzar hacia sistemas universales. Sin embargo, con las actuales tendencias demográficas y las brechas del mercado de trabajo y de las finanzas públicas no es posible concebir una cobertura universal de prestaciones mediante la exclusiva prestación pública. Es decir, que con las actuales estructuras y dinámicas de la sociedad latinoamericana no se puede hacer descansar la política social en un Estado de bienestar⁴²¹. Ante la falta de prestaciones mínimas la sociedad ha reaccionado mediante tres instituciones: Estado, mercado y familia, que coexisten

420 Etzioni, Amitai, La tercera vía hacia una buena sociedad.

421 CEPAL, 2007, *Uthoff, Andras*, Financiamiento y gestión de las políticas: El financiamiento de la política social

en forma totalmente desintegrada y como resultado de la desigualdad más que como mecanismo para superarla.⁴²²

El financiamiento mediante la tríada Estado, mercado y familia.



El Estado es el principal responsable de la creación e implementación de políticas públicas. Por lo tanto le corresponde reforzar no solo las condiciones básicas universales de protección social, salud, educación y vivienda, sino además gestionar condiciones más igualitarias para todos los miembros de las diferentes familias en la aplicación de las políticas sociales, que trasciende el ámbito legal. Un rol aún invisibilizado pero estratégico del Estado es el de interlocutor con las propias familias como sujetos de la política social, pero además con otros sectores –grupos empresariales, comunitarios y organizaciones no gubernamentales (ONG) para asumir en conjunto en la responsabilidad en la elaboración e implementación de las políticas y su implementación.

Según el estudio de Uthoff, en el actual contexto de inequidad en países latinoamericanos, los mecanismos de financiamiento de la política social no parecen ser apropiados para resolver los problemas sociales. El Estado dispone de recursos insuficientes para ofrecer prestaciones universales básicas de calidad y la administración de las prestaciones contributivas tiende a ser excluyente. Por su parte, el mercado ha carecido de un diseño adecuado y debidamente regulado para operar en esta área, y las familias más desprotegidas han debido reaccionar a su situación de vulnerabilidad, antes que responder a políticas proactivas de parte del gobierno. Además indica, que en el corto y mediano plazo, no se percibe que los actuales desarrollos institucionales y mecanismos de financiamiento sean la forma exclusiva de hacer política social; por lo que plantea un diseño en que se consideren dos mecanismos de acceso: uno, por la capacidad de pago y otro, por su condición de vulnerabilidad frente a riesgos que la sociedad estima conveniente eliminar. De modo que en el diseño se deberán generar incentivos correctos para sus componentes contributivos y disponer de un mecanismo de solidaridad para implementar subsidios cruzados desde grupos de bajo riesgo a los de alto riesgo y desde grupos de altos ingresos a los de bajos ingresos. Por tanto, la sostenibilidad financiera del sistema de protección social requiere importantes ejercicios actuariales que garanticen la provisión de financiamiento para hacerse cargo de contingentes pasivos, orientados a grupos cuya vulnerabilidad varía a lo largo del tiempo con respecto a la dinámica del mercado de trabajo, la población, las familias y las finanzas públicas.⁴²³

422 CEPAL, 2007, Uthoff, Andras, Financiamiento y gestión de las políticas: El financiamiento de la política social

423 Idem

De modo que, para asegurar la implementación del grado de solidaridad que la sociedad se impone, el desarrollo institucional requiere de un diseño apropiado que asegure: i) que el Estado disponga de los recursos para sus prestaciones no contributivas; ii) que el mercado actúe en forma eficiente y equitativa bajo la debida autorregulación o regulación de parte del Estado; y, iii) que las familias respondan del modo deseado. En las actuales condiciones, se prevé la necesidad de aumentar el financiamiento no contributivo, incrementando la recaudación, y disminuyendo la evasión/elusión y la reasignación del gasto. Igualmente, donde corresponda, es posible fortalecer el componente solidario entre los sistemas contributivos, a fin de asegurar un umbral mínimo de prestaciones.⁴²⁴

Ante la imposibilidad de igualar para todos el nivel y la calidad de las prestaciones, la política social debiera encargarse de cubrir umbrales mínimos que la ciudadanía considere pertinentes, y a los que se desea asignar algún grado de solidaridad para promover el acceso universal de prestaciones y servicios, focalizadas en las áreas de riesgo de las familias, con criterios de gradualidad y factibilidad, lo que obliga a expandir la inversión pública, bajo principios de transparencia, eficiencia y aumento del gasto, en especial hacia la infraestructura física y social.

5. AUNQUE CON FOCALIZACIÓN, NO RESTRINGIDAS A FAMILIAS POBRES

La superación de la pobreza constituye uno de los objetivos de la política social. Sin embargo, al conocer las distintas áreas de riesgo de las familias y sus necesidades físicas y afectivas durante el ciclo de vida de sus miembros, es claro que una política social con enfoque de familia, no puede ni debe circunscribirse a atender con exclusividad a las familias en situación de pobreza y pobreza extrema, aunque es claro que en función de los mínimos sociales deberá priorizarse y focalizarse en función de las familias más vulnerables, lo que además está en función de la escasez de recursos.

Los confines de la familia para diseñar políticas señalan las potencialidades futuras y provocan visualizar más allá de las estructuras convencionales y de las políticas restringidas a las familias pobres. Esto no significa olvidarse de las situaciones emergentes, ni de las necesidades diferenciadas del individuo y de las familias, ni de prioridades tradicionales, pero demanda apoyar la innovación y generación de programas vinculados a la dinámica familiar, al empoderamiento de la familia lo que contribuirá a lograr familias más fuertes y más blindadas a flagelos como la desintegración o la violencia intrafamiliar, entre otros.

Como se ha analizado, una política social con enfoque de familia, no busca con exclusividad la reducción de la pobreza, va más allá, en cuanto a los factores internos y del entorno relacionado al bienestar de todos los miembros de la familia.

6. FORTALECIMIENTO DE LA COORDINACIÓN Y CAPACIDADES INSTITUCIONALES GUBERNAMENTALES

Según indica Serrano, la política social cumple cuatro funciones distintas y complementarias: protección, bienestar, realización de los derechos de ciudadanía y cohesión social.⁴²⁵ Esta complementariedad de funciones requiere de la una visión de conjunto, que trasciende a la ejecución de intervenciones concretas y dispersas. A la vez, esta visión es crucial porque debiera impedir que en las líneas específicas de trabajo –al cumplir con su particular

⁴²⁴ CEPAL, Loría, Cecilia, La experiencia de la gestión del Programa Oportunidades de México

⁴²⁵ CEPAL, 2007, Serrano, Claudia. La familia como unidad de intervención de políticas sociales. Notas sobre el Programa Puente - Chile Solidario

cometido— se ignore, contravenga o distorsione alguna de las otras funciones de las políticas sociales para todos los miembros de la familia.⁴²⁶

En América Latina la institucionalidad social encargada de diseñar y ejecutar las políticas referidas a las familias es sumamente variada: desde ministerios de la familia, pasando por secretarías, subsecretarías y consejos adscritos a diversas instancias, hasta la ausencia de una institución responsable. También existen diferencias en cuanto a la concepción de familia entre las entidades gubernamentales encargadas del tema y el resto de la institucionalidad estatal.⁴²⁷ En el caso concreto de Guatemala no existe la institucionalidad que coordine la formulación y ejecución de políticas para la familia, en todo caso, se han elaborado políticas para sujetos sociales que forman parte de la familia; mujer, niñez, juventud, adulto mayor, pero sin visión de familia.

En el apartado IV de este estudio, “Políticas y gestión pública” se analiza la falta de articulación y fragmentación de las políticas públicas sectoriales, la existencia incluso de algunas políticas vinculadas a la familia, pero sin nivel de eficacia en su aplicación. La misma coordinación intersectorial sigue siendo el principal “talón de Aquiles”. Como indica Aguilar, “existe una separación entre el diseño y la ejecución, entre la política y la administración, entre los decisores y los operadores”.⁴²⁸

Como señala Minuchin, “los servicios destinados a las familias pobres, aunque asequibles y casi siempre bien intencionados, a menudo son también deficientes. Como por lo general están fragmentados y no actúan en forma coordinada, son menos eficaces de lo que podrían ser; y como las intervenciones están centradas en los individuos y en los problemas individuales, no aprovechan los recursos curativos que pueden aportar las familias a las comunidades” (Minuchin y otros, 2000). Aunque en algunos países se ha producido una “ola de modernización gerencial”, que se ha traducido en la construcción de procesos de calidad de los servicios, capacitación del personal, simplificación de los trámites, reestructuración de la operación, mecanismos de auditoría y rendición de cuentas, la lección aprendida indica que dicha modernización no es suficiente si no va acompañada de una alineación de modernización gerencial en la prestación de servicios a nivel local.

Puede jugar un papel importante en estos procesos, la contraloría y seguimiento por parte de las familias. Además la participación de las familias es importante para el soporte de la coordinación gubernamental, esto puede considerarse contrario a un “pensamiento tecnocrático o por corrientes asistencialistas que no reconocen el carácter activo y ciudadano de los beneficiarios de los programas y se debaten entre responder a los enfoques asistenciales u orientar sus acciones en un sentido de construcción de ciudadanía deliberativa.”⁴²⁹ Fernando Calderón (2002) señala que en las sociedades modernas periféricas y complejas, buena parte de los ciudadanos considerados como pobres son persistentemente excluidos del sistema de toma de decisiones políticas, de la vida pública y de las políticas institucionalizadas.

Es importante escuchar a las familias no sólo en el proceso de formulación de las políticas, sino también lograr un cambio de actitud de sus conductas, su mayor participación y responsabilidad, lo que es complejo, pero contribuirá en la gestión de políticas con enfoque de familia. Esto por supuesto requiere de “procesos pedagógicos, donde el disfrute de derechos

426 CEPAL, 2007, Serrano, Claudia. La familia como unidad de intervención de políticas sociales. Notas sobre el Programa Puente - Chile Solidario

427 Arriagada, Irma. Familias latinoamericanas. Diagnóstico y políticas públicas en los inicios del nuevo siglo.

428 Aguilar Villanueva, Luis F. (1993), “La implementación de las políticas. Estudio introductorio”, Antología de política pública, Nº 4, México, D.F., Miguel Ángel Porrúa

429 CEPAL, Loría, Cecilia, La experiencia de la gestión del Programa Oportunidades de México.

vaya acompañado de prácticas deliberativas y de desarrollo de competencias ciudadanas. Por ejemplo, la posibilidad de que las familias tomen cierto tipo de decisiones sobre cómo aprovechar la oferta institucional de su entorno cercano”.⁴³⁰

430 CEPAL, Loría, Cecilia, La experiencia de la gestión del Programa Oportunidades de México

VII. Conclusión

El núcleo original de la comunidad social o política es la familia, la agrupación más natural de todas. La familia es el ámbito en el que habitualmente el ser humano recibe la vida y se desarrolla durante largos años. Es ahí donde recibe, en gran medida, su formación y se prepara para desempeñar su papel en la sociedad.

El Estado está obligado a garantizar y proteger la institución familiar, implementado políticas que permitan a las personas que la conforman desarrollarse plenamente dentro de la comunidad.

La familia es una entidad sumergida en una crisis actual, sin embargo, para la mayoría de los guatemaltecos sigue siendo una institución fundamental.

Guatemala se enfrenta a problemas políticos, sociales y económicos, pero para dar solución a los mismos, es necesario hacerlo sobre la base de la protección y defensa de la familia, dado que la estructura familiar es importante, no sólo para el capital humano y social, sino que también en cuanto a riqueza y pobreza. Factores como la pobreza, migración, desintegración familiar, violencia intrafamiliar y la poca posibilidad de acceso a los servicios básicos, afectan el entorno familiar. Aunque existen políticas públicas y legislación que protegen a la familia, es necesario, contar una política que permita el desarrollo integral de la familia y tiendan a eliminar los problemas antes mencionados. Es necesaria una coordinación interinstitucional para responder a las necesidades de todos y cada uno de los miembros de la familia en cada una de las etapas del ciclo vital de la familia.

Pero ello no es únicamente responsabilidad de los diferentes sectores del Estado, pues para lograr que la familia guatemalteca se fortalezca se necesita la complementariedad del sector privado y de la comunidad, de manera que, con la participación activa de todos se logren familias fuertes y unidas que repercutan en una sociedad más próspera.

VIII. Bibliografía

Leyes

Congreso de la República de Guatemala (2001). Decreto número 42-2001. Ley de Desarrollo Social.

Congreso de la República de Guatemala (1986). Decreto número 54-86. Ley de la Comisión de los Derechos Humanos del Congreso de la República y del Procurador de los Derechos Humanos.

Congreso de la República de Guatemala (1985). Decreto número 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente. Ley Electoral de Partidos Políticos.

Congreso de la República de Guatemala (1993). Reformada por Acuerdo Legislativo número 18-93. Constitución de la República de Guatemala.

Congreso de la República de Guatemala (1999). Decreto número 7-99. Ley de Dignificación y Promoción Integral de la Mujer.

Congreso de la República de Guatemala (2002). Decreto número 81-2002. Ley de Promoción Educativa Contra la Discriminación.

Congreso de la República de Guatemala (1996). Decreto número 74-96. Ley de Fomento de la Educación Ambiental.

Congreso de la República de Guatemala (1991). Decreto número 12-91. Ley de Educación Nacional.

Congreso de la República de Guatemala (2008). Decreto Número 72-2008. Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal Dos Mil Nueve.

Ministerio de Educación (2002). Acuerdo Ministerial Número 1745. Crear en Todas las Escuelas del País el Gobierno Escolar.

Congreso de la República de Guatemala (2000). Decreto número 27-2000. Ley General para el Combate del Virus de Inmuno Deficiencia Humana VIH y del Síndrome de Inmuno Deficiencia Adquirida SIDA y de la Promoción, Protección y Defensa de los Derechos Humanos ante el VIH/SIDA.

Congreso de la República de Guatemala (2003). Decreto número 27-2003. Ley de Protección integral de la Niñez y la Adolescencia.

Congreso de la República de Guatemala (1997). Decreto número 11-97. Ley de la Policía Nacional Civil.

Congreso de la República de Guatemala (1996). Decreto número 97-1996. Ley para Prevenir, Sancionar y erradicar la Violencia Intrafamiliar.

Ministerio de Educación (2003). Acuerdo Gubernativo 327-2003. Reglamento para la Aprobación de los Estatutos, Reconocimiento de la Personalidad Jurídica y funcionamiento de las Organizaciones de Padres de Familia de los Establecimientos Escolares Públicos.

Congreso de la República de Guatemala (2002). Decreto número 11-2002. Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la Enseñanza. (UNESCO). 1960

Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales (ONU) 1966

Organización de Estados Americanos (OEA, 1988). Protocolo Adicional a la convención americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales “Protocolo de San Salvador”.

Organización de las Naciones Unidas (ONU, 1979). Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

Organización de Estados Americanos (1994). Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer. “Convención de Belem do Para”.

Organización de las Naciones Unidas (1965). Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial.

Organización Mundial de Trabajo (OIT, 1989). Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes No. 169.

Documentos

Asociación Familia Desarrollo Población FADEP, 2007. Aguirre, Sophia, Determinantes del Crecimiento Económico, Población y Familia: El Caso de Guatemala

Asociación de Investigación y Estudios Sociales ASIES, Guatemala: Monografía de los partidos políticos 2004-2008.

Asociación de Investigación y Estudios Sociales ASIES, Evaluación de la Actividad Económica 2009 y Perspectivas 2010

Banco Mundial (2007). Análisis del Gasto Público en Guatemala.

Banco Mundial (2005). Guatemala, Análisis del Gasto Público 2005-2006.

CENADOJ. “Informe Estadístico. Casos ingresados por violencia intrafamiliar. Estadística Judicial”, Dic. 2009

Comisión económica para América Latina CEPAL, 2007. Acosta, Gladys. Cambios legislativos en la formación y disolución de familias: una mirada de contexto.

Comisión económica para América Latina CEPAL. Anderson, Jeanine. Políticas y programas orientados a las familias en los países andinos.

Comisión económica para América Latina CEPAL, 2001. Arriagada, Irma. Familias latinoamericanas. Diagnóstico y políticas públicas en los inicios del nuevo siglo.

Comisión económica para América Latina CEPAL, 2007. Arriagada, Irma. Transformaciones familiares y políticas de bienestar en América Latina.

Comisión económica para América Latina CEPAL, 2001. Arriagada, Irma. Familias latinoamericanas. Diagnóstico y políticas públicas en los inicios del nuevo siglo.

Comisión económica para América Latina CEPAL. Ariza, Marina y Oliveira Orlandina. Familia y políticas públicas en México y Centroamérica.

Comisión económica para América Latina CEPAL. Goldani, Ana María (2005), "Reinventar políticas para familias reinventadas: entre la 'realidad' brasileña y la 'utopía'".

Comisión económica para América Latina CEPAL, 2007, Huenchuan, Sandra et al. Políticas hacia las familias con personas mayores: el desafío del cuidado en la edad avanzada.

Comisión económica para América Latina CEPAL, 2007. Hopenhayn, Martín. Cambios en el paradigma del trabajo remunerado e impactos en la familia.

Comisión económica para América Latina CEPAL, 2007. Loría Cecilia. La experiencia de la gestión del Programa Oportunidades de México.

Comisión económica para América Latina CEPAL, 2007. Loría Cecilia. La experiencia de la gestión del Programa Oportunidades de México.

Comisión económica para América Latina CEPAL, 2007. Jelin Elizabeth. Las familias latinoamericanas en el marco de las transformaciones globales.

Comisión económica para América Latina CEPAL, 2007, Rico de Alonso Ana, Políticas sociales y necesidades familiares en Colombia: una revisión crítica.

Comisión económica para América Latina CEPAL. Sunke Guillermo, Regímenes de bienestar y políticas de familia en América Latina.

Comisión económica para América Latina CEPAL, 2007. Therborn Göran. Familias en el mundo. Historia y futuro en el umbral del siglo XXI.

Demoscopia S.A. 2007. Maras y pandillas, comunidad y policía en Centroamérica. Guatemala, Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo (asdi) y Banco Centroamericano de Integración Económica (bcie).

Esping-Andersen, G. (2003), "Against social inheritance", Progressive Futures, New Ideas for the Centre-Left, A. Giddens y otros, Londres, Policy Network.

Hallman, et al. 2007 "Indigenous Girls in Guatemala: Poverty and Location," in Maureen Lewis and Marlaine Lockheed (eds.), Exclusion, Gender and Education: Case Studies from the Developing World. Washington, DC.

Instituto Nacional de Estadística Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI, 2006).

Informe Presidencial 2009. Los programas ejecutados a la fecha son: Mi Familia Progresa, Bolsas Solidarias, Escuelas Abiertas, Comedores Solidarios, Mi Comunidad Produce, Agua Fuente de Paz, Cohesión Social Urbano, Todos Listos Ya

Kutzin J. (2007) "Myths, instruments and objectives in health financing and insurance". Capítulo 3.1 en: Extending Social Protection in Health: Developing countries' experiences, lessons learnt and recommendations GTZ/WHO.

Larrain, F. Guatemala: los desafíos del crecimiento. Serie de Estudios Económicos y Sectoriales, Banco Interamericano de Desarrollo. (2004: 4 y 5)

Liwski, Norberto. Migraciones de Niñas, Niños y Adolescentes Bajo el Enfoque de Derechos. [http://www.iin.oea.org/IIN/cad/actualizacion/pdf/3_1/Migraciones%20de%20OIM 2009, Cuaderno de Trabajo Sobre Migración 27. Encuesta sobre Remesas 2009 Niñez y Adolescencia](http://www.iin.oea.org/IIN/cad/actualizacion/pdf/3_1/Migraciones%20de%20OIM%202009,%20Cuaderno%20de%20Trabajo%20Sobre%20Migraci%C3%B3n%2027.%20Encuesta%20sobre%20Remesas%202009%20Ni%C3%B1ez%20y%20Adolescencia)

Organización Internacional de la Migración (2008). Cuaderno de Trabajo Sobre Migración 26 Encuesta Sobre Remesas 2008 y Medio Ambiente.

Organización Internacional de la Migración (2007). Cuaderno de Trabajo Sobre Migración 24 Encuesta Sobre Remesas 2007 Perspectiva de Género.

Organización Internacional de la Migración (2006). Cuaderno de Trabajo Sobre Migración 23 Encuesta Sobre Remesas 2006 Inversión en Salud y Educación.

Organización Internacional del Trabajo (2009). Diagnóstico de situación del trabajo infantil y sus peores formas en Guatemala. Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Nación 2009.

Procurador de los Derechos Humanos. Informe Anual Circunstanciado al Congreso de la República. Tomo I. Situación de los Derechos Humanos en Guatemala durante el 2009.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2009). Informe sobre Desarrollo Humano para América Central IDHAC 2009-2010.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2005). Informe sobre Desarrollo Humano. Diversidad Étnico-Cultural: La Ciudadanía en un Estado Plural

Serrano Claudia, La familia como unidad de intervención de políticas sociales. Notas sobre el Programa Puente - Chile Solidario
 1Antropóloga, Investigadora de la Pontificia Universidad Católica de Perú

Sistema de Naciones Unidas en Guatemala. Guatemala: Análisis de la situación de País 2009.

USAID, AED, ICEFI. (2007). Más y mejor educación en Guatemala (2008-2021) ¿Cuánto nos cuesta?

The Boston Consulting Group, 2010. Análisis del estado de la niñez en Latinoamérica y Caribe

Torralba, José María, comentando el libro Repensar la familia de José Pérez