



COLABORA.Lat

Hacia un nuevo modelo de
gobernanza post Covid-19

POLICY PAPER #4

LAS JUVENTUDES DESPROTEGIDAS ANTE EL COVID-19 EN GUATEMALA

Sofía Montenegro





COLABORA.Lat

Hacia un nuevo modelo de
gobernanza post Covid-19

POLICY PAPER #4

LAS JUVENTUDES DESPROTEGIDAS ANTE EL COVID-19 EN GUATEMALA

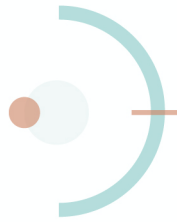
Sofía Montenegro





COLABORA.Lat

Hacia un nuevo modelo de
gobernanza post Covid-19



Equipo de trabajo

Edición

Antonella Perini, Ignacio Lara y Jennifer Cyr

Comunicación

Aniela Stojanowski

Diseño

Jacqueline Schneider

Autora

Sofía Montenegro es politóloga egresada de la Universidad Francisco Marroquín (Guatemala). Obtuvo un Máster en Opinión Pública y Comportamiento Político en la Universidad de Essex (Inglaterra). Pasante de la organización JPAL-LAC y seleccionada para la Fellowship de Escuela de Datos 2018. Actualmente se dedica a la docencia y es investigadora social de Diálogos (Guatemala).



COLABORA.Lat

Hacia un nuevo modelo de
gobernanza post Covid-19



Este documento está disponible bajo Licencia Creative Commons Reconocimiento- Compartir Igual 4.0. Usted puede remezclar, retocar y crear a partir de esta obra, incluso con fines comerciales, siempre y cuando le dé crédito a las autoras y licencie nuevas creaciones bajo las mismas condiciones. Para ver una copia de esta licencia visite: <https://creativecommons.org/>

Montenegro, Sofía

Las juventudes desprotegidas ante el COVID-19 en Guatemala / Sofía Montenegro.

- 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Asuntos del Sur, 2021.

Libro digital, DOC - (Colabora.Lat)

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-47308-6-2

1. Crisis Política. 2. Jóvenes. 3. Guatemala. I. Título.
CDD 320.7281



Colabora.Lat

La pandemia de la covid-19 nos ha puesto frente a un escenario desconocido. Es una crisis que tiene dimensiones sanitarias, económicas, sociales, y también políticas. Además, ha exacerbado las desigualdades y la exclusión de sectores expuestos a situaciones de vulnerabilidad. Es una crisis durante la cual se han generado preocupaciones adicionales, por la posible profundización del descontento político y la consolidación de prácticas autoritarias a través de la expansión de las atribuciones del Poder Ejecutivo y las restricciones de derechos civiles en un escenario post covid-19.

Esta realidad nos ha demostrado que la pandemia es un desafío al que no podemos dar respuestas unilaterales, desde las miradas parciales de un solo gobierno o de una comunidad en particular. Es un desafío global con impactos profundos sobre varias dimensiones de la sociedad, así como impactos diferenciales sobre la diversidad de mujeres y los sectores en situación de mayor vulnerabilidad. Por ende, es un desafío que requiere una solución multidimensional con un enfoque interseccional –solución que aún no tenemos a disposición–.

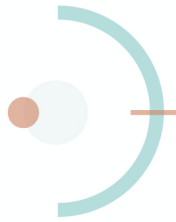
Es por ello que necesitamos prácticas políticas que promuevan una colaboración orientada a la inteligencia colectiva como forma de buscar soluciones a desafíos públicos, como el de la pandemia. La premisa de la inteligencia colectiva es, justamente, que nadie lo sabe todo pero todo el mundo conoce y sabe algo. Traducir este hecho a la forma en la que se toman decisiones en una sociedad es un desafío significativo y requiere de mecanismos de colaboración que involucren a una multiplicidad de actores. Requiere, específicamente, de una gobernanza colaborativa.

Por este motivo, el proyecto *Colabora.Lat: hacia un nuevo modelo de gobernanza post Covid-19*, tiene por objetivo estudiar y generar recomendaciones sobre los modelos de gobernanza que tienen la mayor capacidad de dar respuesta a las crisis enmarañadas como lo es la pandemia de la covid-19. Con base en la recolección de



COLABORA.Lat

Hacia un nuevo modelo de gobernanza post Covid-19



datos cuantitativos y cualitativos en varios países de América Latina, buscamos generar información diagnóstica y prospectiva sobre el impacto de la colaboración sobre la factibilidad, la efectividad, y la legitimidad de las respuestas elaboradas para enfrentar los múltiples problemas que han surgido durante la pandemia, sobre todo en comunidades en situaciones de vulnerabilidad.

El proyecto se basa en la convicción de que definir un horizonte de buenas prácticas de gobernanza, inclusión y paridad de género permitirá sentar las bases para un nuevo acuerdo democrático en América Latina a largo plazo.

Antonella Perini, Jennifer Cyr y Matías Bianchi

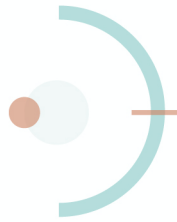
Colabra.Lat es impulsado por un Consejo de Implementación de universidades y think tanks con experiencia en investigación y anclaje territorial en Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Guatemala y México.

Conformado por:



Financiado por:





LAS JUVENTUDES DEPROTEGIDAS ANTE EL COVID-19 EN GUATEMALA

SOFÍA MONTENEGRO

Diálogos A.C.

Resumen ejecutivo

Guatemala atraviesa el punto más álgido del llamado bono demográfico, es decir, una mayoría de personas en edad productiva. A pesar de ello, en materia de políticas de juventud, el gobierno ha hecho poco para aprovecharlo. Asimismo, el andamiaje institucional ha demostrado ser poco eficiente para resguardar los derechos de las y los jóvenes.

Con el fin de dimensionar el impacto generado con la llegada del virus covid-19, y llenar los vacíos existentes de los datos oficiales, para el presente estudio se realizaron una serie de entrevistas semiestructuradas a actores gubernamentales y no gubernamentales, con el fin de detectar qué problemas se exacerbaron como consecuencia de la crisis sanitaria, y verificar si la respuesta del gobierno fue pronta y oportuna.

Asimismo, se espera que este documento sirva como base de un primer esfuerzo para reflexionar sobre nuevos enfoques, como la gobernanza colaborativa, que pueden coadyuvar en el diseño e implementación de mejores políticas públicas de juventud.



Principales hallazgos

- La pirámide poblacional en Guatemala se ha revertido desde hace unos años, la relación entre cantidad de dependientes y población económicamente activa, generando un bono demográfico, que recientemente ha llegado a su pico y cuyos efectos se sentirán en el país por años.
- El ciclo de vida de las personas jóvenes en áreas urbanas y rurales reflejan diferentes etapas en su desarrollo. Por ejemplo, las juventudes urbanas tienen más riesgo de frecuentar espacios o ingresar a grupos de pandillas y maras, en comparación con aquellas rurales. Asimismo, la expansión hacia la urbanización presenta, si no se hace acompañado de una planificación adecuada, un desafío para el bienestar integral de las juventudes.
- A raíz del covid-19, las condiciones de vulnerabilidad en las y los jóvenes se incrementaron y no se implementaron políticas y/o programas sociales efectivos dirigidos a dicho sector de la población. Si bien, a través de los programas de asistencia económica a la emergencia por covid-19, las y los jóvenes recibieron transferencias monetarias, esto fue de forma indirecta, ya que no se identificaron como grupo prioritario.
- Las entrevistas realizadas revelaron una desproporción en la cantidad de jóvenes despedidos/as. Asimismo, hubo un aumento de casos de violencia intrafamiliar que afectó principalmente a las mujeres jóvenes. La falta de acceso a la educación, y las condiciones desfavorables preexistentes, contribuyeron al aumento de brechas entre jóvenes urbanos y rurales. Como consecuencia de todo lo anterior, se ha generado un importante deterioro de la salud integral y mental de las y los jóvenes.
- Para atender a problemas complejos, el enfoque de gobernanza colaborativa permitiría desarrollar mecanismos alternativos para hacer frente al contexto de la presente crisis.



Crece con miedo: un retrato de la población de jóvenes urbanos y rurales en Guatemala

Guatemala tiene una de las poblaciones más jóvenes de América Latina, con una edad promedio de 26,5 años, según el censo más reciente realizado en 2018¹. Además de ser un país joven, Guatemala se encuentra atravesando un cambio demográfico importante; con la llegada del bono demográfico ha aumentado la proporción de personas en edad productiva, y con ello, ha disminuido el porcentaje de personas en edades dependientes (es decir, personas menores de 14 años).

Según las estimaciones y proyecciones del Instituto Nacional de Estadística (INE) para el año 2020, las edades entre 15 a 29 años componen alrededor del 30% del total de su población. Asimismo, se calcula que el bono demográfico en Guatemala puede tener una duración de casi cinco décadas, en cuyo caso, el periodo entre 2020 y 2066 sería el momento más álgido (Cisneros, 2019).

Según la literatura, una población mayoritariamente joven en edades productivas puede generar una bonanza económica importante, ya que crea nuevas demandas y mejora las condiciones para la inversión y el ahorro de las personas (CEPAL, 2008). Esto significa una oportunidad para el crecimiento económico de un país. Sin embargo, para que esto ocurra deben existir condiciones favorables, y en el caso de Guatemala, se mantiene una deuda social importante en materia de inversión pública y protección social (PNUD, 2012).

Además de esta particularidad demográfica, el país mantiene una transición hacia la urbanización. En una comparación intercensal (censos 2002 y 2018) se evidencia un

¹ Países mucho más poblados, como México, muestran una edad promedio de 28,3, Colombia 30,0, Argentina 31,7, Brasil 32,6 y Chile 34,4, con datos de CIA World Factbook 2018 est. Tomado de List of countries by median age en Internet: https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_median_age



aumento en la cantidad de jóvenes en áreas urbanas, pasando de un 49% a un 54%, respectivamente. Este crecimiento, sin embargo, ha carecido de instrumentos de planificación adecuados, por lo cual ha devenido en la creación de asentamientos y hacinamiento en zonas urbanas. La expansión urbana de los últimos años ha tenido un impacto en las condiciones de vida de las juventudes, y la violencia se ha transformado en una de las principales problemáticas.

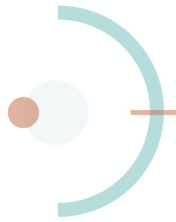
La violencia es un fenómeno social de múltiples dimensiones que se agudiza en una sociedad con una urbanización accidentada. En Guatemala el aumento de jóvenes que habitan las áreas urbanas ha tenido un efecto en el grado de exposición de sus habitantes a diferentes tipos de violencia.

Según las estadísticas generadas por el Observatorio de Violencia de Diálogos, con datos de la Policía Nacional Civil, la cantidad de víctimas de homicidios entre los 15 a 29 años comprenden alrededor del 50% del total para hombres y 46% del total para mujeres, durante el período 2009-2018, según registros de la Policía Nacional Civil (PNC). Asimismo, las personas jóvenes urbanas son más vulnerables en comparación con las rurales a la problemática de la violencia. Esto se evidencia al analizar que el 64% de la población carcelaria en el país está compuesto por jóvenes urbanos/as, de 18 a 35 años (Núñez, 2020).

Asimismo, los datos de la encuesta sobre Juventudes en el Norte de Centroamérica², elaborada en el marco del proyecto regional Infosegura³, profundizan en estas dinámicas territoriales. En la Tabla 1 se puede evaluar que, en casi todas las preguntas relacionadas con la exposición a violencias, una mayor cantidad de jóvenes urbanos/as expresan que han experimentado algún tipo de violencia en comparación

² La encuesta se basó en una muestra representativa de jóvenes en El Salvador, Guatemala y Honduras. En total se recopilieron un total de 9.570 encuestas a personas entre 15 y 29 años.

³ El proyecto regional Infosegura es ejecutado por la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID) y el Buró Regional para América Latina y el Caribe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que tienen presencia en los países de Guatemala, El Salvador, Honduras, Belice, Costa Rica, Panamá y República Dominicana. Para más información, acceder a la página: <https://infosegura.org/quienes-somos-infosegura/>



con jóvenes de áreas rurales. Además, en la desagregación por género, se logra precisar en las experiencias de las y los jóvenes. Por ejemplo, un hallazgo bastante significativo es la diferencia que existe entre mujeres jóvenes en áreas urbanas que experimentaron miedo de caminar por las calles, con un 43% que respondieron que forma afirmativa, mientras que en el caso de los hombres jóvenes urbanos fue de un 30%. De manera consistente, el porcentaje de mujeres rurales que sentían miedo de caminar por las calles fue superior al de hombres rurales. Por otro lado, también se logra detectar un mayor porcentaje de mujeres jóvenes urbanas que han experimentado insinuaciones de índole sexual por parte de policías, militares y pandillas o maras.

Tabla 1

Porcentaje de jóvenes entre 15 a 29 años que afirman que sí a las preguntas sobre exposición de violencia por área urbano/rural y género en Guatemala⁴

Pregunta	Urbano		Rural	
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
Presenció un robo o asalto a otra persona en su comunidad.	24%	26%	12%	14%
Le han robado vehículo, moto u otro medio de transporte.	8%	9%	4%	7%
Ha tenido miedo de caminar por las calles de su comunidad, colonia, o sus alrededores.	43%	30%	25%	19%
Se ha sentido amenazado o amedrentado por figuras policiales o militares en su comunidad, colonia o alrededores	6%	11%	2%	6%
Ha sentido temor por la presencia de pandillas o maras en su comunidad colonia, o sus alrededores.	42%	36%	27%	22%
Vio la muerte violenta de una persona en su comunidad	17%	21%	9%	13%

⁴ La muestra para Guatemala contó con 3,000 respuestas al grupo objetivo.



Vio un robo o asalto a otra persona en su comunidad.	24%	26%	12%	15%
Ha perdido a algún pariente (que no sean sus padres) o amigo cercano a causa de un asesinato	31%	30%	20%	23%
Ha recibido insinuaciones de índole sexual que le hayan incomodado por parte de figuras policías o militares	5%	4%	3%	3%
Ha recibido insinuaciones de índole sexual que le hayan incomodado por parte de miembros de la pandilla o maras	6%	3%	3%	2%
Ha tenido que mudarse de casa debido a la inseguridad	8%	10%	6%	6%
Ha sido agredido por miembros de pandillas o maras	4%	7%	3%	6%
Ha sido usted o algún miembro de su familia víctima de secuestro.	4%	4%	2%	3%
Le han cobrado renta o extorsión.	4%	4%	3%	2%
Presenció o estuvo cerca de un tiroteo en su comunidad	21%	26%	10%	10%
Conoce amigos o familiares que han sido invitados a formar parte de maras o pandillas	21%	26%	14%	17%

Fuente: elaboración propia con base datos de la encuesta Juventudes en el Norte de Centroamérica realizada entre el 13 de septiembre y el 10 de octubre de 2017 para Guatemala.

Otra clara distinción, es el mayor grado de exposición al fenómeno de las pandillas y maras en jóvenes urbanos/as, tanto por frecuentar espacios comunes con estos grupos, como por conocer de forma directa a alguien cercano que ha tenido contacto con alguno de sus integrantes. Sobre esto último, la directora de la organización Paz Joven indica que: “en lo urbano hay ciudades que han sido golpeadas por la seguridad, hay mucha más vulneración a jóvenes en estas zonas” (Méndez, 2021).



La juventud en Guatemala comienza antes

La Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes, vigente a partir del año 2008, fue un parteaguas para los avances en materia de derechos de las juventudes en Guatemala. A partir de esta, se realizaron una serie de esfuerzos para armonizar la legislación nacional con los acuerdos a nivel internacional. A pesar de ello, fue hasta agosto del 2012 que se aprueba la Política Nacional de Juventud (PNJ) para el período de 2012-2020.

A diferencia de la Convención y la Asamblea General de las Naciones Unidas, la PNJ define como rango de edad para la juventud a la población entre los 13 y 30 años. Incluye a una parte del grupo etario correspondiente a la niñez y adolescencia, dada la incorporación temprana de niñas y niños a la fuerza laboral. Asimismo, establece dos categorías de juventud:

- **Jóvenes adolescentes: personas entre 13 a 18 años⁵**
- **Jóvenes: personas mayores de 18 y menores de 30 años**

Sin embargo, en su definición de juventud, la actual política va más allá del criterio de edad, ya que incorpora aspectos culturales que amplían la definición del "joven" a la persona que "transita desde la adolescencia a la condición adulta que, por sus características sociales, multiculturales, económicas, sociológicas, psicológicas y biológicas, se encuentra en un proceso de constante cambio" (Política Nacional de Juventud, 2012).

Esta definición se relaciona con el concepto de ciclo de vida de una persona, es decir, una persona es joven según sus vivencias individuales (PNUD, 2012). La amplitud de la definición permite reconocer una diversa gama de experiencias, lo que resulta

⁵ La Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (PINA) se entiende como niñez a los menores de 13 años y adolescentes entre los 13 hasta que cumplen 18 años.



favorable para la realidad de un país como Guatemala, caracterizado por su diversidad multiétnica y lingüística. En otras palabras:

En Guatemala, es innegable que las consideraciones formales o demográficas para entender, agrupar o definir a la juventud no necesariamente son equivalentes a la perspectiva construida social y culturalmente entre los miembros de distintas comunidades. Sectores de población excluidos han vivido presiones que afectan la vida cotidiana y el acontecer de las familias y comunidades [...] Por ello, la adolescencia y la juventud, como transición entre la niñez y la adultez, se desdibujan y la migración y otras estrategias de supervivencia han contribuido a que emerjan pautas y patrones de vida que redefinen el ciclo vital de las personas, familias y comunidades (PNUD, 2012).

Sin embargo, entender la juventud como un ciclo de vida requiere de algunas consideraciones. Primero, para el diseño de políticas, es imperativo considerar no solo el rango de edad de una persona, sino la estructura social de la juventud en una población determinada. Segundo, el uso de un rango de edad amplio (de 13 a 30 años) para la población juvenil guatemalteca no se encuentra del todo armonizado con indicadores estandarizados, tanto a nivel internacional como a nivel nacional. Por ejemplo, los indicadores de ocupación y empleo (entre los cuales se encuentran la población ocupada, población económicamente activa, por mencionar algunos) contabilizan a partir de los 15 años. Por lo tanto, se necesitan otros instrumentos estadísticos para no dejar de lado a la niñez y adolescencia.

Por otro lado, dentro de las juventudes se circunscriben otras identidades, en muchos casos pertenecientes a lo que se conoce como "poblaciones escondidas", las cuales se caracterizan por ser grupos sociales de los que no se tiene mucha información, es decir, que permanecen ocultas ante la sociedad general y agencias de control (Watters y Biernacki, 1989).

En ese sentido, hace falta incorporar dentro de la PNJ los enfoques de género, identidad étnica, discapacidades y grupos pertenecientes de la comunidad LGTBQ+.



Para ello, se requerirá un mayor esfuerzo en el diseño de políticas más inclusivas desde la interseccionalidad.

La pandemia y su efecto desproporcionado en las juventudes guatemaltecas

La pandemia covid-19 ha agudizado las brechas sociales y afectado de forma desigual a poblaciones en condiciones de vulnerabilidad, tales como las y los jóvenes, que atraviesan un ciclo de vida decisivo para su formación y crecimiento personal. La encuesta elaborada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) durante los meses de abril y mayo del año 2020 reveló que el 70% de las personas jóvenes a nivel mundial fueron afectadas por el cierre de establecimientos. Asimismo, problemas derivados del confinamiento y medidas de distanciamiento social han afectado a este grupo poblacional en las áreas relacionadas a: economía, educación, salud integral, seguridad y salud mental.

En el contexto guatemalteco, a pesar de los desafíos en la obtención de datos oficiales (por ejemplo, la interrupción de la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos en el año 2020), las entrevistas a dependencias y organizaciones juveniles han alertado una mayor vulneración y retroceso respecto al resguardo de sus derechos y salud integral.

Con relación al empleo formal, el Defensor de la Juventud de la Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH) señaló el efecto desproporcionado generado en la población juvenil. Tomando como indicador el número de afiliados al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), entre los meses de marzo y agosto, un total de 53.000 jóvenes abandonaron el IGSS, mientras que la cifra para mayores de 30 años fue de un total de 10.000 (Paredes, 2021). Así, la pérdida de trabajos formales durante el confinamiento afectó de forma particular a las juventudes, que se vieron obligadas a retirarse del seguro social nacional.



Asimismo, según el director del Consejo Nacional de la Juventud (CONJUVE) en Guatemala: “de cada diez jóvenes, seis perdieron su trabajo, de esos seis, tres renunciaron y tres fueron despedidos” (Grijalda, 2021). Es decir, más de la mitad de las y los jóvenes dejaron de trabajar como consecuencia del covid-19.

Sin embargo, previo a la pandemia, Guatemala contaba con uno de los porcentajes más altos de informalidad, con alrededor de un 70% de trabajadores/as en dicho sector. Para las personas entre 15 a 29 años⁶, la informalidad es todavía más significativa con hasta un 77% de empleadores/as sin prestaciones, ni seguro social (BID, 2019).

Los datos sobre deserción escolar por parte del Ministerio de Educación siguen sin presentarse. No obstante, según la directora de la organización Paz Joven existe una deuda gubernamental hacia las juventudes en materia de educación, donde antes de la pandemia se tenía a tan solo un 2% de jóvenes en estudios básicos, diversificados y universitarios. Según la entrevistada, el cierre de centros educativos agudizó la problemática al limitar el acceso a la educación superior de jóvenes sin internet y/o equipo de cómputo, especialmente residentes de las áreas rurales del país. Sin embargo, el Defensor de la PDH -al observar el número de pruebas vocacionales registradas durante la pandemia- señaló un aumento respecto al año anterior, en el cual se pasó de 50.000 (2019) a alrededor de 60.000 (2020), lo que refleja una “intencionalidad de las juventudes de seguir estudiando” (Paredes, 2021).

En relación con la salud, según Paredes (2021) las y los jóvenes han sido objeto de una fuerte estigmatización en el discurso público e imaginario social, ya que se les ha señalado como responsables de la propagación del virus. Sin embargo, al revisar la cantidad de personas infectadas registradas por las autoridades de salud, la cifra ronda en un 31%, porcentaje que según Paredes es relativamente bajo, pues es el

⁶ Para estos datos se utiliza el indicador de asalariados cotizantes a la seguridad social en relación con el porcentaje total de asalariados. Para más información véase el portal de indicadores mercado laboral y seguridad social del Banco Interamericano de Desarrollo: <https://www.iadb.org/es/sectores/inversion-social/sims/inicio>.



grupo etario más grande de la población económicamente activa. El entrevistado también afirma que:

En términos de salud no hubo nunca, hasta el día de hoy no lo hay, alguna intervención de gobierno dirigido a jóvenes, más bien se ha usado un discurso criminalizador hacia la juventud, al hacerlos los responsables de la pandemia, así como lo han hecho con el tema de violencia (Paredes, 2021).

Desde la perspectiva de la directora de la organización Paz Joven, se señalan fuertes limitaciones en el acceso a la salud integral, por ejemplo, en el servicio de consejerías dirigidas a adolescentes: “los centros de salud y el sistema de salud nacional se enfocó en la problemática del covid-19, por lo que se dejó a un lado otras necesidades que a pesar de la pandemia siguen siendo urgentes para los adolescentes, como el acceso a métodos anticonceptivos” (Méndez, 2021). En esa misma línea se esperaría, según el Defensor de Juventud de la PDH, un aumento de embarazos en adolescentes y jóvenes, debido a las medidas severas de movilidad por la pandemia y a falta de programas de educación integral de sexualidad del gobierno.

A pesar del declive en la cantidad de homicidios (disminución del 32%) durante el confinamiento, se registró entre enero a agosto del 2020 un alza del 26% en denuncias de violencia intrafamiliar, el cual afectó principalmente a las mujeres, llegando a representar el 84% de las víctimas (Nuñez, 2020). En el mismo estudio se evidencia que 254 de las 801 denuncias fueron presentadas por mujeres jóvenes entre 15 a 29 años (106 de las denuncias a la Policía Nacional Civil no registraron la edad de mujeres).

La directora de Paz Joven indicó también, en la entrevista, un deterioro en la salud mental de las y los jóvenes a causa de la incertidumbre que ha generado la pandemia para su núcleo familiar, sumado a la ausencia de contacto con amistades en espacios alternativos (Paredes, 2021).



Sin embargo, las estadísticas presentadas de cada una de estas problemáticas (trabajo, educación, violencia intrafamiliar y salud mental) no responden a la construcción de un instrumento específico. Parten de una línea base de indicadores globales específicos a juventudes que trabajaron desde la Defensoría de la Juventud de la PDH en el 2019, y que en el 2020 a causa de la pandemia, este esfuerzo se vio interrumpido. De esa cuenta, el trabajo que hará Diálogos para Colabora.Lat se encaminará a analizar las realidades de las juventudes en un contexto urbano, con el objetivo de entender los efectos y las secuelas en el mediano y largo plazo de la pandemia covid-19.

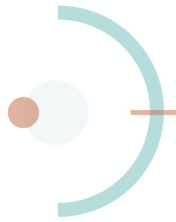
¿Cómo respondió el gobierno a la juventud por la covid-19?

Para mitigar los efectos económicos ocasionados por las medidas de confinamiento y restricciones a la movilidad, el gobierno de Guatemala aprobó en el mes de abril de 2020 una serie de programas de asistencia económica a la emergencia covid-19, dirigidas a las poblaciones vulnerables.

A través de las transferencias monetarias no condicionadas y en especie, los programas lograron cubrir hasta el 69% de la población guatemalteca. No obstante ello, en su mayoría, se presentaron dificultades para focalizar y delimitar los grupos prioritarios, lo que ocasionó desde retrasos en la implementación, hasta errores en la aplicación de criterios de exclusión (Maldonado, Mendoza, y Montenegro, 2020).

En cuanto a la población juvenil, ninguno de los programas de emergencia la definió como población objetivo. Tampoco se mencionó a las y los jóvenes en los extensos criterios de priorización⁷ para delimitar a las personas más vulnerables del país.

⁷ Por ejemplo, la Ley de Emergencia para Proteger a los Guatemaltecos de los Efectos Causados por la Pandemia Coronavirus covid-19 (Decreto 12-2020) incluía entre sus grupos prioritarios a: madres solteras, hogares monoparentales, personas en situación de pobreza, adultos mayores, personas con discapacidad, las personas con enfermedades crónicas y/o degenerativas, familias con niños o niñas en estado de desnutrición, además del criterio de concentración de fuerza laboral por departamento.



Sin embargo, de forma indirecta, las juventudes fueron destinatarias de algunos programas de emergencia, tales como las transferencias monetarias no condicionadas del Bono Familia, que contó con un padrón de beneficiarios de alrededor de 2,6 millones de personas (cifra que representa alrededor del 15% de la población guatemalteca). Según la directora de Paz Joven la ayuda recibida a través del Bono Familia atendió especialmente necesidades básicas o prioritarias familiares, no necesariamente la de las y los jóvenes.

Además de las transferencias monetarias, el gobierno trasladó dinero al programa Fondo de Créditos para Capital de Trabajo, con el objetivo de conservar la capacidad productiva de individuos o empresas. Con datos del mes de octubre, se benefició a un 30% de personas (1.790 créditos) entre los 18 a 30 años. Asimismo, para el caso del Fondo de Protección de Capitales, se aprobaron préstamos para resguardar la actividad económica, sobre el cual la población joven (de 18 a 30 años) conformó el 17% del total de personas beneficiadas. Tal y como se muestra en la Tabla 2, en ambos programas se benefició principalmente a jóvenes urbanos y hombres, lo que refleja la poca accesibilidad de créditos y préstamos hacia mujeres.

Tabla 2.

Población beneficiada de los programas de créditos y préstamos por programa y población urbano/rural en Guatemala

Programa	Jóvenes entre 18-30 años en áreas urbanas	Jóvenes entre 18-30 años en áreas rurales	Jóvenes entre 18-30 mujeres	Jóvenes entre 18-30 años hombres
Fondo de Créditos para Capital de Trabajo	1069 (60%)	721 (40%)	688 (38%)	1102 (62%)
Fondo de Protección de Capitales	31 (97%)	1 (3%)	13 (41%)	19 (59%)

Fuente: elaboración propia con datos proporcionados por el Crédito Hipotecario Nacional



Aun cuando es favorable la inclusión de jóvenes en los programas, se debe tener en cuenta que es capital derivado de créditos y préstamos, por lo tanto, sujeto a pagos por tasas de interés.

Otras acciones por parte del Consejo Nacional de la Juventud (CONJUVE) estuvieron enfocadas en proveer capacitaciones a través de cursos virtuales⁸ y ferias de empleo⁹ realizadas con el apoyo del Ministerio de Economía. A pesar de que dichas iniciativas contaron con apoyo de varias instancias, desde la perspectiva de la organización juvenil, Paz Joven, las acciones gubernamentales priorizaron una agenda circunscrita al empleo juvenil, sin tener en cuenta su efectividad:

Todo el apartado de los programas gubernamentales se enfocó mucho en estas ferias de empleo [...] parecería que el gobierno está invirtiendo en estos programas que no cumplen con el objetivo que deberían de cumplir, sobre todo con la población juvenil. No es que esté mal la feria del empleo, pero hay que ver cómo se fortalece, para que efectivamente los beneficiados, sobre todo el grueso de la población de jóvenes desempleados, que no pertenecen al sector formal, pueda acceder a las oportunidades (Méndez, 2021).

Por otra parte, el diseño de los programas de asistencia económica no contó con mecanismos de consulta e intercambio abierto con organizaciones especializadas. Esto, en parte, porque la ayuda fue una respuesta del tipo coyuntural, y no se pensó como un programa social a mediano y largo plazo para el fortalecimiento del sistema de protección social nacional. Referente a lo anterior la directora de Paz Joven indica:

Sí se hicieron algunos esfuerzos, pero el gobierno hizo una acción aquí o allá, y no como una política pública o un Plan que permitiera una estrategia de país, la visión tan reducida del gobierno y las medidas que fue tomando a partir del

⁸ CONJUVE en el primer informe de Gobierno indicó haber beneficiados a 3.630 jóvenes del rango de 13 a 30 años con equipo de cómputo e internet.

⁹ Según datos del CONJUVE se tuvo un alcance poblacional de 24.755 jóvenes en las ferias de empleo.



covid-19 no permitió una visión integral y priorizar las poblaciones más vulnerables.

Finalmente, se logra evidenciar que la atención del gobierno hacia las juventudes durante la pandemia covid-19 ha sido marginal y poco significativa en Guatemala. No se priorizó a la población juvenil en los programas u acciones dirigidas a las poblaciones afectadas por la crisis sanitaria. Dicha problemática yace de una ineficiente planificación gubernamental en todas las instancias; no se cuenta con registros administrativos modernizados, ni tampoco se tiene un sistema burocrático eficaz, que logre una gestión apropiada de los recursos públicos, en beneficio de las poblaciones más vulnerables. Sobre ello, Paredes afirma:

Las estrategias en el abordaje de la pandemia han sido bastante improvisadas, al inicio era comprensible, porque era algo nuevo a nivel mundial y probablemente algunas medidas fueron acertadas, otras seguramente se alargaron, pero nunca se evaluó nada, entonces la toma de decisiones fue ambigua y variable (2021).

Ante el vacío preexistente, las juventudes se vieron desfavorecidas y desatendidas.

La agenda pendiente para la juventud en Guatemala: hacia un modelo de gobernanza colaborativa

Durante el año 2020, se venció el plazo de la actual política de juventud, y con ello, se inició un proceso para su actualización para el periodo 2021-2032. Actualmente, la propuesta se encuentra en su fase final¹⁰. Para el proceso de elaboración del borrador de la política, CONJUVE implementó una serie de espacios entre diferentes actores, entre los cuales se pueden mencionar un comité de expertos/as y diálogos

¹⁰ Se tiene previsto el lanzamiento oficial de la propuesta en el mes de abril del 2021.



departamentales, regionales, nacional y universitario. En total, todos estos espacios contaron con alrededor de 900 participantes de 365 organizaciones juveniles.

Sin embargo, según el Defensor de la Juventud de la PDH, el proceso: “en términos de representación está bien, en términos de representatividad lo dudamos, porque no tenemos el listado de todas las organizaciones que participaron” (Paredes, 2021). Asimismo, algo a destacar del proceso de elaboración es la ausencia de instituciones de gobierno vinculadas de forma directa o indirecta al abordaje de juventud (Paredes, 2021). Lo anterior va en línea con lo señalado por el Director de la CONJUVE, quien indicó en la entrevista: “desarrollamos un comité de expertos el 19 de febrero para que las líneas de acción sean efectivas, nos hacen falta la respuesta de los ministerios, porque son ellos los que tienen a su cargo la implementación” (Grijalda, 2021). Se destaca de las entrevistas el poco interés de tomadores de decisión y entidades responsables en la generación de propuestas de políticas públicas encaminadas a la juventud.

Ahora bien, la PNJ es un instrumento de planificación y gestión estratégica, por lo que su contenido no se logra adaptar de manera fácil a nuevos problemas o externalidades, tales como las generadas a raíz de la pandemia. Por lo tanto, es útil sopesar otras alternativas y mecanismos complementarios que puedan responder de manera más ágil a los problemas sociales.

En línea con lo anterior, el abordaje de gobernanza para la toma de decisiones es un enfoque que pretende generar políticas de manera acertada e inclusiva, entre actores públicos y no públicos. Cabe mencionar que esta aproximación no es nueva en la región de América Latina, pero sigue siendo poco frecuentada por los gobiernos, enfocados primordialmente en la efectividad y no en los procesos de legitimidad (Aguilar, 2019). No obstante, a medida que las necesidades se han complejizando, las sociedades se han visto en la necesidad de repensar los modelos actuales y apostar por nuevas propuestas, tales como el enfoque de gobernanza colaborativa (CGR, por sus siglas en inglés), entendida como:



Procesos y estructuras de toma de decisiones y gestión de políticas públicas que involucren a las personas más allá de los límites de las agencias públicas, los niveles de gobierno y/o las esferas pública, privada y cívica para llevar a cabo un propósito público que de otro modo no podría lograrse” (Emerson y Gerlak, 2014, pág. 18).

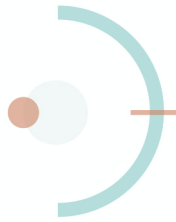
Según Emerson y Gerlak (2014), esto implica, en primer lugar, una comunicación bidireccional entre partes interesadas y, en segundo lugar, mayor grado de corresponsabilidad sobre resultados de las políticas por parte de los actores no públicos. En épocas de crisis, como la pandemia por covid-19, el CGR tiene la capacidad de brindar más agilidad a los procesos de toma de decisiones (Ansell y Gash, 2008).

Concretamente, en materia de juventudes, la CGR puede propiciar un formato para desentrañar los problemas apremiantes generados o exacerbados por la pandemia covid-19. Para tal efecto, la crisis también puede verse como una oportunidad para construir políticas públicas de manera colaborativa entre actores tradicionales y no tradicionales.

En ese sentido se puede aprovechar el uso de tecnologías de la información y la comunicación (TIC)¹¹ para reducir los costos de asociación en procesos de participación ciudadana y diseño de políticas públicas de las y los jóvenes. La incorporación de nueva tecnología, desde ya, ha facilitado otro tipo de comunicación más rápida con procesos de colaboración e intercambios entre una variedad de actores, lo que permite, a su vez, mayor equidad en la distribución del poder y sus asimetrías entre las partes.

Para Guatemala, el abordaje de la CGR le permitirá a Diálogos trazar una hoja de ruta en la construcción de instrumentos de medición para un abordaje integral desde

¹¹ Según la información censal más reciente, de 2018, siete de cada diez jóvenes tiene acceso a un celular. Esto a su vez es más marcado en la población en áreas urbanas, con alrededor de un 80% de jóvenes que utilizan el celular.



la interseccionalidad de las y los jóvenes en áreas urbanas. De tal modo, es tanto un método de recolección de datos como un mecanismo para diseñar, validar y proponer políticas públicas.

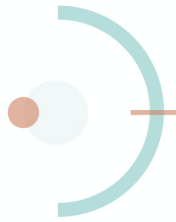
Reflexiones finales

El bono demográfico en Guatemala se encuentra en su punto más decisivo con una mayoría de habitantes en edad productiva. No obstante, para que exista una ventana de oportunidades, el país debe invertir de forma estratégica en la población juvenil.

En ese sentido, previo a la pandemia covid-19, el diseño de políticas de juventud se ha caracterizado por sus grandes falencias, como por ejemplo, la ausencia de indicadores medibles para evaluar la Política Nacional de Juventud (2012-2020), la cual finalizó durante el año 2020. Debido a que no hubo acciones de monitoreo y evaluación de las líneas de acción de la política, no fue posible dimensionar cuál fue el beneficio a las juventudes del país en los últimos ocho años.

Bajo ese contexto, durante la crisis sanitaria a causa del covid-19, las juventudes se vieron fuertemente afectadas en su poder adquisitivo, salud integral, educación, integridad física, y salud mental. A pesar de ello, el gobierno guatemalteco en el diseño de los programas de asistencia económica, y de emergencia covid-19, no incorporó a la población de jóvenes en ninguna intervención, ni tampoco se les identificó como grupo prioritario. Así, las juventudes guatemaltecas tan solo recibieron beneficios gubernamentales de manera indirecta, y cuando fue este el caso, la ayuda se circunscribió a las necesidades de su núcleo familiar, en lugar de la atención particular.

Asimismo, en el marco del proceso para la actualización de la Política Nacional de Juventud habrá un nuevo interés por el abordaje de las y los jóvenes. No obstante, a partir de las entrevistas con las organizaciones de juventud se logran detectar poco



interés de parte de las entidades competentes y falta de armonización de varias acciones a implementar.

A raíz de las entrevistas y talleres con organizaciones, se ha detectado un problema sistémico y endémico, en donde existen incentivos perversos entre distintos actores, desde las agencias internacionales a las y los burócratas y políticos encargados del diseño de las políticas. Atendiendo esta realidad, el enfoque de gobernanza colaborativa puede servir de guía para repensar mecanismos de participación, con el fin de generar propuestas de políticas más fácilmente adaptables a una realidad cambiante y compleja, que gocen de mayor aceptabilidad y puedan ir encaminadas a las verdaderas necesidades de la población joven en el país.



Referencias

Aguilar, L. (2019). Las cuestiones actuales de la disciplina de políticas públicas. *OPERA*, pp. 11-25.

Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Oxford University Press on behalf of the Public Management Research*, pp. 543-571.

Bentata, C., Prat, J., & Ripani, L. (19 de Junio de 2020). *Informalidad laboral y coronavirus: una combinación desafiante*. Obtenido de <https://blogs.iadb.org/trabajo/es/informalidad-laboral-y-coronavirus-una-combinacion-desafiante/>

BID (03 de 2019). *Base de datos: sistema de información de mercados laborales y seguridad social*. Obtenido de Banco Interamericano de Desarrollo: <https://www.iadb.org/es/sectores/inversion-social/sims/inicio>

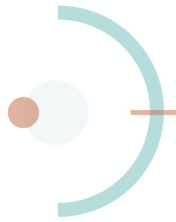
CEPAL (2008). *El Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Cisneros, A. (2019). El bono demográfico en Guatemala: ¿mito o realidad? *Revista economía*(220), 55-98.

Consejo Nacional de la Juventud. (2020). *Empleo juvenil en Guatemala y los desafíos en el mercado laboral*. Guatemala.

Emerson, K., & Gerlak, A. (2014). Adaptation in Collaborative Governance Regimes. *Environmental Management*, pp. 768–781.

Gobierno de Guatemala. (2020). *Informe General de la República 2020*. Guatemala.



Grijalda, J. (22 de 02 de 2021). (S. Montenegro, Entrevistadora)

INE (2019). *Instituto Nacional de Estadística*. Obtenido de <https://www.ine.gob.gt/ine/>

Maldonado, E., Mendoza, C., & Montenegro, S. (2020). *¿A quién NO llega la ayuda? Monitoreo de los programas de emergencia del gobierno*. Guatemala : Diálogos. Obtenido de <https://dialogos.org.gt/publicaciones/quien-no-llega-la-ayuda-monitoreo-de-los-programas-de-emergencia-del-gobierno>

Maldonado, E., Mendoza, C., & Montenegro, S. (2020). *¿A quién NO llega la ayuda? Reporte final del monitoreo de programas de emergencia COVID-19 y recomendaciones para el futuro*. Guatemala: Diálogos. Obtenido de <https://dialogos.org.gt/publicaciones/quien-no-llega-la-ayuda-reporte-final-del-monitoreo-de-programas-de-emergencia-covid>

Méndez, M. L. (10 de 02 de 2021). (S. Montenegro, Entrevistadora)

Núñez, D. (2020). *Boletín de seguridad y justicia: crecimiento, hacinamiento y ¿colorismo? algunas notas sobre la población penitenciaria de Guatemala*. Guatemala: Diálogos.

Núñez, D. (2020). *Violencia en tiempos de pandemia*. Guatemala: Diálogos .

OIT (2020). *Los jóvenes y la COVID-19: efectos en los empleos, la educación, los derechos y el bienestar* . Organización Internacional del Trabajo.

Paredes, A. (12 de 02 de 2021). (S. Montenegro, Entrevistadora)

PNUD (2012). *Guatemala: ¿un país de oportunidades para la juventud? Informe nacional de desarrollo humano 2011/212*. Guatemala: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Política Nacional de Juventud 2012-2020. (2012). *Acuerdo Gubernativo No. 173-2012*. Guatemala.



COLABORA.Lat

Hacia un nuevo modelo de
gobernanza post Covid-19



Watters, J., & Biernacki, P. (1989). Target sampling: Options for the study of hidden populations. *Social Problems*, pp. 416-430.

FACULTAD DE HUMANIDADES

FACULTAD DE HUMANIDADES

