

ESTUDIO DEL PRESUPUESTO PÚBLICO PARA NIÑAS Y ADOLESCENTES MUJERES (NAM)

Casos de Brasil,
Guatemala y Perú



Foto: Beatríz Bejarano / Save the Children (Guatemala)

ESTUDIO DEL PRESUPUESTO PÚBLICO PARA NIÑAS Y ADOLESCENTES MUJERES (NAM). CASOS DE BRASIL, GUATEMALA Y PERÚ.

Elaboración del estudio

Centro de Políticas Públicas y Derechos Humanos - Perú EQUIDAD
CEDECA Ceará
CIPRODENI
Con el apoyo de ORMUSA

Equipo consultor

Enrique Maldonado
Consultor CIPRODENI

Silvia Margarita Rubio Jovel
Consultora ORMUSA

Equipo técnico

Renam Magalhães
CEDECA Ceará

Dillyane Ribeiro
CEDECA Ceará

Otto Rivera
CIPRODENI

Rodolfo Mendoza
EQUIDAD Perú

Olenka Ochoa
EQUIDAD Perú

Erica Marcos
Save the Children

Revisión final

Ruth Santisteban
Save the Children Suecia

Esta producción ha sido financiada por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, ASDI. La responsabilidad del contenido recae enteramente sobre sus autores. ASDI no comparte necesariamente las opiniones e interpretaciones expresadas.

Esta publicación fue elaborada en el Marco del Programa de Apoyo a la Sociedad Civil (PASC) de Save the Children en América Latina y El Caribe.



| | |
|--|-----------|
| SIGLAS | 4 |
| PRÓLOGO | 8 |
| I. INTRODUCCIÓN | 10 |
| II. METODOLOGÍA Y ENFOQUES DE LA INVESTIGACIÓN | 14 |
| III. PRESUPUESTOS EN AMÉRICA LATINA Y ENFOQUE DE GÉNERO Y NIÑEZ | 18 |
| Presupuestos públicos | 18 |
| Presupuesto con enfoque de género y de niñez | 21 |
| IV. DESARROLLO DE EJES CRÍTICOS EN MATERIA DE DERECHOS DE LAS NIÑAS Y ADOLESCENTES | 28 |
| | 28 |
| Asistencia escolar | 30 |
| Mortalidad materna | 32 |
| Embarazo adolescente | 32 |
| Uniones tempranas y matrimonio infantil | 34 |
| Violencia contra niñas y adolescentes | 34 |
| Trata de niñas y adolescentes | 41 |
| Trabajo infantil | 43 |
| V. CONCLUSIONES SOBRE LOS PRESUPUESTOS PÚBLICOS PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (LAC) | 47 |
| BIBLIOGRAFÍA | 49 |

SIGLAS



| | |
|------------------|---|
| CCPHA | Comité Cearense para la Prevención del Homicidio en la Adolescencia (Brasil) |
| CDN | Convención sobre los Derechos del Niño |
| CEDAW | Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer |
| CEDECA | Centro de Defesa da Crianca e do Adolescente |
| CEM | Centro Emergencia Mujer (Perú) |
| CIPRODENI | Coordinadora Institucional de Promoción por los Derechos de la Niñez |
| COCEDAW | Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer |
| CONAPREVI | Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y en contra de las Mujeres (Guatemala) |
| CPEG | Clasificador Presupuestario con Enfoque de Género (Guatemala) |
| DEMI | Defensoría de la Mujer Indígena (Guatemala) |
| FMAS | Fondo Municipal de Asistencia Social (Brasil) |
| GPNNA | Gasto Público en Niñas, Niños y Adolescentes |
| IBGE | Instituto Brasileño de Geografía y Estadística |
| ICEFI | Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales |



| | |
|----------------|---|
| INE | Instituto Nacional de Estadística (Guatemala) |
| INEI | Instituto Nacional de Estadística e Informática (Perú) |
| LAC | América Latina y el Caribe |
| MAM | Mecanismo para el Adelanto de la Mujer |
| MEF | Ministerio de Economía y Finanzas (Perú) |
| MESECVI | Mecanismo de Seguimiento de la Convención Belém do Pará |
| MIDES | Ministerio de Desarrollo (Guatemala) |
| MINGOB | Ministerio de Gobernación (Guatemala) |
| MIMP | Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (Perú) |
| MYPES | Medianas y pequeñas empresas |
| NAM | Niñas y adolescentes mujeres |
| NNA | Niñas, niños y adolescentes |
| OCDE | Organización para la Cooperación y el Desarrollo |
| OMS | Organización Mundial de la Salud |
| ORMUSA | Organización de Mujeres Salvadoreñas por la Paz |
| PASC | Programa de Apoyo a la Sociedad Civil |
| OMS | Organización Mundial de la Salud |
| PDH | Procuraduría de los Derechos Humanos (Guatemala) |



| | |
|-----------------|--|
| PEO | Plan de Equidad de Oportunidades (Guatemala) |
| PETI | Programa para la Erradicación del Trabajo Infantil (Brasil) |
| PIB | Producto Interno Bruto |
| PIM | Presupuesto Institucional Modificado (Perú) |
| PLANEA | Plan Nacional de Prevención de Embarazos en Adolescentes (Guatemala) |
| PLANOVI | Mecanismo de Plan Nacional para la Prevención y Erradicación de Violencia contra las Mujeres (Guatemala) |
| PNAIA | Ministerio de Desarrollo (Guatemala) |
| PNAT | Plan Nacional contra la Trata de Personas (Perú) |
| PNPDIM | Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres (Guatemala) |
| PPA | Plan Plurianual (Brasil) |
| PRELAR | Programa Piloto de Reconversión Laboral Adolescente |
| PROPEVI | Programa de Prevención y Erradicación de la Violencia Intrafamiliar (Guatemala) |
| RMM | Razón de mortalidad materna |
| SEGEPLAN | Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Guatemala) |
| SEPREM | Secretaría Presidencial de la Mujer (Guatemala) |
| SIAF | Sistema Integrado de Administración Financiera |
| SICOIN | Sistema de Contabilidad Integrado (Guatemala) |
| SICONFI | Sistema de Información Contable y Fiscal (Brasil) |



| | |
|---------------|--|
| SIDRA | Sistema de Recuperación Automática (Brasil) |
| SIGA | Sistema Integrado de Gestión Administrativa (Brasil) |
| SINAN | Sistema de Información de Apelaciones de Notificación (Brasil) |
| SIOP | Sistema Integrado de Planificación y Presupuesto (Brasil) |
| SIPRI | Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo |
| UGEL | Unidad de Gestión Educativa Local (Perú) |
| UNICEF | Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia |

PRÓLOGO



Con el presente estudio se pretende aportar con insumos y herramientas en la incidencia política y social a favor del cumplimiento de los derechos de las niñas y adolescentes mujeres (NAM), a partir de una adecuada, movilización, asignación y gestión de los recursos públicos de los Gobiernos nacionales y subnacionales.

Ello se inscribe en la apuesta institucional de Save the Children por la inversión en la niñez y adolescencia, que tiene como marco los lineamientos de la Observación General 19 del Comité de los Derechos del Niño, y que se concreta en el esfuerzo por innovar el proceso presupuestal desde un enfoque centrado en la niñez y adolescencia y con enfoque de género. Lo que implica, además, un protagonismo permanente de líderes y organizaciones de niñas, niños y adolescentes (NNA) en las etapas presupuestales, bajo la lógica de una participación voluntaria, informada y con poder de decisión.

La propuesta de incidencia política y social se orienta, en principio, a posicionar en los espacios de decisión, en la agenda pública y en la comunidad, el tema del presupuesto con enfoque de derechos de las NAM, y, en segundo término, a movilizar opinión pública favorable y voluntad política para lograr cambios en materia presupuestal que contribuyan al ejercicio y goce de sus derechos. En América Latina y el Caribe (LAC), así como en los países estudiados, persisten brechas de género, violencias, discriminación dirigida contra niñas y adolescentes, y una desidia desde el Estado para canalizar recursos públicos, gestionar el gasto público eficiente y oportunamente; y sostener políticas, programas y servicios que atiendan

prioritariamente a las NAM. Por ello, es importante que en materia presupuestal se considere un análisis de género y edad, que visibilice necesidades de este grupo etario y los desafíos para los tres países estudiados. La incidencia trata, también, que se movilice la ciudadanía en defensa de las demandas presupuestales a favor de NAM; y que las autoridades y funcionarios de los niveles de Gobierno nacional y subnacional decidan asignar recursos públicos, diseñar sus presupuestos considerando el enfoque de derechos, y gestionar el gasto público para lograr impactos positivos en la situación de las NAM.

El estudio se basa en información recopilada; publicada oficialmente por los tres países de estudio, hasta el 2020. La covid-19 dirigió los esfuerzos nacionales en la respuesta ante la pandemia. No obstante, los principales hallazgos y conclusiones del presente documento siguen vigentes; aún con más relevancia, si cabe, debido al negativo impacto de la pandemia en niñas y adolescentes mujeres, y el retroceso de los Estados en la implementación de políticas integrales sobre la base de una equidad de género y edad.

El presente estudio no hubiera sido posible sin las valiosas contribuciones de las organizaciones socias del Programa de Apoyo a la Sociedad Civil (PASC) de Save the Children para América Latina y el Caribe: Centro de Defesa da Crianca e do Adolescente (CEDECA) Ceará, de Brasil; Coordinadora Institucional de Promoción por los Derechos de la Niñez (CIPRODENI), de (Guatemala), y Organización de Mujeres Salvadoreñas por la Paz (ORMUSA), de El Salvador, lideradas por el Centro de Políticas Públicas y Derechos Humanos Perú EQUIDAD.



Foto: Miguel Arreátegui / Save the Children (Perú)



I. INTRODUCCIÓN



En el siglo XX, comienza a reconocerse la existencia de grupos sobre los que pesan discriminaciones; por esta razón, se crean instrumentos para su abordaje, como la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) y la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) (Naciones Unidas, 1979). Ambas instituciones contienen un conjunto de estándares mínimos que los Estados se comprometen a cumplir; estos compromisos son monitoreados por mecanismos de protección y por la sociedad civil.

La CEDAW enfatiza la superación de las discriminaciones de género, mientras la CDN especifica los derechos en las etapas de niñez y de adolescencia, y establece la posibilidad de que NNA interactúen con el mundo adulto y con sus instituciones. A estas convenciones de Naciones Unidas, se suma la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, conocida como Convención Belém do Pará, la cual establece que toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado (Organización de Estados Americanos -OEA, 1994). En el artículo 9, se establece expresamente que los Estados parte deben tomar en cuenta la situación de vulnerabilidad a la violencia que puede sufrir la mujer, por ejemplo, debido a su raza o condición étnica, o por su condición de migrante, refugiada o desplazada. En este mismo sentido, debe considerarse a las niñas y adolescentes que son víctimas de violencia.

Tanto la CDN como la CEDAW incorporan el principio de igualdad y no discriminación. La Observación General 14 del Comité de los Derechos del Niño cuando se refiere a la aplicación: la evaluación y determinación del interés superior del niño, reconoce la diversidad existente en la niñez y que su identidad abarca características como el sexo y la orientación sexual (Comité de los Derechos del

Niño, 2013). Por su parte, el Comité para la Eliminación de la Discriminación de la Mujer, en varias recomendaciones generales, insiste en que el término “mujer”, utilizado en la CEDAW, incluye a las niñas y se refiere a todo el curso de vida de las mujeres.

En la Recomendación General 28, relativa a las obligaciones básicas de los Estados partes, de conformidad con el artículo 2 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer,

“se establece que las niñas ... están comprendidas en la comunidad más amplia de las mujeres y son más vulnerables a la discriminación en el acceso a la educación básica, así como a la trata de personas, el maltrato, la explotación y la violencia. Todas estas situaciones de discriminación se agravan cuando las víctimas son adolescentes”

(Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer -COCEDAW, 2010).

De igual modo, la Declaración del Mecanismo de Seguimiento de la Convención Belém do Pará (MESECVI) estableció que los Estados tienen la obligación de adecuar sus estructuras orgánicas, procesos y procedimientos, y armonizarlos con la Convención de Belém do Pará, para garantizar la debida diligencia para proteger a las mujeres, niñas y adolescentes, contra toda forma de violencia por razones de género, debiendo prevenir, investigar y castigar los actos de violencia, respondiendo ante las víctimas de actores estatales, no estatales y particulares (Organización de Estados Americanos -OEA, 2014).



Foto: Caroline Trutmann / Save the Children (Guatemala)



Sin embargo, se reconoce que todavía hay muchos asuntos por atender de la agenda de la niñez y adolescencia, pues aún persisten desigualdades que están marcadas por aspectos de género que se cruzan con otros de índole territorial, de condición de discapacidad y de pertenencia étnico-racial, entre otros, y que afectan especialmente a las NAM. UNICEF resume algunas de estas desigualdades desfavorables para las niñas y adolescentes, que pueden afectarlas durante todo su curso de vida: de 110 millones de NNA que no asisten a la escuela, dos terceras partes son niñas; la mitad de las niñas que viven en países en desarrollo estarán casadas al cumplir 20 años; las niñas de 13 a 18 años constituyen el grupo más numeroso en el negocio del sexo; y se estima que cerca de 500 000 niñas menores de 18 años son víctimas de tráfico sexual cada año (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia -UNICEF, 2020).

La voluntad política de los Estados para hacer que se respeten los derechos de NNA se refleja en la asignación de recursos financieros suficientes. El artículo 4 de la CDN destaca que el efectivo cumplimiento de los derechos de NNA supone que los Estados *tomen medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan*; este artículo se conjuga con el 2, que establece el principio de *no discriminación* (Naciones Unidas, 1989). Este aspecto es reforzado por la Observación General 19 de 2016 *sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos*

del niño (art. 4), el cual instituye la participación efectiva de NNA en las fases del ciclo presupuestario: planificación, aprobación, ejecución y seguimiento.

Esta observación también establece que no se debe discriminar a ninguna categoría de la niñez al movilizar recursos o ejecutar fondos públicos; y que gastar los fondos de manera equitativa no significa asignar la misma cantidad de dinero, sino tomar decisiones que contribuyan a alcanzar la igualdad sustantiva en la niñez. En coherencia, el presupuesto se debe desglosar identificando los recursos invertidos por zona geográfica del país, edad, género, etnia, así como diversas condiciones de vulnerabilidad identificadas previamente (Naciones Unidas. Comité de Derechos del Niño, 2016).

La CEDAW establece que los Estados partes seguirán *por todos los medios apropiados ... una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer*. Mientras, la Convención Belem Do Pará conviene en adoptar *por todos los medios apropiados (...) políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia*. Cuando los instrumentos internacionales se refieren a la obligación de adoptar todas las medidas necesarias para la garantía de los derechos aluden también a las medidas de carácter económico destinadas a financiar las acciones necesarias para asegurar el respeto y la protección de todos los derechos de las mujeres en su curso de vida.



El presente estudio trata de evidenciar cómo tres Estados de la región –Brasil, Guatemala y Perú– asignan los recursos de sus presupuestos públicos para enfrentar los compromisos asumidos de hacer que se respeten los derechos de las NAM. Se parte de la premisa que los presupuestos públicos son la evidencia del interés de cumplir las políticas relacionadas con los tratados de derechos humanos, reconociendo que “sin presupuestos no hay derechos”. Conocer cifras de asignación y ejecución presupuestal en la implementación del sistema de protección con enfoque de género (así como de programas y servicios públicos) es una forma de conocer el rol de garantía y acatamiento, de manera efectiva, de los derechos de las NAM por los Estados.

Los presupuestos públicos son, además, los instrumentos técnico-administrativos que determinan la forma en la que los Gobiernos generan sus ingresos y los distribuyen (como su rol social), a fin de gestionar las políticas públicas y proveer los bienes y servicios dirigidos a satisfacer las necesidades sociales y económicas de la población. Debido a ello, los presupuestos públicos constituyen el principal indicador de las prioridades de un Gobierno. Estas prioridades expresan, en su implementación, impactos diferenciados entre hombres y mujeres, y entre niñas y niños, porque aún subsisten formas de pensamiento y de gestión pública que mantienen desigualdades e inequidades que afectan principalmente a las mujeres; en este caso –como se analiza en el documento–, a las NAM.

¿Por qué investigar los presupuestos públicos con enfoque de derechos hacia las NAM? Porque en América Latina y el Caribe aún no se cumplen a cabalidad sus derechos humanos; porque aún subsiste en la región el incumplimiento de los principios de igualdad y no discriminación; porque siguen sin concretarse intervenciones intersectoriales de los Estados para eliminar desigualdades relacionadas con el género, la orientación sexual, la etnia, la clase, la discapacidad, el origen, entre otras. Ello debido a que, aun cuando existan políticas públicas dirigidas a contrarrestar estas desigualdades, no se destinan los recursos públicos (presupuestarios, humanos, técnicos) adecuados y específicos para atender sus derechos.

El estudio empieza mostrando información sobre el contexto económico de la región, así como algunas características referidas a los presupuestos públicos. Como parte central del estudio, se presenta información que permite conocer cuánto gastan los Estados de los tres países en las NAM, en aspectos relacionados directamente con la igualdad de género. Para tal fin, se plantean categorías referidas a la seguridad/protección

de las NAM: salud y salud reproductiva; educación, cultura y deportes, así como aspectos sobre la inversión en la implementación de las políticas de género. Se procura demostrar si las decisiones de la política pública, vistas desde las asignaciones presupuestarias, generan cierre de brechas de género; si prestan atención a las necesidades e intereses de las mujeres o, por el contrario, refuerzan la marginación o exclusión de las NAM.

Finalmente, a partir del análisis e interpretación de la información disponible sobre las asignaciones presupuestarias, se plantean conclusiones y recomendaciones orientadas a contribuir a que los presupuestos públicos posibiliten la reducción de las desigualdades y contribuyan a un mayor bienestar y cumplimiento de derechos de las NAM de los países estudiados, y sean un referente para otros países de la región.

Las instituciones participantes del estudio son integrantes del Programa de Apoyo a la Sociedad Civil (PASC), desarrollado con el apoyo técnico de Save the Children, las cuales aportaron facilidades para la coordinación, la discusión y el intercambio de la información fiscal.

Foto: Miguel Arreátegui/ Save the Children (Perú)



II. METODOLOGÍA Y ENFOQUES DE LA INVESTIGACIÓN



Se trata de un estudio descriptivo, de tipo exploratorio, que utiliza fuentes primarias y secundarias; y que intenta mostrar los desafíos en materia presupuestaria, a fin de responder a realidades complejas y áreas críticas de los derechos de las NAM¹.

El estudio retrata la situación de las NAM e identifica sus principales problemáticas; luego, establece la respuesta estatal frente a estas en términos de políticas y de intervenciones a nivel nacional o subnacional, y, finalmente, recoge información presupuestaria correspondiente a los años 2018, 2019, 2020 y 2021 (en la medida que se ha hecho pública esta información oficial. Ello con la finalidad de definir cómo y cuánto se gasta del erario para solventar las situaciones mencionadas. Las áreas problemáticas priorizadas son educación, salud (desnutrición, mortalidad materna) y protección (embarazo adolescente, uniones tempranas, vida libre de violencia, trabajo infantil) y migración.

De igual modo, el estudio utiliza fuentes oficiales de información sobre el contexto macroeconómico, incluyendo variables como el Producto Bruto Interno (PIB), con el objetivo de tener una imagen del contexto económico y analizar las posibilidades de asignación de recursos. Respecto al presupuesto público, dado que los países de la región han transitado desde el presupuesto por áreas de gestión al presupuesto por resultados, se han identificado los recursos

destinados a programas que están orientados a la reducción de brechas de género de las NAM de manera explícita (por ejemplo, recursos destinados a la prevención del embarazo adolescente), o que tienen un sesgo a favor de las NAM de manera implícita (programa destinado a la prevención de la violencia sexual, en general, aunque se sabe que las principales víctimas son niñas y adolescentes).

Es necesario señalar que toda la información deseada y necesaria no estuvo disponible en las fuentes oficiales; debido a su falta de actualización en algunos casos, o a la carencia de información desagregada en otros. Esta ausencia de datos, en forma, contenido y actualización, limita la capacidad de análisis y evaluación de las políticas, sistema, y programas y servicios de protección que conciernen a los derechos y necesidades específicas de las NAM.

¹Entre 0 y 18 años, con excepción de los indicadores de embarazo adolescente; en el cual comprende hasta los 19 años.

Esquema 1. Metodología



Se buscó información mediante consultas virtuales, accediendo a los sistemas contables y de seguimiento al gasto público, respecto al momento presupuestario del devengado (registro de la obligación del pago por el compromiso contraído), a fin de determinar los avances efectivos en la ejecución presupuestaria.

Las consultas consideraron el máximo nivel de desagregación. En lo que se refiere al estudio sobre Guatemala, por ejemplo, se analizó la estructura programática (programa, subprograma, proyecto, actividad u obra y renglón). Construidas las bases de datos, se identificaron programas orientados al beneficio específico para las NAM; como, por ejemplo, las becas del Ministerio de Educación o el programa de salud materno infantil, del Ministerio de Salud. Cuando no se encontró información pertinente, se recurrió a la creación de ponderadores con base en la cantidad de beneficiarias de estos programas. Se usó como fuente de información del gasto público en las NAM el Sistema de Contabilidad Integrada del Estado (SICOIN).

En el caso del Perú, se ha usado como principal fuente sobre el gasto público los datos que proporciona el ente rector de la niñez peruana, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, en función de la información elaborada por el Ministerio de Economía y Finanzas. Desde hace aproximadamente un lustro, se viene cuantificando el gasto público en NNA (taxonomía del gasto público en NNA), considerando cada uno de los 25 resultados esperados de los cuatro objetivos estratégicos que contempla el Plan Nacional de Acción por la Infancia y Adolescencia 2012-2021 del Perú; también, se tiene el detalle de los informes de avances de cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres.

En la investigación sobre Brasil, el Sistema Integrado de Planificación y Presupuesto (SIOP) y el Sistema Integrado de Gestión Administrativa (SIGA) constituyeron la fuente principal de la información relacionada con el gasto público en la niñez. En lo que se refiere a las entidades subnacionales, se utilizó el Sistema de Información Contable y Fiscal (SICONFI) del sector público brasileño. El estudio se efectuó sobre la base de los enfoques de género, de curso de vida y de protección de derechos en NNA. El enfoque de género se refiere al análisis de las diferencias entre niñas y niños, y adolescentes mujeres y adolescentes hombres, que son construidas socialmente y que se evidencian en la persistencia de desigualdades y en la asignación de roles y estereotipos a cada sexo. La perspectiva de género permite entender la vida de niñas y niños, y de adolescentes mujeres y adolescentes hombres, así como las relaciones que se dan entre ambos. Ello, comprendiendo que pueden modificarse, porque no están determinadas por la naturaleza; abriendo, así, la posibilidad de nuevas formas de socialización y de relacionamiento.

El enfoque de curso de vida implica reconocer el proceso evolutivo de las personas a lo largo de las diferentes etapas de desarrollo físico y sicosocial. Supone que las personas tienen necesidades y afrontan riesgos específicos durante la niñez y la adolescencia, los cuales la política pública debe atender para asegurar el goce de sus derechos.

El enfoque de derechos humanos reconoce que estos se aplican a todas las personas, incluyendo a niñas, niños y adolescentes. Los derechos humanos son un marco y un programa de acción legítima para la implementación de acciones de desarrollo. Con este enfoque, se atrae la atención hacia NNA con mayor



marginalización y exclusión; se cambia la forma en la que el apoyo para el desarrollo produce resultados, ya que NNA se convierten en participantes de los procesos; se identifican los factores estructurales que causan la exclusión para la toma de medidas para su superación, y se construyen asociaciones estratégicas para obtener resultados sostenibles (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y Comisión Europea, 2014). Bajo esta mirada, NNA son titulares de derechos; es decir, son los sujetos a quienes se les debe satisfacer.

El Estado es el garante de ellos; o sea, el responsable del cumplimiento de sus derechos. Las instituciones responsables de llevar adelante este estudio son, en el caso de Guatemala, Save the Children y CIPRODENI; CEDECA Ceará de Brasil, y, en el caso del Perú, EQUIDAD, institución que se encargó de concentrar la información elaborada por las entidades participantes, así como de coordinar y consolidar el informe final respectivo, con el apoyo de ORMUSA y Save the Children –quien brindó asesoría en la incorporación del enfoque de género–.



Foto: Miguel Arreátegui/ Save the Children (Perú)

Foto: Miguel Arreátegui/ Save the Children (Perú)



III. PRESUPUESTOS EN AMÉRICA LATINA Y ENFOQUE DE GÉNERO Y NIÑEZ



En este apartado, se describen los presupuestos de América Latina y los avances de Brasil, Guatemala y el Perú en la incorporación del enfoque de género y de niñez y adolescencia.



PRESUPUESTOS PÚBLICOS

Una de las principales características de la fiscalidad en América Latina es que la carga tributaria (impuestos entre PIB) es baja con respecto a su nivel de desarrollo. En algunos países (Argentina, Bolivia y Brasil), la carga tributaria es mayor que la existente en países con niveles similares en el PIB per cápita; en otros países, como Costa Rica y Honduras, la carga tributaria es similar a la de otros países con el mismo grado de desarrollo; en el resto de países de la región, la carga tributaria es menor a la de otros países con similar PIB per cápita. Aunque los países han realizado amplias reformas orientadas a objetivos como la obtención de más recursos, más equidad, simplificación, más protección del medio ambiente, o la reducción de la evasión y de

los costos administrativos, y han abarcado aspectos como la modificación de la base imponible, el cambio de alícuotas y las reglas de tributación internacional, el crecimiento de la carga tributaria ha sido moderado y se considera todavía bajo (CEPAL y AECID, 2016).

En LAC, la tributación en 2018 fue el 15.5 % del PIB, promedio muy inferior a los que registran los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE), por encima del 30 % (Comisión Económica para América Latina -CEPAL, 2019). En el 2019, el porcentaje fue 15.3 %, y, en 2020, se redujo por los efectos de la covid-19 a 14.8 % (CEPAL, 2021a).

Entre los factores estructurales que determinan la baja recaudación, se encuentran los elevados niveles de informalidad en el mercado de trabajo y en las medianas y pequeñas empresas (MYPES). Asimismo, el gran número de exenciones, deducciones personales, gastos tributarios y permanencia de los regímenes simplificados erosionan la base imponible del tributo; y, por lo tanto, disminuyen la cantidad de recursos recaudados. Los elevados niveles de evasión, morosidad y elusión constituyen otro factor que ayuda a explicar el magro desempeño de este (Comisión Económica para América Latina -CEPAL, 2019). La reducción de la



recaudación tributaria de 2021 está determinada por la contracción de la actividad económica mundial (shock externo), la caída de los ingresos de las empresas, las dificultades de acceso al crédito, el aumento de la probabilidad de insolvencia, deterioro de los ingresos de las personas trabajadoras; lo cual afectará la demanda (CEPAL, 2020).

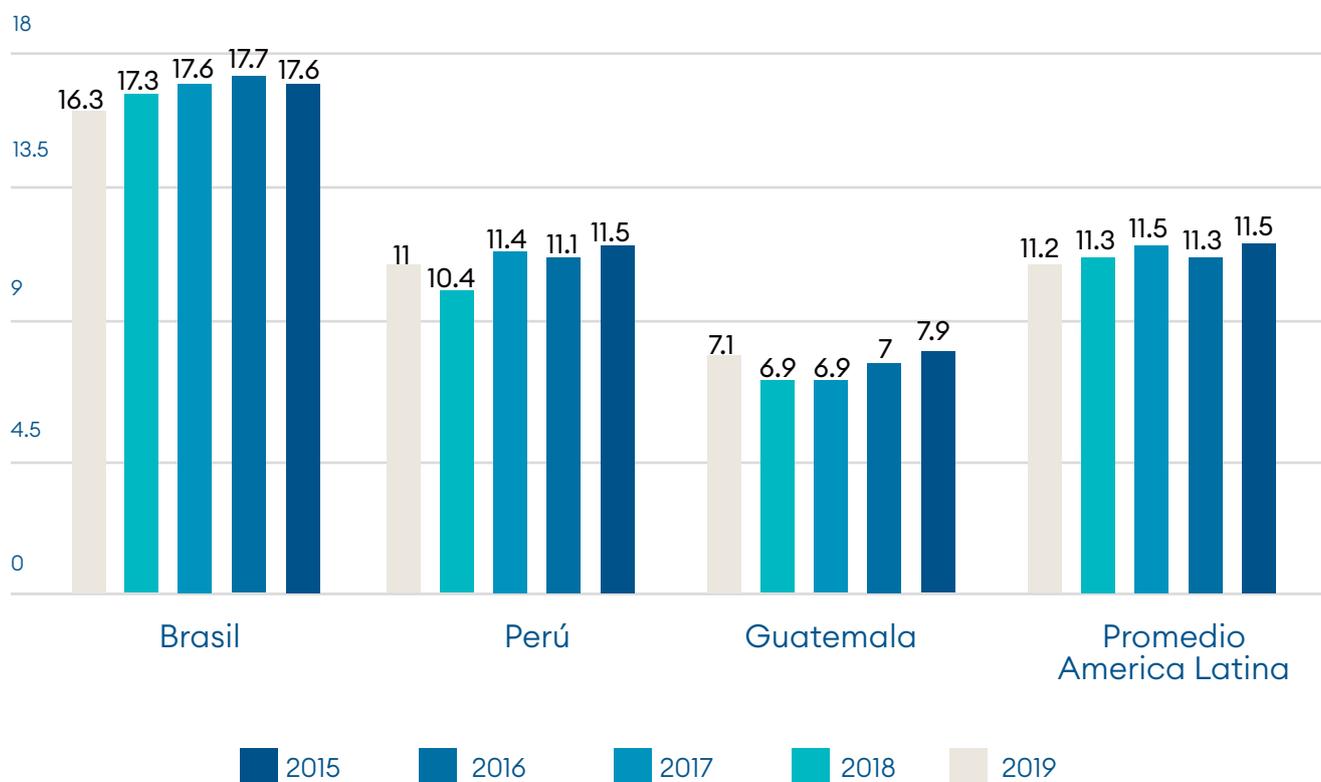
El presupuesto público tiene funciones esenciales destinadas a garantizar el bienestar y una vida digna para NNA. El gasto público asigna y efectúa erogaciones para brindar los bienes y servicios programados y priorizados por los diversos pliegos responsables de la política nacional.

En la región, durante las últimas dos décadas, la tendencia se orienta al crecimiento del gasto social; si bien

tiende a la estabilización en los últimos años. En el 2019, fue el 11.5 % del PIB y el 52.7 % del gasto público total. La orientación del gasto ha sido mayormente para la protección social, educación y salud (CEPAL, 2021b); sectores que no cubren directamente la violencia basada en género o la inversión en servicios de protección contra las violencias. En el 2020, los paquetes de medidas que se adoptaron para hacer frente a la pandemia de covid-19 aumentaron el gasto público (incremento promedio de 4.6 % del PIB de la región). Entre estas, destacó el aumento de las transferencias monetarias y los subsidios, que fueron herramientas para canalizar recursos a familias, empresas y Gobiernos subnacionales (CEPAL, 2021a)

Al considerar los países en los que se centra el estudio, entre 2015 y 2019, la tendencia va al incremento.

Gráfico 1. Gasto público social del Gobierno central, como porcentaje del PIB



Fuente: Elaboración propia, con información de CEPALSTAT. Gasto público social. Disponible en <https://cepalstat-prod.cepal.org/cepalstat/tabulador/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=3127&idioma=e>



Brasil tiene niveles de gasto social superiores a la media latinoamericana; el gasto social del Perú es similar a la media del continente; y, en Guatemala, el porcentaje del gasto social es inferior.

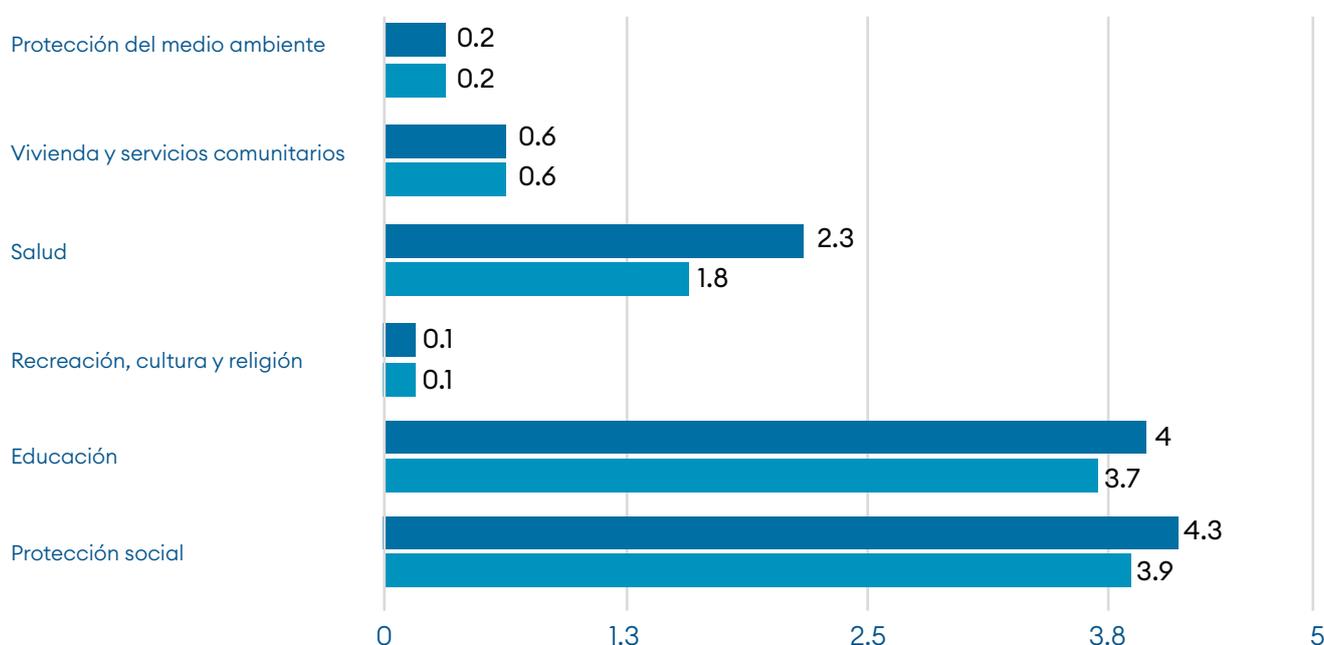
En la década del 2000, la región se benefició por el auge en el precio de sus principales materias primas orientadas a la exportación, lo que posibilitó un importante crecimiento de sus economías, el incremento del PIB y un mayor gasto público.

Sin embargo, el ritmo de crecimiento se ha reducido en los últimos años, la economía mundial está ralentizada y la demanda de los productos de la región, así como sus precios, ha disminuido. Ello ha generado que, en el 2018, casi todos los países de ALC tengan saldos negativos en sus presupuestos públicos y que la deuda pública se haya incrementado significativamente, ya que es el mecanismo utilizado para cubrir los crecientes déficits

presupuestarios (Comisión Económica para América Latina -CEPAL, 2019). Otro mecanismo adoptado es la reducción del gasto público, especialmente el gasto corriente², a fin de reducir el déficit, lo que significa menos servicios a la población, menos atenciones y, de manera general, menor funcionamiento del aparato estatal. La crisis de la covid-19 encontró a los países de la región con muy poco espacio fiscal; por ello, la expansión del gasto público para enfrentar la crisis y la caída de la recaudación tributaria implicó aumentos de déficits y de los niveles de endeudamiento de la región (CEPAL, 2021a).

El gasto público social está dirigido a las atenciones relacionadas con las funciones de educación, salud, protección social, cultura y deportes, y saneamiento. Así, se centra en sectores que sistemáticamente no incluyen protección contra las violencias; entre ellos, específicamente, la violencia basada en género.

Gráfico 2. América Latina: Gasto social del Gobierno central por funciones, como porcentaje del PIB. 2011-2019



Fuente: CEPAL (2021b). Panorama Social 2020. Santiago de Chile.

²Reducir el gasto corriente implica disminuir las acciones de atención del Estado. Menos contrataciones de personal, reducción de servicios de atenciones, de provisiones: de servicios públicos, en general.



PRESUPUESTO CON ENFOQUE DE GÉNERO Y DE NIÑEZ EN AMÉRICA LATINA

Los Estados de América Latina expresan su voluntad de apoyar el ejercicio de los derechos de las mujeres en su curso de vida, en la niñez y adolescencia; sin embargo, con frecuencia existe una brecha entre estas formulaciones y los modos en los que se recauda y se gasta el dinero público. También, hay distancias entre las manifestaciones de compromiso con la transparencia y la rendición de cuentas, así como los mecanismos de participación y consulta para la formulación de políticas, legislación y la asignación de recursos. Las iniciativas presupuestarias con enfoque de género y de niñez y adolescencia contribuyen al cierre de estas brechas y al cumplimiento de compromisos internacionales, como la CDN, la CEDAW y la Convención de Belem do Pará (ELSON, Diane, s.f.)³.

No se trata de tener presupuestos separados para grupos poblacionales. En el caso que nos ocupa, las NAM, sino de garantizar que las instituciones lleven a cabo análisis sobre cómo cualquier mecanismo de recaudación de fondos públicos y cualquier forma de gasto impacta sobre las NAM y, además, establecer comparaciones respecto a los niños y adolescentes hombres. De igual forma, implica formularse preguntas como: ¿qué impacto tiene esta medida en las NAM? Respecto a la igualdad de las NAM, ¿se reduce, se incrementa o permanecen las desigualdades? Estos análisis deben estructurarse de manera interseccional, de tal modo que se dé cuenta de otras formas de desigualdad, tales como pertenencia a una etnia, a una clase social, a la diversidad sexual, entre otras. La pregunta central es ¿esta medida fiscal mejora, deteriora o deja sin cambio a las NAM en situación más desfavorable? (ELSON, Diane, s.f.).

Un presupuesto que toma en cuenta las necesidades y los intereses de las NAM las visibiliza en todas las fases del presupuesto: formulación, discusión y aprobación, ejecución y seguimiento, y evaluación; considera los roles económicos y sociales que se les asigna a ellas y a los niños y adolescentes hombres, contribuyendo a la reducción de las desigualdades; y procura generar evidencia respecto al impacto diferenciado que tiene el gasto en las NAM y en los adolescentes hombres.

De acuerdo con Bundlender et al., estas consideraciones favorecen la eficiencia económica, la rendición de

cuenta y la igualdad. La contribución a la eficiencia económica deviene de la colocación de los recursos institucionales de acuerdo con las necesidades específicas de las NAM; por ejemplo, las investigaciones sobre desarrollo humano y pobreza señalan que además de considerarse la situación de los hogares, debe también considerarse la situación de cada integrante. El aporte a la transparencia y rendición de cuentas está asociado a la necesaria generación de datos sobre el uso de recursos institucionales con desagregación por sexo (BUDELNDER, ELSON, HEWITT, & MUKHOPADHYAY, 2002)⁴.

En América Latina, las principales herramientas utilizadas para la incorporación del enfoque de género en el accionar del Estado son los planes de igualdad de género, herramientas bajo la rectoría del Mecanismo para el Adelanto de la Mujer (MAM), y mecanismos de coordinación interinstitucional. Los planes dan cuenta de los desafíos y los compromisos que toman los países respecto a la igualdad de género. Algunos países los desarrollan de manera participativa; Brasil ha desarrollado una conferencia nacional de la mujer; el Perú ha llevado a cabo consultas subnacionales, y México ha desarrollado un foro de consulta en el ámbito nacional. Algunos países han tenido experiencias en vincular los planes de igualdad con los planes nacionales de desarrollo, como Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela (Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. CEPAL/AECID, 2017).

En general, los MAM se han esforzado en institucionalizar el presupuesto para la igualdad de género, en coordinación con las instituciones rectoras de la política presupuestaria, con el órgano legislativo, y con otras instancias ejecutoras que han tenido éxitos y han permitido su institucionalización (Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. CEPAL/AECID, 2017).

En Brasil, por la complejidad de la heterogeneidad de los estados y su desigual avance en materia de presupuesto por resultados, algunos iniciarán la implementación de las primeras medidas de presupuesto por resultados con enfoque de género como pilotos (Consejo de Ministros de Hacienda o Finanzas de Centroamérica, Panamá y República Dominicana-COSEFIN, 2020). En Guatemala, la Secretaría Presidencial de la Mujer

³El documento original de Diane Elson está referido a las mujeres, no específicamente a las NAM, pero sus afirmaciones son aplicables.

⁴Originalmente, el documento se refiere a la incorporación del enfoque de género en los presupuestos; no obstante, las afirmaciones son válidas para las NAM, considerando a las mujeres en su curso de vida.



(SEPREM), ha creado e institucionalizado el Clasificador Presupuestario con Enfoque de Género (CPEG), que cuantifica la asignación de recursos destinados por las instituciones públicas para el cumplimiento de la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres (PNPDIM) y el Plan de Equidad de Oportunidades (PEO) 2008-2023 (Secretaría Presidencial de la Mujer -SEPREM, 2018). El artículo 13 del Decreto 19-2010 establece que la máxima autoridad de cada entidad es responsable de aplicar el CPEG y el registro de datos en el SICOIN (Sistema de Contabilidad Integrada del Gobierno Central); asimismo, faculta al Ministerio de Finanzas Públicas para la aplicación del clasificador (Guatemala, 2010).

A partir de la información generada por el SICOIN, la SEPREM elabora un informe semestral que contiene información (i) sobre el número de instituciones centralizadas y descentralizadas del Gobierno central, vinculadas al clasificador presupuestario con relación al total, (ii) respecto a la asignación presupuestaria y sus variaciones posteriores, y (iii) sobre la ejecución referida a la asignación (Secretaría Presidencial de la Mujer -SEPREM, 2018).

En el Perú, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) publica anualmente el *Informe de cumplimiento de la Ley 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres*, que contiene información sobre el presupuesto invertido en programas presupuestarios vinculados a la reducción de las brechas de género. Por ejemplo, en el informe correspondiente al 2018, se incluyó la identificación de 17 programas que contribuyen de manera directa o indirecta al cierre de desigualdades. El informe es construido sobre la base de la Consulta Amigable del Portal de Transparencia Económica del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables - MIMP, s.f.).

En lo que se refiere a la incorporación del enfoque de niñez y adolescencia en el presupuesto público, la región ha avanzado en la medición de la inversión pública en NNA en cada vez más países de LAC; y se han desarrollado metodologías de cálculo y mecanismos de seguimiento del gasto mediante sistemas de información en páginas virtuales de portales de instituciones públicas. Según CEPAL/ UNICEF, el promedio del gasto público en NNA de

la región es del 5 % del PIB, aunque con marcadas diferencias. Países como Costa Rica y Bolivia han mostrado tasas de inversión en su niñez cercanas al 8 %, mientras que Ecuador y México, de poco menos del 4 % (CEPAL y UNICEF, 2018).

En los últimos años, el gasto público social es el que más se ha incrementado respecto del gasto total. Con el gasto social se financian las políticas y programas dirigidas a garantizar un mejor nivel de vida para la población más pobre y vulnerable, entre quienes se encuentran NNA. Estos programas no necesariamente se dirigen a NNA de forma directa; estas se benefician, por medio de intervenciones destinadas a las familias, de la eliminación de barreras de acceso a los servicios y atención de la vulnerabilidad, con énfasis en aquella que afecta a la niñez (CEPAL y UNICEF, 2018).

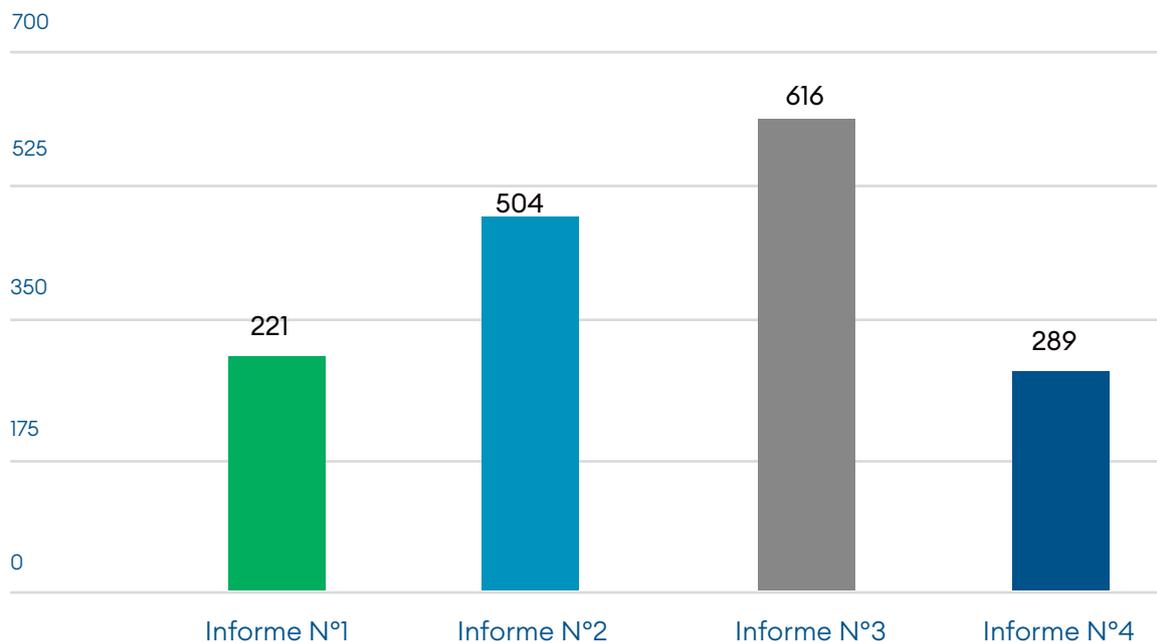
El enfoque se orienta a fortalecer a las familias mediante los programas de transferencias condicionadas, por los que se asignan subsidios a los hogares con mayores niveles de pobreza; con la condición de que NNA que están bajo su cuidado accedan a los servicios públicos de educación, salud, y a los programas de vigilancia y control de este sector.

Aunque se incrementó el gasto público, este no fue suficiente para atender oportunamente las recomendaciones de invertir más en NNA; específicamente, en las NAM, conforme a las múltiples y reiteradas recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño a los países de la región, tras las revisiones de los informes periódicos quinquenales o las recomendaciones emitidas por la CEDAW.

Una revisión de las recomendaciones del Comité a los países de la región⁵ muestra que, en el periodo de auge de sus economías, entre el 2003 y el 2013 aproximadamente, se incrementaron sus recomendaciones totales. Como se muestra en el gráfico siguiente, los Informes 2 y 3 de la mayoría de los países que ratificaron la CDN, coinciden con el periodo de auge económico de la región. Las recomendaciones del Informe 4 de los países de la región, son parciales por el periodo en que se elaboró la revisión. La información recopilada muestra que también aumentó el incumplimiento de los países a las recomendaciones del Comité. Ello se evidencia en el aumento de las reiteraciones del Comité.

⁵EQUIDAD

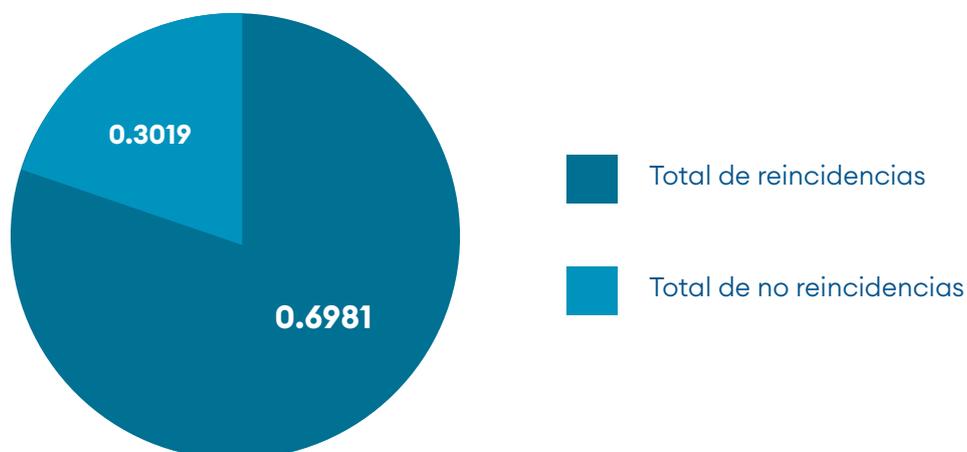
Gráfico 3. América Latina y el Caribe. Número de recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño según informes quinquenales de los países. 2000-2016



Fuente: EQUIDAD. Elaboración propia, según recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño. 2016.

La información recopilada muestra que también aumentó el incumplimiento de los países a las recomendaciones del Comité. Ello se evidencia en el aumento de las reiteraciones del Comité.

Gráfico 4. ALC. Porcentaje de reincidencias de incumplimiento/cumplimiento de las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño. 2016



Fuente: EQUIDAD. Elaboración propia, según recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño. 2016.



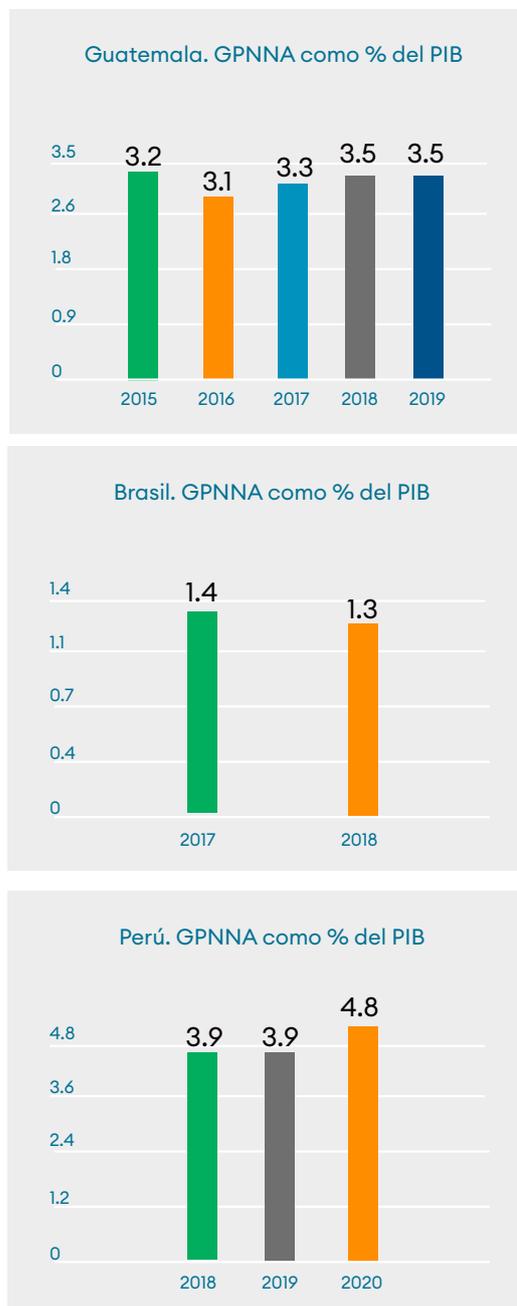
Por otro lado, se percibe que las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño relacionadas con los derechos de los adolescentes (Centro de Políticas Públicas Perú Equidad, 2017) se concentran en los siguientes temas, en los que también se demanda mayor inversión de recursos públicos para esta población:

- Administración de la justicia juvenil.
- Educación, incluidas orientación y formación profesional.
- Salud.
- Explotación sexual y trata.
- No discriminación.
- VIH/SIDA.
- Violencia, malos tratos y descuido.
- Respeto hacia las opiniones del adolescente.

El gasto público destinado a la niñez y adolescencia, en relación con el PIB de cada país⁶, muestra diferencias significativas. Tal como se observa en el panel 1, el gasto público en Guatemala y el Perú es alrededor de tres veces y 3.5 veces mayor, respectivamente, que el país brasileño, cifras similares a las del año anterior. Si tenemos en cuenta el gasto promedio para la región (5 % del PIB), como lo señala UNICEF/CEPAL, los tres países invierten menos que el promedio. Sin embargo, en el caso de Brasil, aunque es significativamente menor al gasto de Guatemala y el Perú, en términos absolutos los supera ampliamente; ya que, como se ha señalado, la economía brasileña es 42.5 y 11.2 veces más grande que las de Guatemala y el Perú, respectivamente.

Con este indicador, Gasto Público en Niñas, Niños y Adolescentes (GPNNA)/PIB, se establece lo que cada país destina a su niñez y adolescencia durante un año, lo que permite compararlo con otros rubros determinados y, con ello, establecer prioridades. Por ejemplo, en el caso de Brasil, el porcentaje del PIB destinado a la compra de armamentos en el mismo periodo es cuatro veces más que el gasto en la niñez⁷.

Panel 1. Brasil. Guatemala y Perú: GPNNA como porcentaje del PIB. Último año disponible



Fuente: Elaboración propia. Brasil: Elaboración propia, según el a SIGA

⁶ En el Perú, la principal herramienta para la incorporación del enfoque de niñez y adolescencia en la gestión pública es el Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia (PNAIA). El Plan vigente incorpora el enfoque de derechos humanos, de curso de vida y de género y es elaborado bajo la rectoría del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, en su calidad de entidad rectora del Sistema Nacional de Atención Integral al Niño y Adolescente (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, 2012). En seguimiento al Plan, el Ministerio publica un Informe anual de avances de las metas del PNAIA; este contiene un apartado con información sobre el presupuesto dedicado a niñez y adolescencia como porcentaje del total y según ciclo de vida, departamento, Gobierno regional, programa presupuestario, función y objetivos y resultados del PNAIA (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, s.f.)

En Guatemala, la Política Pública de Protección Integral y el Plan Acción Nacional para la Niñez y Adolescencia constituyen el instrumento de política y de planificación social estratégico de mediano y largo plazo, destinado a construir condiciones necesarias para que las presentes y futuras generaciones de NNA puedan disfrutar de una vida digna, a partir del cumplimiento de sus derechos humanos. La Política unifica las prioridades y enfoques de las instituciones estatales para hacer efectivos los derechos de los NNA, promueve más coordinación, articulación, coherencia e integralidad en las acciones emprendidas por las instituciones gubernamentales, las organizaciones no gubernamentales y la cooperación internacional, a fin de generar la sostenibilidad de las acciones orientadas al cumplimiento de los derechos humanos de la niñez y adolescencia. Una de las estrategias de esta Política es la priorización de la niñez y adolescencia en la asignación presupuestaria mediante el aumento de la inversión social, dentro del presupuesto nacional en relación con el PIB, destinada a toda la niñez y adolescencia. Ello, con énfasis en los grupos que, por motivos geográficos, económicos y sociales, no han tenido acceso a servicios (Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República y Movimiento Social por los Derechos de la Niñez y la Juventud, s.f.).

⁷ Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo (SIPI) 2018.

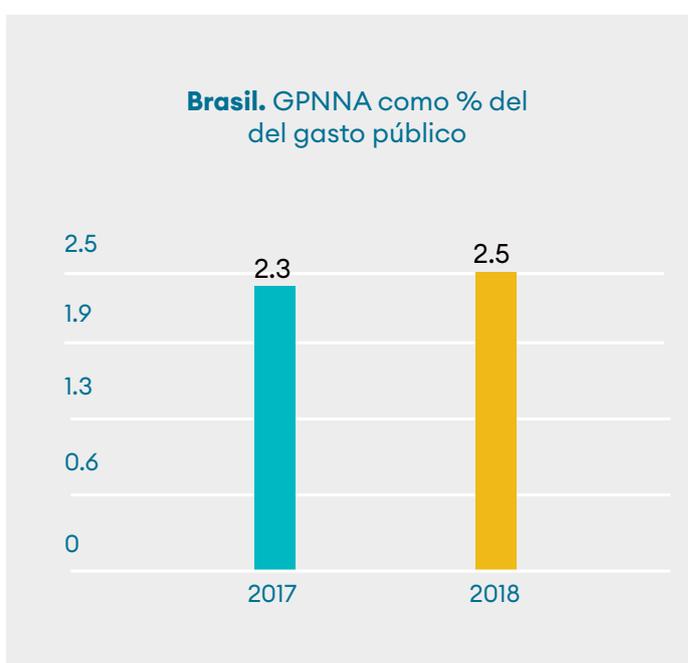
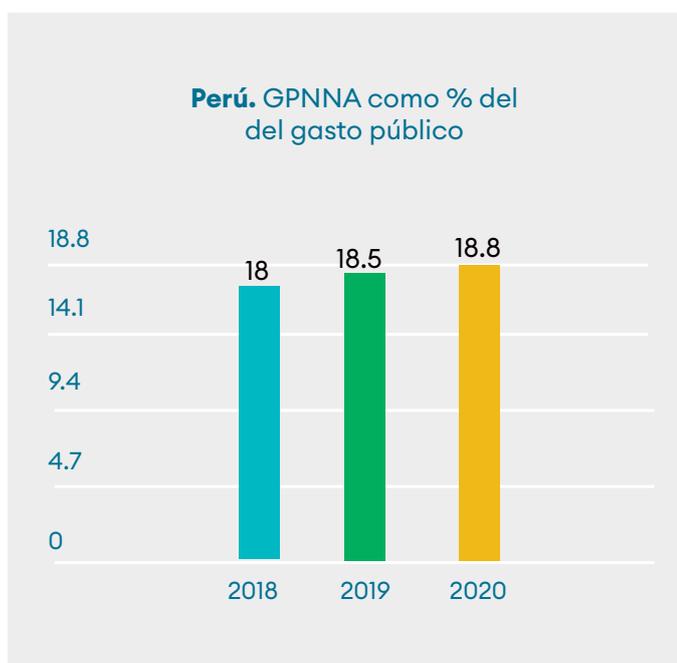


Otra forma de conocer la relevancia del gasto público en la niñez y la adolescencia, es determinar cuánto representa respecto del gasto público total de cada país. Nuevamente, se puede observar las grandes diferencias entre Guatemala y el Perú con relación a Brasil. La diferencia es de casi diez veces lo que gastan Guatemala y el Perú, respecto de lo que gasta Brasil en su niñez y adolescencia.

El gasto público en niñez y adolescencia de cada país muestra también significativas diferencias. Guatemala asigna casi dos tercios del gasto en la educación de los NNA, mientras que Brasil, poco menos de la mitad. Sin embargo, Brasil concede el doble de lo que da el Perú para la salud de la niñez y adolescencia. Igualmente, Brasil desembolsa el doble en protección social de lo que gasta el Perú y casi cuatro veces lo que invierte Guatemala.

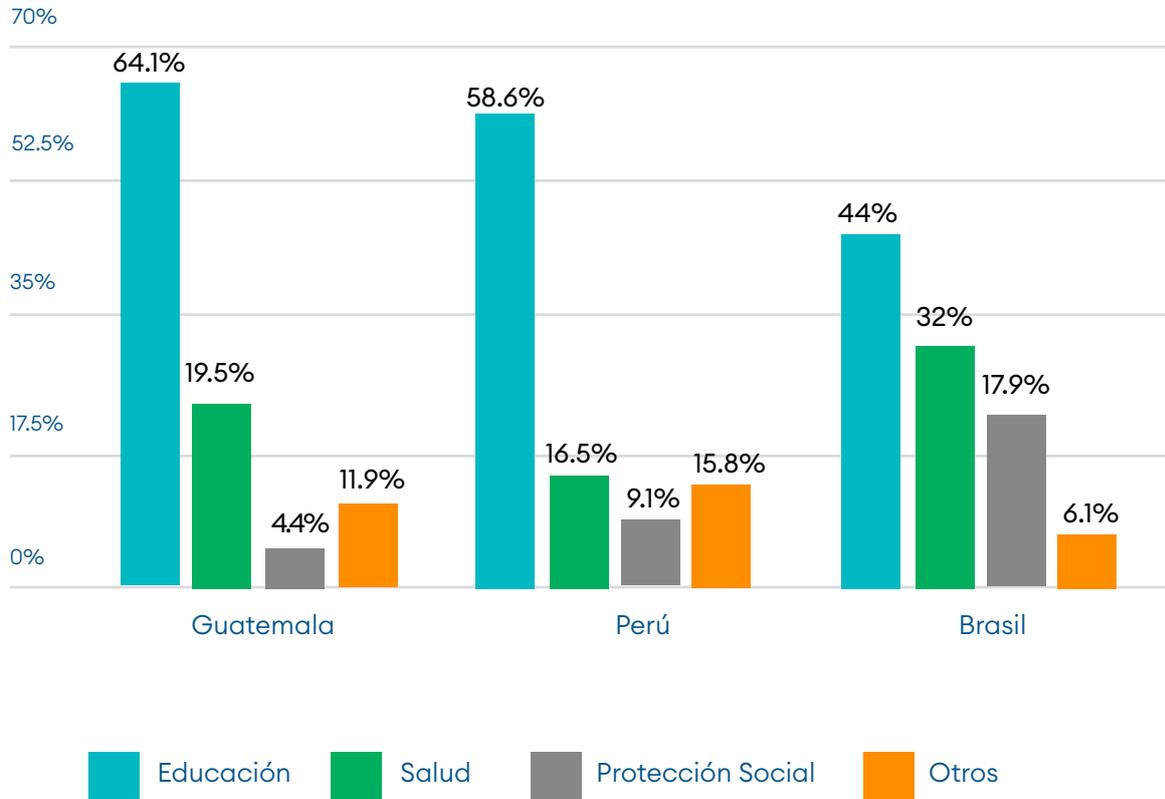
Esta información evidencia las prioridades del gasto por funciones en cada uno de los respectivos Estados. En el rubro otros, se incluyen los gastos dedicados a saneamiento, transporte, cultura y deportes, vivienda y desarrollo urbano, agropecuario, y ambiente, entre los principales que tienen que ver con la situación de NNA.

Panel 2. Brasil, Guatemala y Perú: GPNNA como porcentaje del gasto. Último año disponible



Elaboración propia. Brasil: Elaboración propia, según el sistema SIGA. Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. Informe anual de avances del Plan Nacional por la Infancia y la Adolescencia 2012-2020. Noveno, octavo y séptimo informes. Save the Children e ICEFI (2021). Cumplirle a las niñas, niños y adolescentes. Una propuesta de inversión pública en niñez y adolescencia (2020-2023) para avanzar en la agenda ODS.

Gráfica 5. Brasil, Guatemala y Perú: GPNNA por funciones, como porcentaje del gasto total en NNA. 2018



Fuente: Elaborado según el SIGA Brasil; el SICOIN, de Guatemala, y el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), Ministerio de Economía y Finanzas del Perú.



Foto: Hanz Plenge / Save the Children (Perú)



IV. DESARROLLO DE EJES CRÍTICOS EN MATERIA DE DERECHOS DE LAS NIÑAS Y ADOLESCENTES



En esta sección, se desarrollan los siguientes ejes críticos seleccionados en materia de derechos de las niñas y adolescentes:

1. Asistencia escolar
2. Mortalidad materna
3. Embarazo adolescente
4. Uniones tempranas y matrimonio infantil
5. Violencia contra niñas y adolescentes
6. Trata de niñas y adolescentes
7. Trabajo infantil
8. Migración



1. ASISTENCIA ESCOLAR

La tasa de asistencia escolar es un indicador de acceso que permite conocer la cobertura alcanzada por el sistema educativo en un área geográfica determinada, y establece el grado en el que NNA están siendo atendidos por los Gobiernos (UNESCO. Sistema de información de tendencias educativas en América

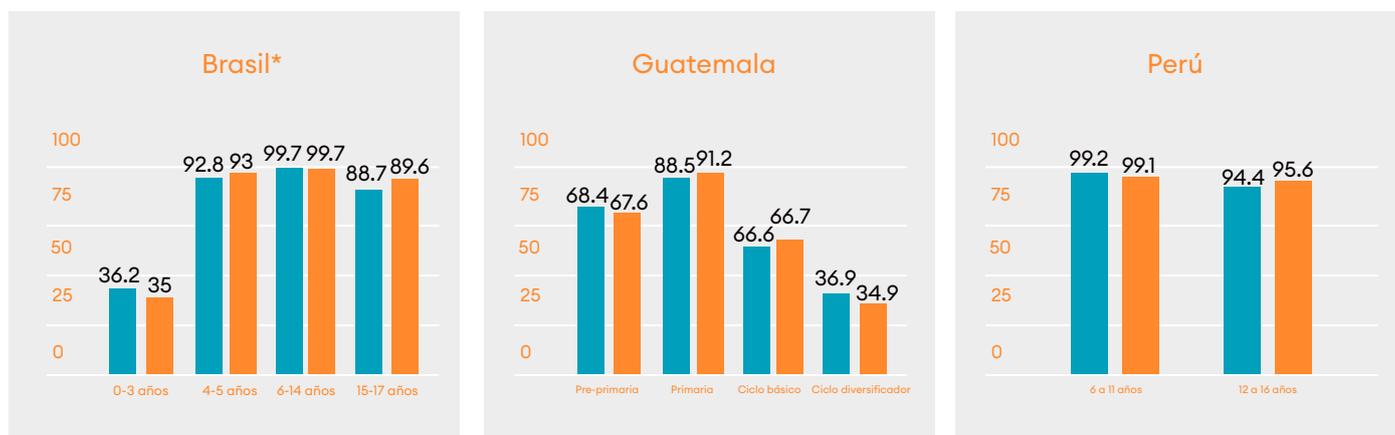
Latina, 2020). En los países estudiados, se utilizan los siguientes indicadores: en Brasil, la tasa de asistencia por edad escolar y, en Guatemala y el Perú, la tasa bruta de asistencia escolar⁸.

Como se muestra en el gráfico 6, Brasil y Perú han avanzado en cobertura en el nivel de primaria, con tasas brutas de escolaridad superiores al 99, y con brechas de género pequeñas (0 en Brasil y 0.1, favorable a las NAM, en el Perú). En cambio, en Guatemala, la tasa bruta de escolaridad en primaria es de 88.6 % para las NAM y 91.2 % para los niños y adolescentes hombres, lo que implica una brecha desfavorable para ellas de 2.6 %.

En Brasil, en los tramos etarios de 15 a 17 años, la brecha en la tasa de asistencia escolar bruta es desfavorable para las NAM en 0.9 puntos porcentuales; en el Perú, la diferencia es de 1.2 desfavorable para las NAM, en los tramos etarios de 12 a 16 años. En Guatemala, en el nivel educativo de ciclo básico, la brecha de género es de 6.1 puntos porcentuales desfavorable para las NAM, pero en el nivel de ciclo diversificado es favorable a las NAM en dos puntos porcentuales.

⁸Tasa de asistencia por edad escolar, que se define como el cociente entre la población en edad escolar que asiste al sistema educativo formal, independientemente del nivel de enseñanza que cursan, de cada grupo de edad y el total de la población de ese grupo de edad, por cien (UNESCO. Sistema de información de tendencias educativas en América Latina, 2020). La tasa bruta de asistencia escolar se define como el cociente entre el número de estudiantes escolarizados(as) en un nivel, independientemente de su edad, y la población del grupo de edad teórica correspondiente a este.

Panel 3. Tasas brutas de asistencia por sexo y nivel de educación. Brasil, Guatemala (2019) y Perú (2018)



Fuente: Elaboración propia, con la siguiente información: Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE)/Sistema de Recuperación Automática (SIDRA). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua anual. Tabela 7138 - Taxa de escolarização, por sexo e grupo de idade.* [Consulta: 15 de diciembre de 2020]. Disponible en <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/7138>. Ministerio de Educación. *Anuario Estadístico* [Consulta: 15 de diciembre de 2020]. Disponible en <http://estadistica.mineduc.gob.gt/Anuario/home.html#>. Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2019). *Perú. Brechas de género 2019. Avance hacia la igualdad de mujeres y hombres.* *Brasil utiliza el indicador de tasa de asistencia por edad



En los países de América Latina, la educación es uno de los principales rubros destinados a la inversión en niñez y adolescencia; en este, destacan los programas orientados a la alimentación escolar para incentivar la asistencia en los hogares.

En Guatemala, la inversión presupuestaria en niñez y adolescencia, programada en 2019, fue de 3.6 % del PIB, sin que se observen incrementos significativos en el tiempo (3.1 % en 2015), lo que se traduce en una inversión anual de \$436.2 y de \$1.2 por día, cifras que resultan insuficientes para garantizar los derechos económicos, sociales, culturales y políticos de NNA. El Ministerio de Educación recibió el 22.9 % del presupuesto, y el 72.7 % del presupuesto de inversión en niñez y adolescencia; el cual aumentó en el 2019, entre otros rubros, por el incremento en la asignación a la alimentación escolar, que pasó de Q2.08 a Q4.00 por estudiante, de acuerdo con la Ley de Alimentación Escolar. La asignación representa solamente el 2.0 % del PIB. En ese mismo año, el presupuesto programado era de 1 241.2 millones (Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales -ICEFI, 2020).

Por niveles de educación, en el 2019, la mayor parte del presupuesto, 73 %, se destinó a la primaria. El 14.1 % a preprimaria, el 8.6 % a escolar básica, el 4.3 % a

educación diversificada y el 0.03 % a inicial (Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales -ICEFI, 2020). En Guatemala, la Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM) publica anualmente el “Informe de avances del Clasificador Presupuestario con Enfoque de Género”, en el cual se analizan las asignaciones presupuestarias (de entidades centralizadas, descentralizadas y municipalidades) que están vinculadas a los ejes de la Política Nacional de Promoción y Desarrollo de las Mujeres (PNPDIM). De acuerdo con esta fuente, se identificaron, en el 2019, las siguientes acciones: (1) becas para niñas y adolescentes mujeres con discapacidad, ejecutado por el Ministerio de Educación con un monto asignado de Q2.53 millones; (2) becas de educación media para adolescentes y jóvenes, con un monto asignado de Q7.23 millones. La suma de estos montos representó el 0.04 % de la inversión presupuestaria asignada a niñez y adolescencia⁹, y el 0.06 % del gasto público en educación¹⁰.

No obstante, al considerar la ejecución de los fondos, se constató una ineficiencia en la administración de la entrega de las becas, ya que no se otorgaron en los primeros meses del año, como se requería. Igualmente, se verificó que, en el 2018, transcurrida más de la mitad del ciclo lectivo, apenas se había entregado, en promedio, una de cada cuatro becas.

⁹De acuerdo con el ICEFI, el total de la inversión presupuestaria en niñez y adolescencia asignada en el 2019 fue Q 22 737.10 millones.

¹⁰Según el ICEFI, el total del gasto público en educación, en el 2019, fue de Q 16 528.83 millones.

Tabla 1. Guatemala: Momentos presupuestarios de programas dirigidos a niñas y adolescentes en el Ministerio de Educación, durante 2018

| Periodo: Enero-Junio 2018 | | | | |
|-----------------------------------|----------|---------|-----------|-----------|
| Actividad | Asignado | Vigente | Devengado | Ejecutado |
| Becas para alumnas, ciclo básico | 2.0 | 2.1 | 0.4 | 20.50 % |
| Becas para alumnas, diversificado | 1.8 | 1.8 | 0.5 | 30.40 % |
| Becas para niñas con discapacidad | 0.3 | 0.3 | 0.1 | 25.10 % |

Fuente: Elaboración propia, con base en SICOIN.



Incluso, un porcentaje considerable fue entregado en noviembre y diciembre, cuando el ciclo lectivo finaliza en octubre; lo que evidencia un problema en la provisión de servicios para niñas y adolescentes.



2. MORTALIDAD MATERNA

La mortalidad materna¹¹ es un indicador del acceso, a través de los años, a la salud de la mujer, así como de la capacidad del sistema de salud para responder a sus necesidades. La mortalidad materna constituye una grave violación a los derechos reproductivos de las mujeres, ya que la mayoría de muertes puede evitarse con atención de salud temprana y de calidad (Coordenação-Geral de Informações e Análise Epidemiológica, 2020).

El gráfico 7 muestra la razón de mortalidad materna por país; en Brasil, a nivel de país, el resultado es 59.1. En Guatemala, de 105, en el 2018, lo que representa una reducción respecto al 2000, año en el que la cifra fue de 153.

En el Perú, se tiene información sobre el número de muertes maternas, pero no del indicador de razón. En el 2017, se registraron 375 muertes, una reducción respecto al 2000, año en el que número fue de 605 (Ministerio de Salud. Centro Nacional de Epidemiología, Prevención y Control de Enfermedades, 2020).

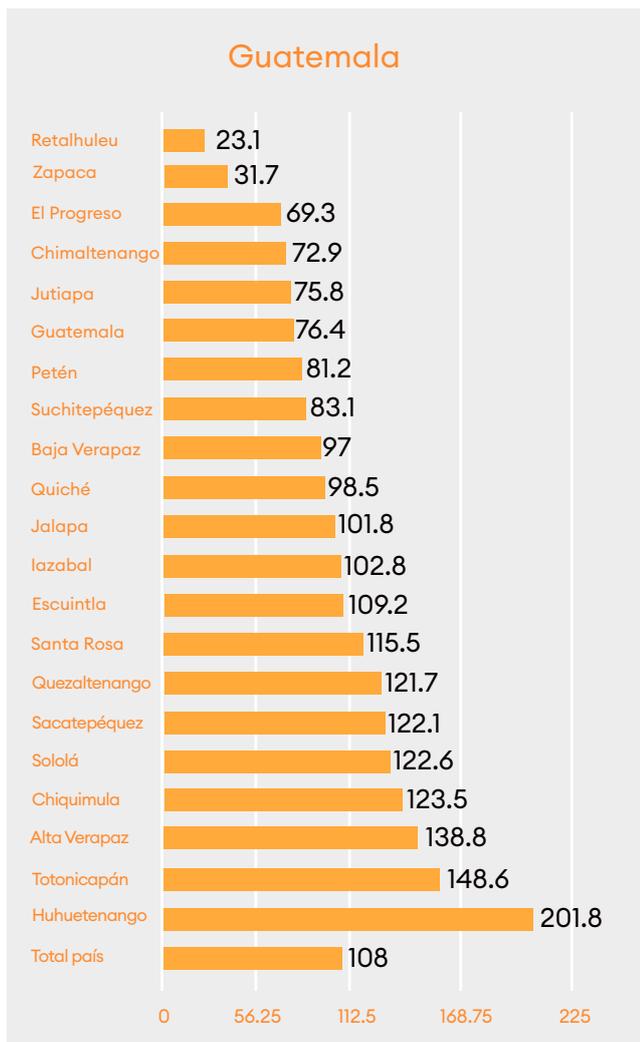
En Brasil, en el 2018, se registraron 13 muertes de niñas madres de entre 10 a 14 años, y 17 muertes maternas de mujeres de entre 45 y 49 años, grupos de edad considerados extremos para la fertilidad. Las mujeres de raza negra representaron el 65 % de las muertes maternas; las mujeres que no viven en unión conyugal, el 50%, y aunque la escolaridad no se registró en el 13 % de los casos, a las mujeres con bajo nivel educativo (menos de ocho años de estudio) les correspondió el 33 % del total (Coordenação-Geral de Informações e Análise Epidemiológica, 2020).

En Guatemala, en el 2015, la razón de mortalidad materna por edades es la siguiente: la más altas está en los rangos de 40 a 44 años (258.4), de 35 a 39 (221.4) y de menos de 15 años (143.9). Por grupos étnicos, la RMM es 1.75 veces de indígenas frente a no indígenas. El 37 % de las fallecidas no tenía ninguna escolaridad y el 80 % tenía, como máximo, la primaria (Secretaría Presidencial de la Mujer -SEPREM, 2020).

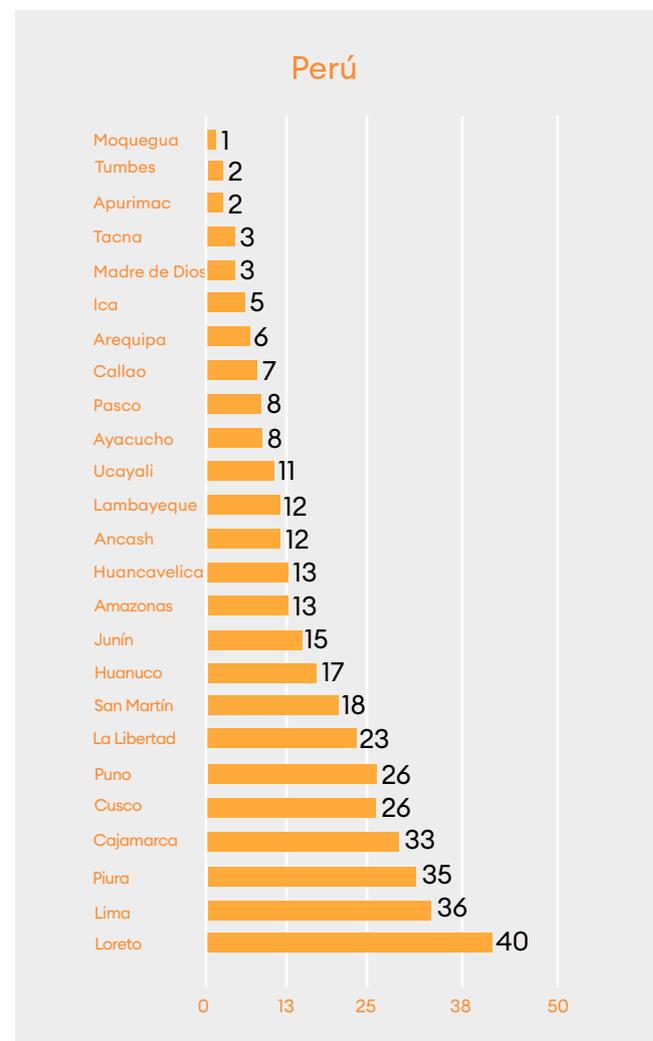
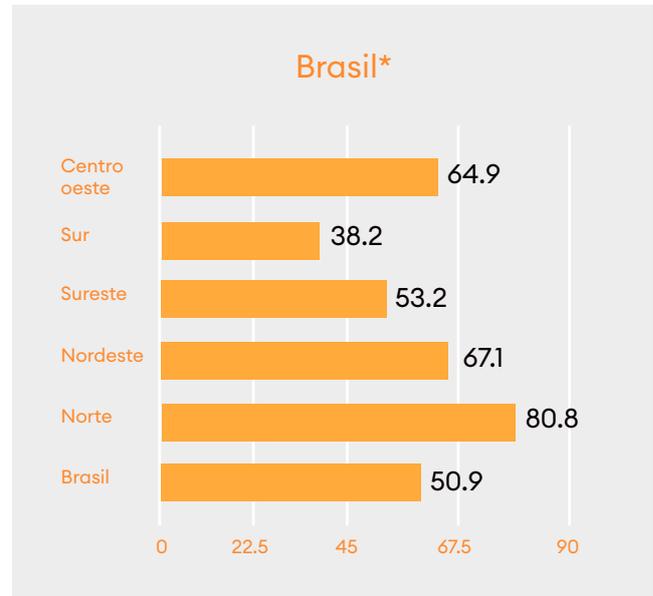
¹¹Se define como la muerte de una mujer durante el embarazo, o dentro de un periodo de 42 días después del final de este, independientemente de la duración o ubicación del embarazo, por cualquier causa relacionada o agravada por el embarazo, o por medidas relacionadas con el embarazo, no por causas accidentales. El indicador que se utiliza es la razón de mortalidad materna, que es el número de muertes por cada 100 000 nacidos vivos.



En lo que se refiere a los recursos presupuestarios, en Guatemala, el Programa de Prevención de la Mortalidad Materna y Neonatal y el Programa Prevención y Control de ITS, VIH/SIDA se vinculan con el eje de equidad en el desarrollo de salud, con pertinencia cultural de la PNP-DIM, que trata de “Garantizar el acceso de las mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas a los servicios de salud integral en todas las etapas de la vida”. Estos programas tuvieron, en el 2019, una asignación presupuestaria de Q373.0 millones, y se ejecutaron Q333.1 millones (89.4 %). En Estos programas se ha reducido la asignación respecto al 2018, año en el que la asignación fue de Q583.4 millones y la ejecución, Q543.6 millones (93.2 %) (Secretaría Presidencia de la Mujer - SEPREM, 2020).



Panel 4. Razón de mortalidad materna en Brasil y Guatemala (2018), y número de muertes maternas en el Perú (2017). Total por país, regiones y departamentos



Fuentes: Brasil:Coordenação-Geral de Informações e Análise Epidemiológica (2020). *Mortalidade Materna no Brasil". Boletim Epidemiológico. Guatemala: Elaboración propia, con información de la Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM) (2020). Lineamientos Generales de Política. [Consulta: 17 de diciembre de 2020]. Disponible en <https://seprem.gob.gt/wp-content/uploads/Lineamientos-Generales-de-Politica-2020.pdf> Perú: Elaboración propia, con información del Ministerio de Salud, Centro Nacional de Epidemiología, Prevención y Control de Enfermedades. PPT. [17 de diciembre de 2020]. Disponible en <https://www.dge.gob.pe/portal/docs/vigilancia/sala/2020/SE26/mmaterna.pdf>



3. EL EMBARAZO ADOLESCENTE

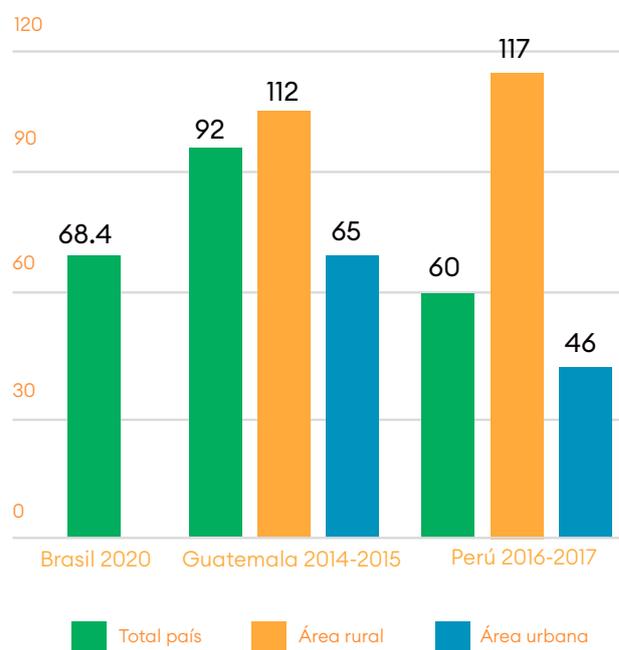
El embarazo adolescente se define como el embarazo en mujeres de entre 10 a 19 años, que tiene –de acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS)–, efectos negativos en su salud y desarrollo social y económico¹². Las complicaciones durante el embarazo y parto constituyen la segunda causa de muerte de las jóvenes de entre 15 a 19 años a nivel mundial; pues la procreación prematura aumenta el riesgo tanto para las madres como para los recién nacidos en los países de ingresos bajos y medianos. Además, los bebés de madres menores de 20 años se enfrentan a una mayor probabilidad de tener bajo peso al nacer, y a un riesgo 50 % superior de mortalidad prenatal o a morir en las primeras semanas de vida, con relación a mujeres de entre 20 a 29 años. En los ámbitos económicos y sociales, el embarazo en la adolescencia puede tener repercusiones negativas para las muchachas, sus familias y comunidades. Muchas adolescentes abandonan la escuela, y la baja escolaridad reduce sus oportunidades para encontrar trabajo. A nivel del país, se pierden los ingresos que la mujer joven habría generado a lo largo de su vida, si no hubiera tenido un embarazo precoz (Organización Mundial de la Salud, 2020).

El embarazo adolescente se debe a múltiples causas; entre otras, las dificultades de acceso a una educación sobre la sexualidad y el uso de métodos anticonceptivos. Asimismo, a la alta vulnerabilidad de niñas y adolescentes ante las agresiones sexuales, producto de las cuales puede originarse un embarazo. Otras condiciones de riesgo son el inicio precoz de las relaciones sexuales y la escasez de recursos públicos para implementar adecuadamente servicios especializados.

En los países seleccionados en este estudio, los datos sobre embarazo adolescente son los siguientes:

- **Brasil.** En el 2020, la tasa es de 68.4 por mil; más de 434 500 de adolescentes pasan por esta situación cada año.
- **Guatemala.** La tasa de embarazo adolescente es de 92 por mil a nivel nacional; 65 en el área urbana y 112 en el área rural. En el periodo de la Encuesta de Salud Materno-Infantil 2014-2015, el número de embarazos adolescentes fue 5 794.
- **En el Perú,** la tasa de fecundidad adolescente es de 60 por mil, en mujeres de entre 15 y 19 años. En el área urbana, el resultado es 46 y, en el área rural, 117.

Gráfico 6. Tasa de embarazo adolescente: Brasil, Guatemala y Perú. Total país, área urbana y rural



Fuentes: Brasil: Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Campanha visa reduzir altos índices de gravidez precoce no Brasil. [Consulta: 18 de diciembre de 2020]. Disponible en <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2020-2/fevereiro/campanha-visa-reduzir-altos-indices-de-gravidez-precoce-no-brasil>. Guatemala: Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social; Instituto Nacional de Estadística y Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) (2017). VI Encuesta Nacional de Salud Materno-Infantil 2014-2015. Perú: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2017). Perú: Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2017, Nacional y Regional.

En Guatemala, durante el 2015, se registraron 1856 nacimientos en madres de entre 10 y 14 años. Todos los casos de embarazos en menores de 14 años representan casos de violencia sexual. El número total de nacimientos en madres de entre 10 y 14 años reportado en el 2016 asciende a 1613, lo que evidencia que la situación sigue siendo preocupante (Vicepresidencia de Guatemala, 2017).

Al respecto, la Encuesta Nacional de la Juventud 2011 encontró que, en el área urbana, el 32.6 % de las adolescentes indican que su primera relación sexual fue contra su voluntad. Más dramático es el caso del área rural, donde el porcentaje llega al 53.6 %; además, ocho de cada diez mujeres de entre 15 a 19 años de edad, en el área rural, no utilizaron anticonceptivo en su primera relación sexual (Encuesta Nacional de la Juventud, Guatemala, 2011).

El embarazo adolescente es abordado en el Plan Nacional de Prevención de Embarazos en Adolescentes (PLANEA), Guatemala, 2018-2022. Previamente, se ejecutó el Plan correspondiente al periodo 2013-2017, con la participación de instituciones del Estado y la sociedad civil.

¹² La tasa de embarazo adolescente se mide con el indicador de tasa de fecundidad adolescente, que es el número de nacimientos por cada 1000 mujeres de entre 10 y 19 años de edad (Organización Mundial de la Salud, 2020).



En Guatemala, se obtuvieron datos sobre la ejecución del Programa de prevención de la mortalidad materna e infantil, referidos a la actividad Servicios de apoyo a la institucionalización de los derechos de la niña adolescente y Servicios de apoyo a la institucionalización de los derechos de las mujeres; durante el 2018, devengaron no más de \$300 000.

En el Perú, todo indica que las iniciativas desde el Estado y la sociedad civil no bastan para enfrentar de manera eficaz la problemática. Como muestran las estadísticas oficiales del INEI, la tendencia del embarazo adolescente sigue un ritmo sostenido, lo que hace previsible que no se cumpla con las metas para el 2021. Si bien es cierto que impacta en mayor medida en sectores más pobres y en zonas rurales, se debe advertir que se viene registrando un incremento en zonas urbanas, incluidas ciudades importantes de la costa y de Lima Metropolitana¹³.

En el capítulo Presupuesto y financiamiento del PME A, se precisa que las acciones previstas se van a cargar en

los presupuestos institucionales; la proyección estimada para la implementación es de 369.8 millones de soles. En el estudio sobre el PME A del 2015, realizado por UNFPA y la Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza (QUIÑONES, 2015), el primer hallazgo, luego del análisis de los objetivos específicos del PME A, es que menos de 18 millones de soles del presupuesto sería atribuible a un gasto directo en la prevención del embarazo adolescente, mientras que el resto se podría considerar como intervenciones indirectas; es decir, solo el 0.5 % de este total.

Por su parte, el Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia (PNAIA) 2012-2021 señala, en su Objetivo Estratégico 3: “Consolidar el crecimiento y desarrollo integral de las y los adolescentes de 12 a 17 años de edad”, y en su Resultado Esperado 9: “Las y los adolescentes postergan su maternidad y paternidad hasta alcanzar la edad adulta”. Este tiene, como una de sus metas centrales, reducir la tasa de maternidad adolescente en 20 %. Para el 2018, el GPNNA en este rubro presenta las siguientes cifras:

Tabla 2. Ejecución presupuestaria en el resultado 9 del PNAIA. 2018

| GPNN A. Resultado 9 del PNAIA | Porcentaje respecto al GPNN A total | PIM (en soles) | Devengado (en soles) | Porcentaje de ejecución |
|--|-------------------------------------|----------------|----------------------|-------------------------|
| R9: “Las y los adolescentes postergan su maternidad y paternidad hasta alcanzar la edad adulta”. | 1.49 % | 605 959 093 | 501 026 575 | 90 % |

Fuente: Elaboración propia, con información del MIMP (s. f.). VII Informe Anual de Avance de las Metas del Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2018.

Como se puede apreciar, los recursos asignados a este acuciante problema que afecta a las NAM apenas alcanzan el 1,49 % del total del GPNN A.

¹³Como señalan Mendoza y Subiría (UNFPA, 2013), aunque la tendencia del embarazo en adolescentes de entre 15 a 19 años se mantiene del 12 % al 13 %, y las prevalencias son menores en la zona urbana, en estas se viene registrando un leve aumento, mientras en la zona rural están descendiendo. Otro dato que destaca es el ligero incremento de embarazos en adolescentes con mayor educación, que, aunque de niveles menores al valor nacional, se registra incluso en Lima Metropolitana. Citado en Embarazo y maternidad adolescentes. EQUIDAD, 2017.



4. UNIONES TEMPRANAS Y MATRIMONIO INFANTIL

El matrimonio infantil es una unión de hecho en el que alguna de las dos personas es menor de 18 años. En América Latina y el Caribe, el matrimonio infantil, a menudo, toma la forma de una unión informal en la que una niña convive en una relación de pareja con un adulto, en lugar de hacerlo dentro de un matrimonio formal. El matrimonio infantil es una violación de los derechos humanos. Debido a sus efectos negativos, la eliminación del matrimonio infantil o unión temprana forzada se ha convertido en una prioridad a nivel mundial (UNICEF, 2020).

Según la legislación brasileña, la edad legal para contraer matrimonio es de 18 años, pero la ley permite que los adolescentes de 16 y 17 años se casen con el consentimiento de representantes legales o autorización judicial¹⁴. Por su parte, Guatemala reformó el Código Civil (Decreto 13-2017) para prohibir el matrimonio de personas menores de 18 años (Congreso de la República de Guatemala, 2017). Este primer paso fue muy importante; sin embargo, las uniones de hecho se siguen dando (UNICEF, 2020). En el Perú, hasta el 2018, de manera excepcional, las y los adolescentes podían casarse a partir de los 16 años, con el consentimiento de, por lo menos, uno de sus progenitores. Sin embargo, con la entrada en vigor del Decreto Legislativo 1384, que modificó el artículo 42 del Código Civil, se abrió la posibilidad del matrimonio desde los 14 años. Ello quiebra los estándares internacionales de protección de los derechos de la niñez y adolescencia, que consideran el matrimonio a edad temprana o infantil como un problema social, económico y de salud pública. Por lo anterior, es conveniente promover leyes que prevengan el matrimonio o unión conyugal antes de los 18 años sin excepciones, así como el fortalecimiento del sistema de protección para los derechos de la niñez y adolescencia (MEJÍA, MOYA, MURGUÍA, & MENDOZA, 2019).

Brasil es el cuarto país del mundo con el mayor número de matrimonios infantiles (uniones forzadas y precoces), por detrás de la India, Bangladesh y Nigeria. La alta prevalencia de niñas casadas menores de 15 años es extremadamente alarmante. En el 2016, el número de uniones tempranas y precoces dentro del rango etario de 15 a 19 años era de 109 400 en las NAM y 28 400 en

los niños y adolescentes varones (IBGE/registro civil. Elaboración CEDECA Ceará). En Guatemala, de las NAM de entre 15 a 19 años, el 6 % están casadas y el 14 %, unidas; y una de cada cinco ha tenido hijas e hijos o ha estado embarazada.

En el Perú, el Censo de Población del 2017 reveló que, del total de adolescentes de entre 12 a 17 años, el 1.9 % está casada, y que el número ascendió a 56 065 personas. Esta situación es más frecuente en el grupo de entre 15 a 17 años, que llega a 3.5 % del total de ese grupo de edad. De igual manera, se observan diferencias en la unión según los sexos: el 3.1 % en el caso de las mujeres, y el 0.7 % en el de los varones. La tendencia va a una mayor incidencia entre las mujeres. En el 2007, del total de adolescentes casados, el 63 % eran mujeres; el censo del 2017 mostró que las mujeres pasaron a representar el 82 % de ese total (MEJÍA, MOYA, MURGUÍA, & MENDOZA, 2019).

En ninguno de los países, se identificó algún programa presupuestario para abordar el tema.



5. VIOLENCIA CONTRA NIÑAS Y ADOLESCENTES

La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Convención de Belém do Pará, define la violencia contra la mujer como cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado (Organización de Estados Americanos -OEA, 1995)¹⁵. En el artículo 9, se establece expresamente que los Estados parte deben tomar en cuenta la situación de vulnerabilidad a la violencia que pueda sufrir la mujer; por ejemplo, debido a su raza o u condición étnica, de migrante, refugiada o desplazada. En este mismo sentido, debe considerarse a las niñas y adolescentes que son víctimas de violencia (Organización de Estados Americanos -OEA, 1995).

¹⁴Hasta marzo del 2019, la unión marital de adolescentes menores de 16 años estaba permitida “para evitar la imposición o la ejecución penal o en caso de embarazo” (artículo 1.520 del Código Civil). Con la promulgación de la Ley 13.811 del 12 de marzo del 2019, que modifica la redacción del artículo 1.540, se eliminaron todas las excepciones legales que permitían el matrimonio antes de esa edad.

Homicidio/feminicidio

En Brasil, el 2017, se registró un total de 65 602 homicidios, lo que corresponde a una tasa aproximada de 31,6 muertes por cada 100 000 habitantes, el nivel más alto registrado en la historia del país. La violencia letal afecta especialmente a la población joven, el 51.8 % del total de defunciones de la población de entre 15 a 19 años son causadas por homicidio; 17.4 % en las NAM y 59.1 % en los adolescentes. En la franja etaria de 10 a 14 años, el 14.1% de las muertes suceden debido a homicidios, con cifras de 7.4 % en las NAM y 18.4 % en niños y adolescentes (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada IPEA y Forum Brasileiro de Segurança Pública, 2019).

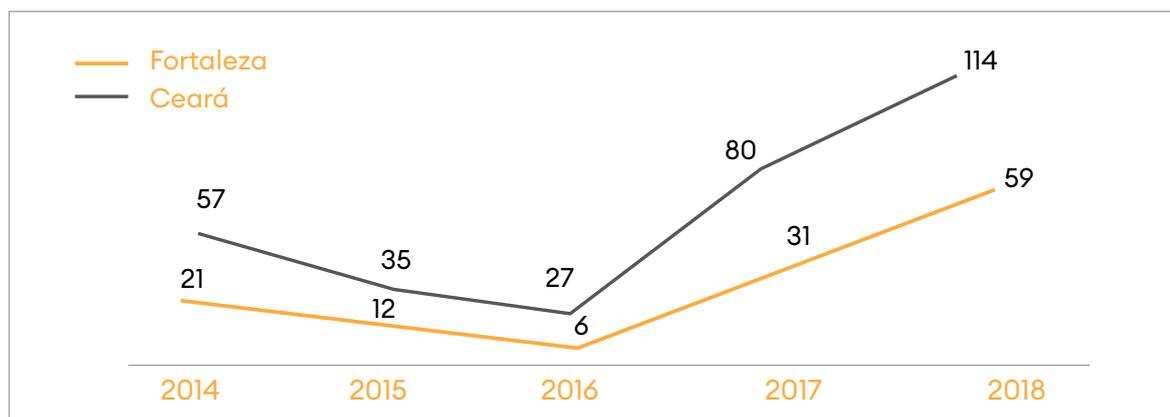
En Ceará, el 2018, se dio una reducción de 20,6 % respecto al 2017 en los homicidios de varones en el grupo de edad de entre 10 a 19 años. Sin embargo, hubo un aumento del orden del 42,5 % en el número de niñas de entre 10 a 19 años asesinadas. En Fortaleza, la capital del estado, hubo un aumento aún más alarmante, del 90,3 %, en el número de niñas de entre 10 a 19 años asesinadas entre el 2017 y el 2018, mientras que en el mismo grupo de edad masculino se dio una reducción

del 35 % durante ese mismo periodo. El siguiente gráfico muestra la evolución del número de muertes violentas intencionales de niñas de entre 10 a 19 años en Ceará y Fortaleza¹⁶.

En Guatemala, de acuerdo con la Asociación Diálogos, entre el 2008 y el 2018, hubo un total de 6342 homicidios de personas de entre 0 a 18 años. Del total de casos reportados, el 82.6 % (5240) corresponde a hombres y el 17.4 % (1102), a mujeres. Si bien el número de homicidios de menores de edad ha disminuido, y en el caso de mujeres menores de edad pasó de 122 casos en el 2008 a 85 en el 2018, no deja de ser un número alarmante. De hecho, en Guatemala, cada día asesinan a una persona menor de edad, y cada cuatro días a una mujer comprendida en ese grupo etario (Asociación Diálogos con base en registros de la Policía Nacional Civil, 2019).

En el Perú, de acuerdo con datos del MIMP correspondientes al 2018, de los 149 casos de feminicidio atendidos por los Centros Emergencia Mujer (CEM), del grupo etario de 0 a 17 años, 14 casos; es decir, el 9 %, eran NAM (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables -MIMP, 2018). Cabe destacar que la tentativa de feminicidio para ese mismo año alcanzó la cifra total de 304 casos

Gráfico 7. Brasil: Homicidios de niñas de entre 10 a 19 años en Fortaleza y Ceará



Fuente: Comité Cearense para la Prevención de los Derechos Humanos en la Adolescencia, basado en datos de la Secretaría de la Seguridad Pública y la Defensa Social de Ceará. Elaboración: CEDECA Ceará.

¹⁵ Incluye la violencia física, sexual y psicológica: a. que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual; b. que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar, y c. que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, donde quiera que ocurra (Organización de Estados Americanos -OEA, 1995).

¹⁶Según datos de la Secretaría de Seguridad Pública y Defensa Social de Ceará, sistematizados por el Comité Cearense para la Prevención del Homicidio en la Adolescencia (CCPHA).



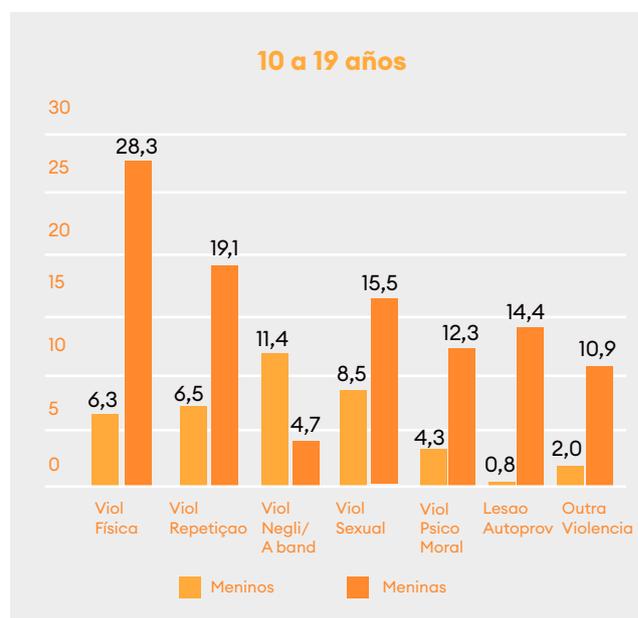
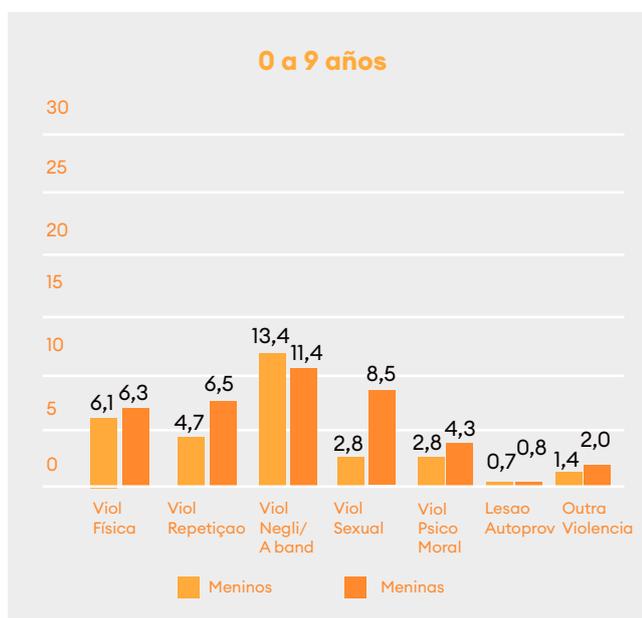
reportados por los CEM; en 11 de estos la víctima era niña u adolescente (aproximadamente, 4 %).

Con relación al feminicidio¹⁷ de niñas y adolescentes, se encontró que ello iba vinculado con una actitud de rechazo del padre o de venganza de este contra la madre. Sin embargo, también se encuentran feminicidios de menores de edad cometidos por sus parejas, que a veces también son menores de edad. Por otro lado, de acuerdo con información del Instituto Nacional de Estadística (INE), que comprende desde el 2009 hasta el 2015, en el grupo de entre 0 a 17 años se habían registrado 114 casos, de los cuales 88 eran “feminicidio íntimo” y 26, “feminicidio no íntimo”, de un total de 823 casos a nivel nacional (Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2016).

Otros tipos de violencia

Desagregando, para Brasil, los datos por tipo de violencia, por grupos de edades, infancia (0 a 9 años) y adolescencia (10 a 19 años), y por género, se encuentra una mayor prevalencia de niñas como afectadas en todos los tipos de violencia, excepto en la relacionada con negligencia/abandono, donde tanto los niños como adolescentes varones aparecen en mayor medida como víctimas. Además, el paso de la infancia a la adolescencia implica, como se observa, un aumento del número de notificaciones relativas a todos los tipos de violencia, salvo el abandono. En este grupo de edad, se expande la brecha entre mujeres y hombres afectados por las diferentes formas de violencia, tal como se muestra en los siguientes gráficos:

Gráfico 8. Brasil: Notificaciones de personas de entre 0 y 9 años y de entre 10 a 19 años



Fuente: Ministerio de Salud/SVS - Sistema de Información de Apelaciones de Notificación (SINAN) Net.

¹⁷En el Perú, existen dos modalidades de feminicidio: a) Feminicidio íntimo: cuando existe una relación de pareja, expareja o familiar entre la víctima y el presunto victimario y b) Feminicidio no íntimo: cometido por un desconocido y sucede mayormente por el vecino, el amigo o el cliente que mata a la trabajadora sexual. También, está considerado el del individuo que asesina a la mujer luego de haberla ultrajado para encubrir un delito de violencia sexual. http://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1388/Libro.pdf

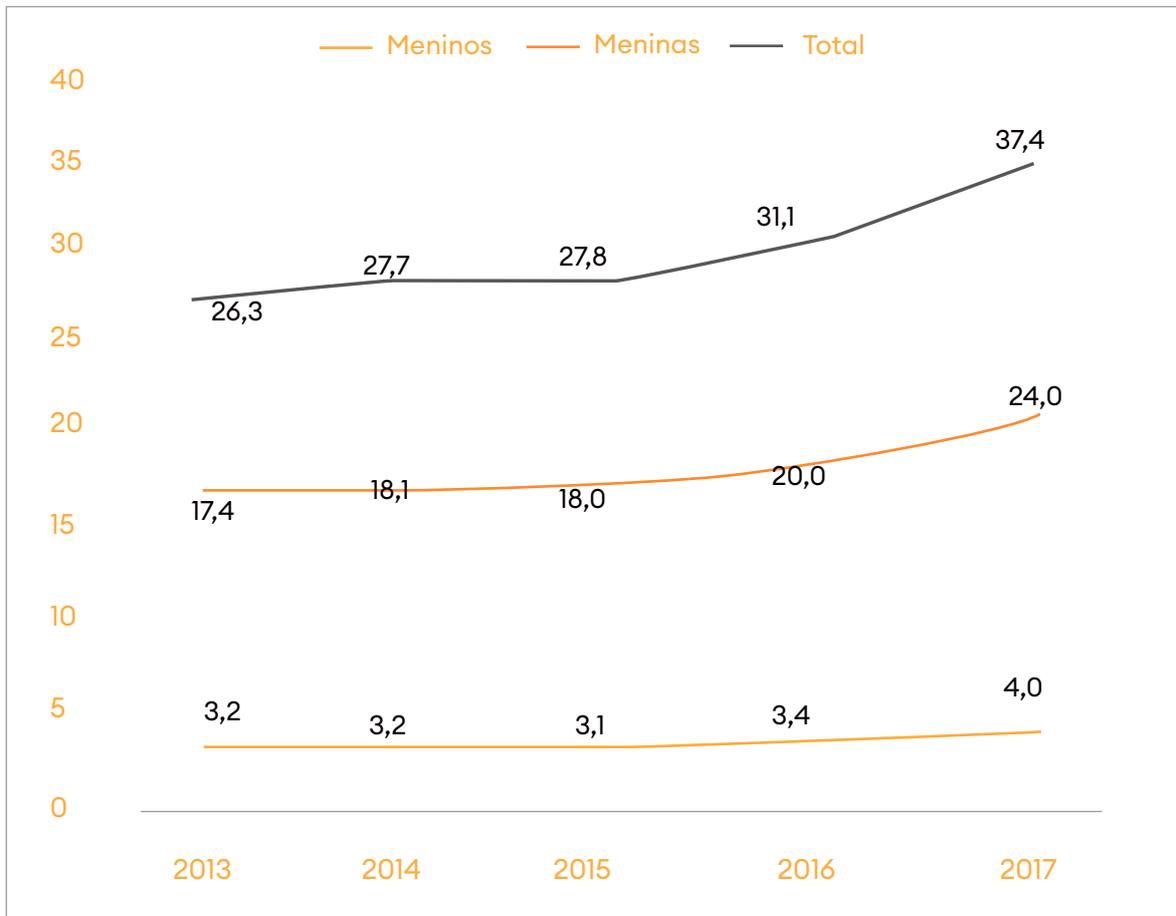


En cuanto a la violencia sexual, existe una prevalencia absoluta de mujeres menores de edad victimizadas, lo cual representa el 64.9 % de las notificaciones de violencia en el rango que va de 0 a 19 años, acumuladas entre el 2013 y el 2017. El siguiente gráfico muestra la evolución histórica del número de denuncias de violencia sexual contra mujeres y hombres de entre 0 a 19 años:



Foto: Caroline Trutmann / Save the Children (Guatemala)

Gráfico 9. Brasil: Número de denuncias de violencia sexual contra personas de entre 0 a 19 años



Fuente: Ministerio de Salud/SVS - SINAN Net. Elaboración: CEDECA Ceará.



En el Perú, en lo que se refiere a la violencia sexual, la información proveniente de los CEM para el 2018, vinculada a casos de NAM afectadas por violencia, registra 27 080 casos de un total de 133 697 de personas afectadas por violencia, hombres y mujeres de todos los grupos de edad (el 20.25 %). Los casos de violencia sexual contra NAM alcanzan la cifra de 8139, la cual sobrepasa los reportados por violencia física (8024) y otras violencias (económica, psicológica), cuya sumatoria alcanza los 10 917 casos (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables -MIMP, 2020).

En el siguiente cuadro, se presentan los casos de NAM atendidas por tipos de violencia durante el 2018:

Tabla 3. Perú: Casos de NAM afectadas por violencia atendidas en los CEM a nivel nacional, enero-diciembre 2018

| CEM: Casos atendidos por tipos de violencia - 2018 | Niñas y adolescentes de entre 0 a 17 años |
|--|---|
| Violencia física | 8024 |
| Violencia sexual | 8139 |
| Otras violencias no letales | 10 917 |
| Total | 27 080 |

El registro de casos es la sumatoria de NAM ingresantes, reingresantes por otro hecho de violencia con otro agresor, reingresantes por otro hecho de violencia con el mismo agresor, derivadas y continuadoras.

Fuente: Elaboración propia, con información del MIMP. Casos de personas afectadas en los CEM por VCMIGF [Violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar], según tipo de violencia, edad y sexo - 2018. [Consulta: 21 de diciembre de 2020]. Información disponible en <https://www.mimp.gob.pe/contigo/contenidos/pncontigo-articulos.php?codigo=36>

En el 2018, más del 90 % de los casos de violencia sexual reportados en los CEM involucran a NAM como afectadas (de un total de 8957 casos de mujeres y hombres menores de edad, víctimas de violencia sexual). El grupo etario de mayor prevalencia es el de 12 a 17 años de edad (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, s.f.).

En cuanto a los presupuestos, en Brasil, no se identificó ningún programa o acción de prevención del homicidio en el rango que va entre los 10 a 19 años.

En la ciudad de Fortaleza, ante la incidencia de la sociedad civil, se creó un programa específico de prevención de homicidios en la adolescencia, en la ciudad. El Foro Permanente de ONG para la Defensa de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes de Ceará (Foro DCA Ceará), el CCPHA y representantes de los poderes legislativo municipal y estatal prepararon una enmienda parlamentaria al Plan Plurianual (PPA) 2018-2021 de Fortaleza, insertando el programa “Toda vida importa” en los instrumentos de planificación. Sin embargo, el presupuesto de este, que se estimó inicialmente en BRL 2,2 millones para el 2018, sufrió una reducción del 96,4 % en los recursos previstos a lo largo del año, lo que redujo su saldo a BRL 79 500. Aun así, su ejecución fue nula; es decir, no se logró ejecutar lo presupuestado.

Desde la perspectiva de prevención, se analizó la ejecución presupuestaria del Fondo Municipal de Asistencia Social (FMAS) de la ciudad de Fortaleza, la cual se muestra en el siguiente gráfico.

El gráfico muestra la baja contribución de la ciudad de Fortaleza con sus propios recursos¹⁸ a la asistencia social, así como su significativa disminución entre el 2017 y el 2018. También, es posible apreciar la reducción de los recursos de origen nacional, considerando las series históricas. En el 2018, hubo un aumento en las contribuciones federales; sin embargo, este no permitió recuperar las pérdidas sufridas desde el 2015.

En Brasil, existe un solo programa presupuestario a nivel nacional, denominado Frente a la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes. Este programa

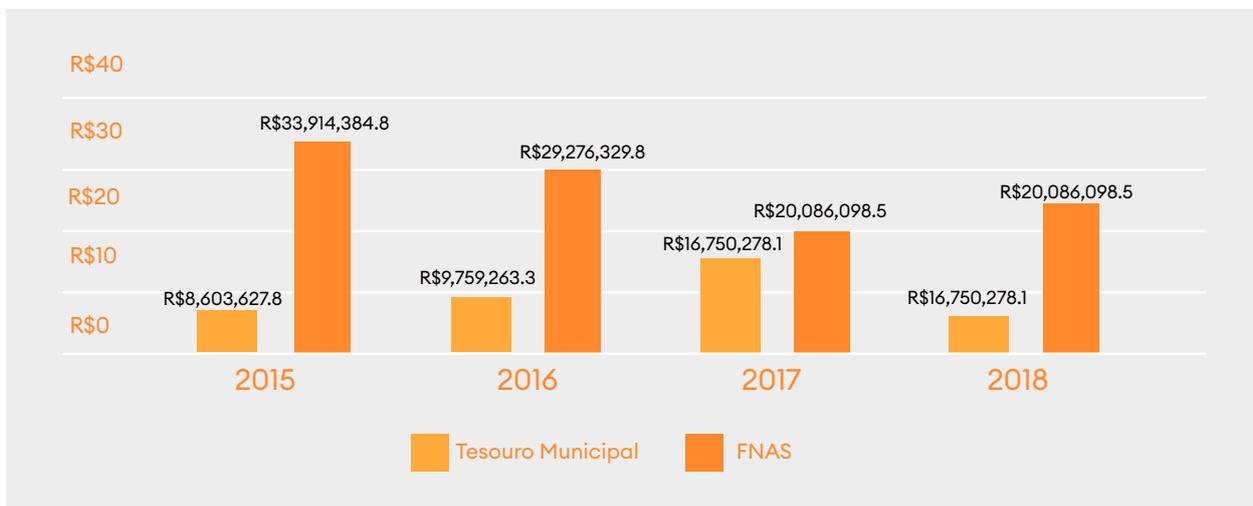
¹⁸Este Fondo cuenta con dos fuentes de recursos: (i) transferencias sindicales del Fondo Nacional de Asistencia Social a través del mecanismo conocido como cofinanciamiento; (ii) recursos del propio tesoro municipal.



presentó una reducción significativa en su ejecución, al pasar de un nivel de BRL 6,6 millones en el 2013 a BRL 900 000 en el 2016, como se muestra en el gráfico siguiente. Por otra parte, en el 2017 y el 2018, el presupuesto público del Gobierno federal no registró la existencia del programa; por esta razón, la única acción con el objetivo explícito de abordar el tema se extinguió.

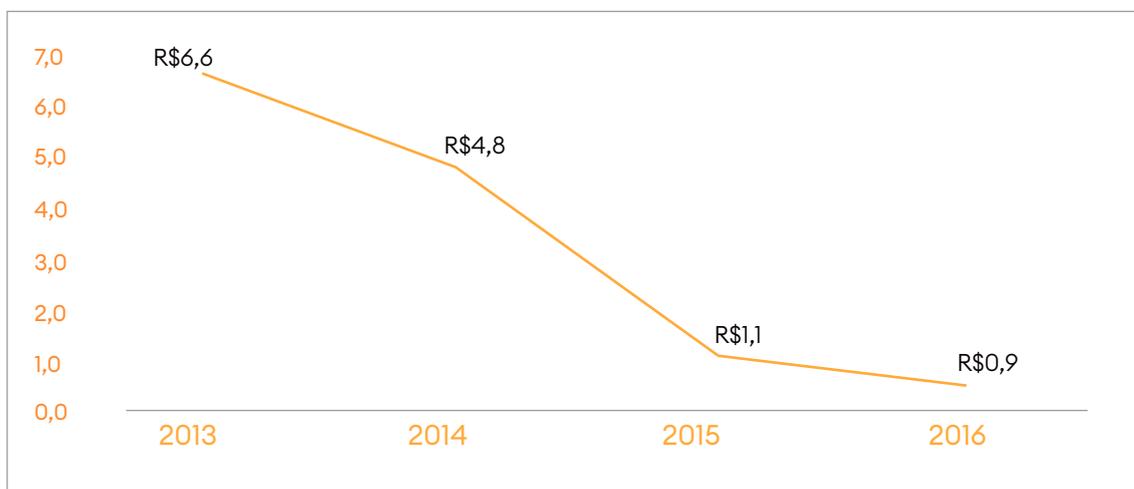
De otro lado, debe señalarse que Brasil cuenta con el Plan Nacional Decenal para la Atención de la Violencia Sexual contra Niños, Niñas y Adolescentes, que incluye acciones y objetivos bien definidos, pero con insuficiente implementación por falta de recursos del presupuesto público.

Gráfico 10. Brasil: Ejecución presupuestaria del Fondo Municipal de Asistencia Social por fuente de recursos, Fortaleza



Fuente: Portal de Transparencia de Fortaleza. Elaboración: CEDECA Ceará.

Gráfico 11. Brasil: Ejecución del presupuesto - Enfrentando la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes



Fuente: Siga, Brasil. Elaboración: CEDECA Ceará.



En Guatemala, con relación a la finalidad del gasto público: “orden y seguridad ciudadana”, se puede aseverar que las niñas y adolescentes están invisibilizadas en el presupuesto. Solamente fue posible encontrar registros en el Ministerio de Gobernación (del Interior), en el programa de Servicios de seguridad a las personas y su patrimonio; específicamente, en la actividad “servicios de prevención de la violencia a jóvenes”.

En cuanto a la restitución de derechos a las víctimas, desde el 2017, existe en el Ministerio de Desarrollo, en el programa Transferencias condicionadas, un desembolso para “niñas y adolescentes violentadas y judicializadas; cuyas erogaciones, durante el 2018, ascendieron a \$16 470. La transferencia de Q1500 está sujeta al cumplimiento de corresponsabilidades en salud, para la madre o su hija/o, según corresponda” (Ministerio de Desarrollo -MIDES-, 2019)

Otra forma de visualización se da desde la perspectiva de inversión en género. En el 2019, la Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y en contra de las Mujeres (CONAPREVI) aprobó el Plan Nacional para la Prevención y Erradicación de Violencia contra las Mujeres (PLANOVI), 2020-2029, con el fin de operativizar el eje 5 de la PNPDIM (Secretaría Presidencia de la Mujer - SEPREM, 2020).

La Secretaría Presidencial de la Mujer identifica actividades presupuestarias vinculadas al eje 5, Erradicación de violencia contra las mujeres (Secretaría Presidencia de la Mujer - SEPREM, 2020):

- **El Ministerio de Gobernación (MINGOB)** ejecuta “Servicios de asistencia técnica y capacitación en seguridad ciudadana y prevención comunitaria de la violencia”.
- **Programa de Prevención y Erradicación de la Violencia Intrafamiliar (PROPEVI)**: Servicios de información, formación y atención en violencia intrafamiliar.
- **Procuraduría General de la Nación**: “Protección de los derechos de la mujer, adulto mayor y personas con capacidades diferentes”.
- **Organismo Judicial y Ministerio Público**: “Denuncias de delitos de feminicidio atendidas y ‘denuncias de la mujer atendidas’ y la “Unidad de control, seguimiento

y evaluación de los órganos especializados en feminicidio”.

- **Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH)** “Servicios de defensoría de los derechos de la mujer”.
- **Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI)**: Servicios de atención a la mujer indígena (que no fue incluida en este ejercicio).

En este ejercicio, el Ministerio de Desarrollo (MIDES) no vinculó la actividad Transferencias monetarias para niñas y adolescentes violentadas y judicializadas. Como resultado, en el 2019, se programaron 4,249.4 millones, y la ejecución fue de 3,946.24 millones (92.9 %) (Secretaría Presidencia de la Mujer - SEPREM, 2020).

El Gobierno del Perú, mediante Resolución Suprema 129-2018-PCM, formó la “Comisión de emergencia encargada de proponer acciones para protección, prevención y atención de casos de violencia contra la mujer”, liderada por la Presidencia del Consejo de Ministros. En el reporte de evaluación presupuestal 2018 del MIMP, se menciona que se ha enfatizado la movilización para una respuesta comunitaria, convocando nuevamente a la dirigencia de mujeres de base, y relanzado proyectos sobre talleres de sensibilización para hombres (MIMP, 2019).

Igualmente, en el Perú, se está implementado el Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual (que depende del MIMP). También, se cuenta con el Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015 (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables - MIMP, s.f.). En los CEM, se atienden a niñas y niños, adolescentes mujeres y hombres, mujeres y otros integrantes del grupo familiar afectados por violencia física, sexual, así como otras formas de maltrato y discriminación. En los CEM, además, se llevan a cabo intensas campañas de capacitación y prevención en torno a la violencia de género, en espacios locales, como la comunidad educativa.

El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) dirige el Programa Presupuestal 0080 - “Lucha contra la violencia intrafamiliar” (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables - MIMP, s.f.), el cual ejecutó, en



el 2018, 181.8 millones de soles (Ministerio de Economía y Finanzas, 2020).

Por otro lado, el GPNNA en este rubro es bastante reducido con relación al gasto total, tal como se puede observar en las cifras del 2018, correspondientes al Resultado 21 del Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2012-2021, cuyo resultado esperado al 2021 es el siguiente: “Se reduce el número de niños, niñas y adolescentes que son víctimas de violencia sexual” (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, s.f.).



6. TRATA DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

La trata en la niñez es la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de niños con fines de explotación. Constituye una violación de sus derechos y su bienestar, pues les niega la oportunidad de alcanzar todo su potencial. Proteger a niñas, niños y adolescentes víctimas de la trata requiere identificarlas a tiempo, ubicándolas en un entorno seguro, brindándoles servicios sociales, de salud, de apoyo psicosocial y de reintegración a la familia y la comunidad, si se demuestra que es por su mejor interés (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia -UNICEF, 2020).

En el Perú, los datos recopilados por el VII Informe Anual del PNAIA al 2018 indicaban lo siguiente:

- La Policía Nacional reportó un total de 257 denuncias de trata de personas y delitos afines, que comprendieron 588 víctimas (559 mujeres y 29 hombres); de las cuales 147 eran menores de edad (123 mujeres y 24 hombres), lo que representa el 25% del total. El grupo etario de mayor incidencia es el comprendido entre los 14 a 17 años.
- Las Fiscalías Provinciales Especializadas en Delitos de Trata de Personas, del Ministerio Público, registraron 402 casos y 416 víctimas de trata; de las cuales 71 fueron varones y 345 mujeres entre NNA. La

Tabla 4. GPNNA en el resultado 21 del PNAIA

| | |
|--|---|
| GPNNA - Resultado 21 PNAIA | R21: Se reduce el número de niños, niñas y adolescentes que son víctimas de violencia sexual. |
| Porcentaje respecto al GPNNA total | 0.12 % |
| Presupuesto Institucional Modificado (PIM) (en soles) | 32 905 791 |
| Devengado (en soles) | 39 437 100 |
| Eficiencia | 99% |

Fuente: Elaboración propia, con información del MIMP. VII Informe Anual de Avance de las Metas del Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2018.

mayoría, 315, eran adolescentes mujeres de entre 12 a 17 años.

- La Unidad Central de Asistencia a Víctimas y Testigos, del Ministerio Público, registró la atención de 513 víctimas de trata; de las cuales 90 eran varones y 423 mujeres, entre NNA. La mayoría, 385, eran adolescentes mujeres de entre 13 a 17 años.

Respecto al análisis de las políticas y los desafíos de la trata, en el que se incluye a NNA afectados, se puede señalar que uno de los retos es la implementación y obtener los recursos para sustentar las acciones previstas por el Plan Nacional contra la Trata de

¹⁹En abril del 2019, se aprobó, mediante Decreto Supremo 009-2019-MIMP, la Guía de elaboración del Plan de Reintegración Individual para Personas Afectadas por el Delito de Trata de Personas.



Personas (PNAT) 2017-2021, y otros instrumentos de políticas públicas, como el plan y protocolo de reintegración de la víctima de trata¹⁹.

El “reporte sombra” de la sociedad civil muestra que el Estado asignó, para el 2018, un presupuesto de 8 231 751 para el PNAT, que representa alrededor del 0,0052 % del presupuesto nacional. Ello se traduce en una inversión de cerca de S/0.25 por persona. Las proyecciones para el 2019 no son positivas, en tanto se calculaba que se iba a invertir cerca de S/0.15 per cápita (CHS Alternativo, 2018).

En lo que se refiere al perfil de la víctima de trata, el rasgo principal es ser mujer y menor de edad; el 41.6 % de afectadas son presuntas víctimas de explotación sexual y el 14.5%, de explotación laboral. En el caso de las NAM, en especial las que han sido explotadas sexualmente, las tareas para

su protección y reintegración son complejas. Ello implica el retorno a la escuela, recolocación en su entorno familiar, fortalecimiento de habilidades sociales y de empleabilidad, el trabajo sostenido de salud física y mental, entre otros. Lo que muestra el informe alternativo es que son escasos los servicios de emergencia y protección. Otros problemas complicados son la judicialización del caso, la sentencia condenatoria de los tratantes, así como el proceso de reparación e indemnización de las víctimas, que sigue siendo abordado con lentitud y negligencia por parte del Estado.

En cuanto al GPNNNA, el Resultado 17 del PNAIA señala: “Niños, niñas y adolescentes están protegidos integralmente ante situaciones de trata (sexual, laboral, mendicidad)”; asimismo, el resultado esperado, correspondiente al Resultado 14 del PNAIA, precisa: “Las y los adolescentes no son objeto de explotación sexual”. Al 2018, se tienen las siguientes cifras:

Tabla 5. Ejecución presupuestaria en el resultado 17 del PNAIA

| GPNNNA - Resultado 17 del PNAI | Porcentaje respecto al GPNNNA total | PIM (en soles) | Devengado (en soles) | Eficiencia |
|--|-------------------------------------|----------------|----------------------|------------|
| R17: “Niños, niñas y adolescentes están protegidos integralmente ante situaciones de trata (sexual, laboral, mendicidad).” | 0.0003 | 115 821 | 113 816 | 113 816 |
| R14: Las y los adolescentes no son objeto de explotación sexual. | 0.05 | 17 190 185 | 16 981 976 | 99 % |

Fuente: Elaboración propia, con información del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP). VII Informe Anual de Avance de las Metas del Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2018.



7. TRABAJO INFANTIL

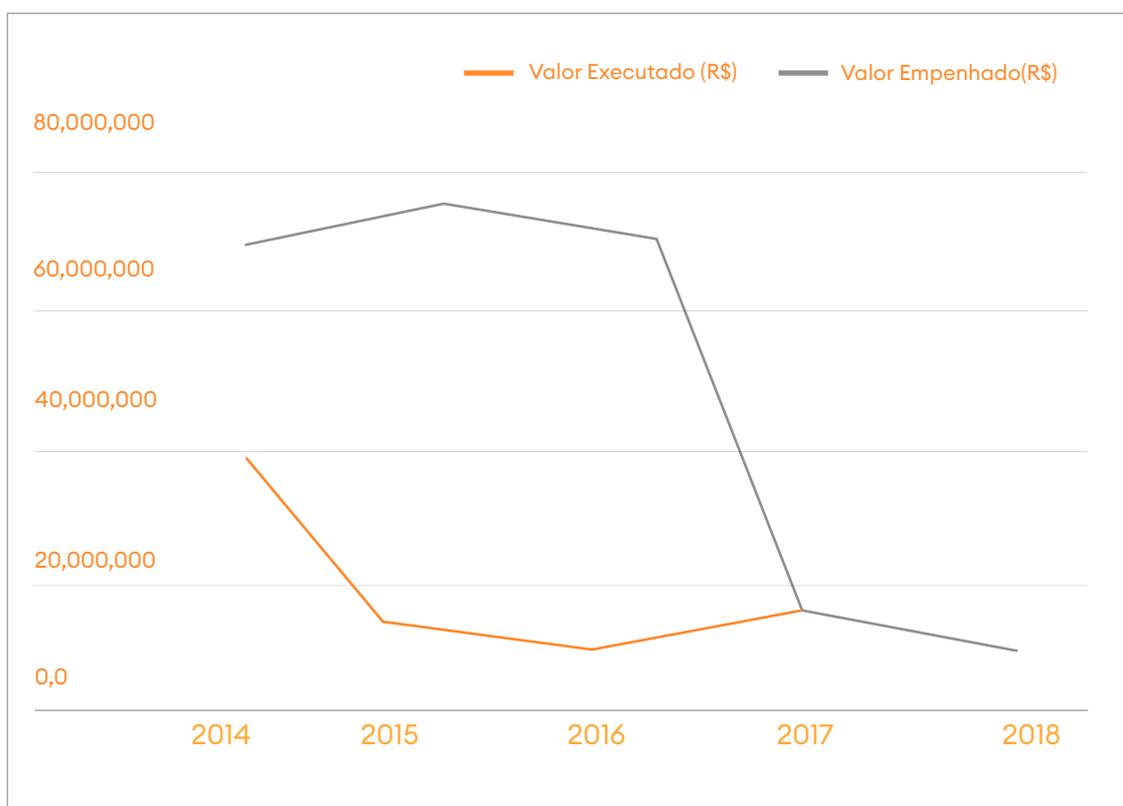
El trabajo infantil se define como aquel que priva a NNA de su potencial y dignidad, y que es perjudicial para su desarrollo físico y psicológico. Tiene como características: (i) es peligroso y nocivo para el bienestar físico, mental o moral del niño; (ii) interfiere con su escolarización; puesto que los priva de la posibilidad de asistir a clases; los obliga a abandonar la escuela de forma prematura, o les exige combinar el estudio con un trabajo pesado y que les demanda mucho tiempo (Organización Internacional del Trabajo -OIT, 2020).

Brasil, en el 2016, tenía aproximadamente 1.8 millones de NNA de entre 5 a 17 años, en situación de trabajo infantil

(Agencia IBGE, 2020). En Guatemala, la incidencia del trabajo infantil era de 4.9 % en el rango etario de 5 a 11 años; 16.5 % de entre 12 a 14 años; y 19.3 % de entre 15 a 17 años. Por sexo, la incidencia es mayor en niños que en niñas, aunque ellas participan más en tareas domésticas. No obstante, no se recogió la información correspondiente en las encuestas del 2014 (OIT/UNICEF/BM, 2017). En el Perú, el 8.5 % de la población de entre 14 a 17 años que trabaja se encuentra realizando trabajo peligroso; especialmente intensivo y por horas.

En Brasil, a nivel federal, los recursos presupuestales asignados al Programa para la Erradicación del Trabajo Infantil (PETI) sufren una drástica y continua reducción desde el 2014 (INESC, 2018)²⁰, como se muestra en el gráfico siguiente:

Gráfico 12. Brasil: Ejecución presupuestaria de las acciones estratégicas de lucha contra el trabajo infantil



Fuente: SIOP. Elaboración: CEDECA Ceará.

²⁰CLEO MANHAS (Brasil). INESC. El trabajo infantil perpetúa las desigualdades en Brasil: en el 2017, solo se ejecutó el 10 % de los recursos destinados a la inspección del trabajo infantil. En el 2018, la acción de inspección ni siquiera estaba prevista. Disponible en: <<https://www.inesc.org.br/trabalho-infantil-perpetua-desigualdades-no-brasil/>>. Consultado el 9 de agosto de 2019.



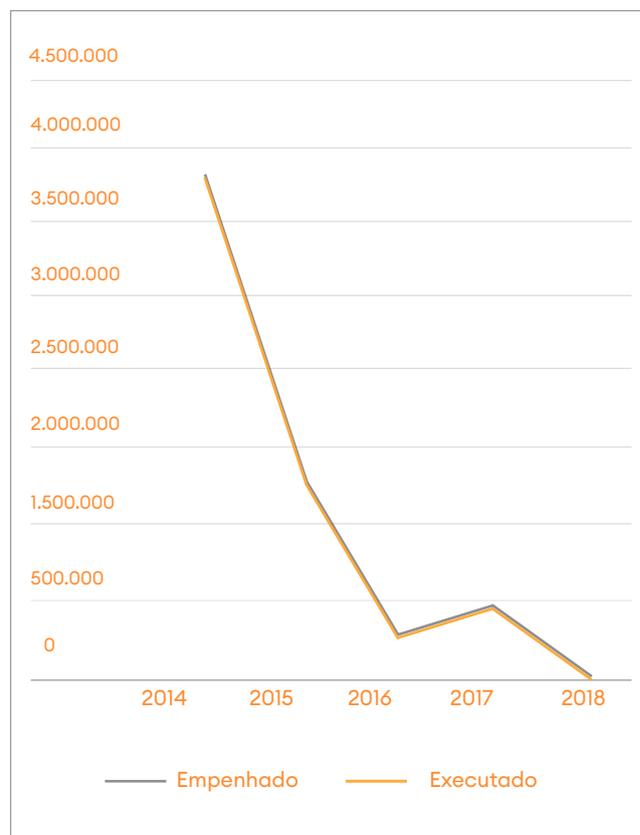
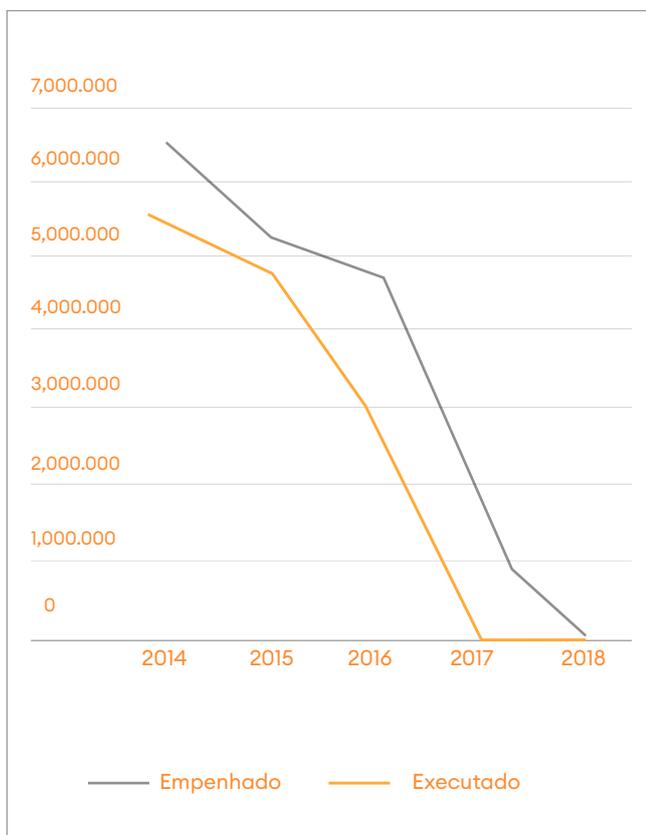
Según el gráfico, no solo existe un contraste enorme entre los recursos destinados y los ejecutados con relación a las “Acciones estratégicas de lucha contra el trabajo infantil” (RODRIGUEZ, 2020) (una nueva partida del PETI, ahora clasificada como Plan Presupuestario), sino también una disminución significativa de los fondos asignados, de más de BRL 70 millones en el 2014 a menos de BRL 10 millones en el 2018.

También, se hicieron severos recortes en otros programas federales, tales como “Subsidio para familias con niños y adolescentes identificados en situación de trabajo”, e “Inspección para la erradicación del trabajo infantil”, como se muestra en los siguientes gráficos:

El Subsidio para familias con niños y adolescentes identificados en situación laboral, que en el 2014 era de casi BRL 7 millones, se suprimió en el 2018; el caso de la Acción de inspección para la erradicación del trabajo infantil es aún más grave; después de una ejecución de BRL 4 millones en el 2014, finalizó bruscamente en el 2018. Los únicos programas cuyo presupuesto no ha disminuido fueron Combate al trabajo infantil y Estimulación del aprendizaje.

En resumen, durante el 2018, en Brasil, se registró una severa contracción en la asignación de fondos para las políticas públicas de lucha contra el trabajo infantil, lo cual revela la grave negligencia del Gobierno brasileño ante el problema. Si bien no se cuenta con información

Gráfico 13. Presupuesto de la concesión de subsidios para familias y **Gráfico 14.** Presupuesto para erradicación



Fuente: SIOP. Elaboración: CEDECA Ceará.



desagregada por sexo y edad, de cobertura e impacto en las niñas y adolescentes brasileñas, ellas también fueron afectadas por la escasa capacidad de gestión presupuestal y por la supresión de recursos.

Por su parte, en el Perú, los programas desarrollados para la erradicación del trabajo infantil son los siguientes:

- Programa Piloto de Reconversión Laboral Adolescente (PRELAR).
- Fortalecimiento de los Gobiernos locales.
- Propuesta municipal, la cual ha sido aprobada en el Comité Directivo Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil. Actualmente, cuatro municipalidades lo vienen implementando (Pichanaqui, Villa Rica y Concepción).
- Articulación con el sector educativo (Unidad de Gestión Educativa Local [UGEL], especialistas), con la finalidad de restituir el derecho a la educación.



Tabla 6. GPNNA en el resultado 21 del PNAIA

| GPNNA - Resultado 21 PNAIA | Porcentaje respecto al GPNNA total | PIM (en soles) | Devengado (en soles) | Eficiencia |
|---|------------------------------------|----------------|----------------------|------------|
| R21: Se reduce el número de niños, niñas y adolescentes que son víctimas de violencia sexual. | 0.12 % | 32 905 791 | 39 083 612 | 99 % |

Fuente: Elaboración propia, con información del MIMP. VII Informe Anual de Avance de las Metas del Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2018.

Foto: Miguel Arreátegui / Save the Children (Perú)



V. CONCLUSIONES SOBRE LOS PRESUPUESTOS PÚBLICOS PARA LAC



El retroceso en espacios de transparencia y rendición de cuentas, la priorización de programas centrados en la respuesta a la covid-19, la invisibilización de las niñas y adolescentes mujeres en espacios de participación y toma de decisiones, y la relegación en la implementación de un enfoque de género en la planificación de políticas públicas y su ejecución, son algunos de los obstáculos que siguen vigentes en el avance hacia una inversión pública equitativa en función del género. Estos y otros desafíos nos alertan a tomar acciones concretas como sociedad civil para visibilizar las brechas de género y defender, junto con ellas, los derechos de las NAM.

A continuación, se señalan algunas conclusiones extraídas del estudio efectuado a partir de los datos publicados hasta fines del 2020. Estas subsisten en la actualidad, y aún con más urgencia de ser tenidas en cuenta, debido al impacto de la covid-19 en los países de región; especialmente, en las poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad, entre ellas, las niñas y adolescentes mujeres:

- A cinco años de haber sido aprobada la Observación General 19 (OG 19) del Comité sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas; al parecer, todavía no se tienen en consideración sus múltiples recomendaciones para un mayor y mejor uso de los recursos públicos destinados a los NNA; en particular,

para las NAM. No se observa, como lo plantea la OG 19, la elaboración y disposición de información y sistemas de información de manera desagregada, que permita conocer la situación del cumplimiento de derechos de las NAM de forma asequible y oportuna, a fin de determinar sus vínculos con los presupuestos públicos. Este constituye un rasgo característico del proceso del presupuesto público: efectuar asignaciones inerciales, con poco uso de información detallada, actualizada y útil.

- Como se ha visto, los presupuestos públicos están centralizados a nivel nacional, y las asignaciones a los Gobiernos subnacionales aún no han sido descentralizadas. Las decisiones del Gobierno central no siempre contribuyen con los productos (bienes y servicios) que se brindan a las NAM de manera descentralizada.
- El gasto público en NAM no solo es insuficiente e ineficiente; también, es inequitativo. En el análisis que se ha llevado a cabo, se pueden observar las escasísimas asignaciones y el exiguo gasto orientados a enfrentar violaciones de derechos que afectan principalmente a las NAM.
- En la mayoría de los países de la región, los presupuestos públicos se estructuran de acuerdo con los ingresos fiscales; los cuales son relativamente reducidos, pues se sustentan principalmente en los ingresos por tributos indirectos, es decir, el pago de



impuestos de la ciudadanía (IVA, IGV, o similares). En promedio, la tributación de la región es un poco más de la mitad de la de los países desarrollados. Este sustento respecto la estructuración de los presupuestos públicos de la región posee limitaciones para ampliar la disponibilidad de recursos; por lo tanto, “la caja” pública de los países de la región es relativamente reducida para atender las demandas de los servicios públicos que deben brindar los Estados.

- Aun cuando se han dado avances en los procesos presupuestales, en el diseño, transparencia y acceso a la información, seguimiento y control, todavía subsisten trabas que restan eficiencia a la gestión pública de los presupuestos. Algunas de ellas son las siguientes: falta de elaboración de un enfoque centrado en la ciudadanía; preferencia por el equilibrio de las cuentas públicas en detrimento de los derechos de las personas; carencia de orientación, principalmente, por resultados sociales; débil planificación y poca transparencia sobre las prioridades; los objetivos y metas por alcanzar no quedan muy claros, por lo tanto, no se pueden establecer prioridades de atención ni financiamiento público.
- Otra limitación tiene que ver con la escasa información y análisis sobre el desempeño de las intervenciones públicas, que no permiten dar continuidad a determinadas políticas ni subsanar errores o enmendar determinadas decisiones de política, lo cual permitiría reorientar el gasto público.
- Predominancia de un criterio inercial de asignación presupuestal en función de los presupuestos históricamente elaborados. Por esta razón, reducida flexibilidad para el cambio de estrategias de intervención, y para la toma de decisiones por gerentes públicos, así como preferencia por las actividades de control antes que por las de orientación y asesoría.
- Superioridad recurrente de la agenda política partidaria en la asignación de los mayores recursos de los presupuestos, en desmedro de la aplicación de políticas integrales planificadas, con objetivos y metas definidas.
- Evaluación de los presupuestos centrada principalmente en los procesos administrativos y en

la ejecución financiera, no en los resultados y logros alcanzados en la población.

- Además, como lo hemos señalado, los presupuestos públicos de la región, son relativamente exiguos en comparación con los países de la OCDE. Ello determina menores posibilidades en lo que se refiere a universalizar las atenciones a las demandas de bienes y servicios públicos destinados a todos los NNA; sobre todo, para los más vulnerables y excluidos: las NAM. No solo los presupuestos públicos para los NNA son reducidos; además, no se gasta adecuadamente. Muchas veces son gestionados con ineficiencia e ineficacia.

De igual manera, el gasto público orientado a la participación de las NAM en el ciclo de políticas públicas que los involucran o les interesa ha sido reducido, de tal forma que se plantean problemas relacionados con la centralización del gasto, así como con la falta de personal y de profesionales que contribuyan a promover una mayor participación de aquellos en los Gobiernos subnacionales.

BIBLIOGRAFÍA



Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS)/Instituto Nacional de Estadística (INE)/ Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN). (2017). VI Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil 2014-2015.

Agencia IBGE. (21 de diciembre de 2020). *Em 2019, havia 1,8 milhão de crianças em situação de trabalho infantil no país, com queda de 16,8% frente a 2016.* Obtenido de <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/29737-em-2019-havia-1-8-milhao-de-criancas-em-situacao-de-trabalho-infantil-no-pais-com-queda-de-16-8-frente-a-2016>

Asociación Diálogos con base en registros de la Policía Nacional Civil. (2019).

Banco Mundial. (s. f.). Estadísticas 2016.

BUDELNDER, D., ELSON, D., HEWITT, G., & MUKHOPADHYAY, T. (2002). *Gender Budgets Make Cents. Understanding gender responsive budgets.*

Centro de Políticas Públicas y Derechos Humanos Perú EQUIDAD. (2017). *Boletín de Difusión.*

CEPAL/AECID. (2016). *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe. Las finanzas públicas ante el desafío de conciliar la austeridad con crecimiento e igualdad.*

CEPAL/UNICEF. (2018). *América Latina y el Caribe a 30 años de la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño.*

CEPALSTAT. (4 de noviembre de 2020). *Estadísticas e indicadores.* Obtenido de https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp

CEPALSTAT. *Gasto público social.* Disponible en: <https://cepalstat-prod.cepal.org/cepalstat/tabulador/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=3127&idioma=e>

CHS Alternativo. (2018). *VI Informe Alternativo.*

Comisión Económica para América Latina (CEPAL). (3 de noviembre de 2020). *Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG). En Estadísticas Sociales 2018.* Obtenido de https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp

Comisión Económica para América Latina. (2018). *Panorama social de América Latina 2017.*

Comisión Económica para América Latina. (2016). *Panorama social 2016.*

Comisión Económica para América Latina. (2018). *Anuario estadístico 2018.*

Comisión Económica para América Latina. (2019). *Balance preliminar de las economías de América Latina 2018.*

Comisión Económica para América Latina. (2019). *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe. Políticas tributarias para la movilización de recursos en el marco de la agenda 2030 para el desarrollo sostenible.*

Comisión Económica para América Latina. (2019). *Panorama fiscal en América Latina 2019. Santiago.*

Comisión Económica para América Latina. (2021). *Panorama fiscal en América Latina 2021. Santiago.*

Comisión Económica para América Latina. (2019). *Panorama social 2018. Santiago de Chile.*



Comisión Económica para América Latina. (2021). *Panorama social 2021*. Santiago de Chile.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2018). *La ineficiencia de la desigualdad. Trigésimo séptimo periodo de sesiones*. La Habana. Santiago de Chile.

Comisión Económica para América Latina. (2013). *Panorama social de América Latina 2013*.

Comité de los Derechos del Niño. (2013). Observación General 14.

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (COCEDAW). (2010). Recomendación General 28. Las obligaciones básicas de los Estados partes en virtud del artículo 2 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

Consejo de Ministros de Hacienda o Finanzas de Centroamérica, Panamá y República Dominicana (COSEFIN). (27 de noviembre de 2020). *Presupuesto por resultados con enfoque de género, experiencia de Centroamérica, Argentina, Brasil y el Caribe*. Obtenido de <https://cosefin.org/presupuestos-por-resultados-con-enfoque-de-genero-experiencia-de-centroamerica-argentina-brasil-y-el-caribe/>

Coordenação-Geral de Informações e Análise Epidemiológica. (2020). Mortalidade Materna no Brasil. *Boletim Epidemiológico*.

Coordinadora Institucional de Promoción por los Derechos la Niñez (CIPRODENI). (2019). *Boletín de Análisis número 10*. Guatemala: CIPRODENI.

ELSON, Diane. (s. f.). *Iniciativas de presupuestos sensibles al género: dimensiones claves y ejemplos prácticos*.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). (4 de noviembre de 2020). *La situación de las mujeres y las niñas*. Obtenido de https://www.unicef.org/spanish/gender/3984_factsandfigures.html

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia - UNICEF. (21 de diciembre de 2020). *La Trata de Niños*. Obtenido de https://www.unicef.org/spanish/protection/57929_58005.html

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y Comisión Europea. (2014). *Manual de los Derechos del Niño: integración de los derechos del niño en la cooperación para el desarrollo*.

Guatemala. (11 de marzo de 2010). Decreto 10-2010. Disposición de apoyo financiero, readecuación presupuestaria, transparencia fiscal y reformas al decreto número 72-2008 del Congreso de la República de Guatemala y sus reformas, Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos (...). Diario de Centroamérica, lunes 24 de mayo de 2010, 45.

IBGE/Registro Civil. Elaboración CEDECA Ceará. (s. f.).

INESC. (12 de junio de 2018). Trabalho infantil perpetua desigualdades no Brasil.

Instituto Brasileiro da Estatística e Geografia. (s. f.). *Síntese de indicadores sociais*.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). (15 de diciembre de 2020). *Educação 2019. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua*. Obtenido de https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101736_informativo.pdf

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (15 de diciembre de 2020). *Sistema IBGE Recuperação Automática (SIDRA). Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua anual. Tabela 7219- Pessoas de 15 a 29 anos de idade com nível de instrução inferior ao médio completo e que não frequentam escola, curso técnico, normal*. Obtenido de <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/7219>

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística- IBGE. (15 de diciembre de 2020). *Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA). Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua anual. Tabela 7138 - Taxa de escolarização, por sexo e grupo de idade*. Obtenido de <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/7138>

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI). (2020). *Desnutrición crónica infantil en Guatemala: Una tragedia que el debate político no debe evadir*.

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI). (2020). *Inversión pública en niñez y adolescencia 2019. Serie de documento de análisis ;Contamos!*



Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada IPEA y Forum Brasileiro de Segurança Pública. (2019). *Atlas da Violência 2019*.

Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2016). *Brechas de género 2016. Avances hacia la igualdad de mujeres y hombres*. Lima.

Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (INEI). (2019). *Brechas de género 2019*.

Instituto Nacional de Estadística e Informática. (s. f.). *Resultados de la pobreza monetaria 2019*.

MALDONADO, E. (s. f.). *Gasto público dirigido en atención a la niñez y adolescencia migrante y retornada en el triángulo norte de Centroamérica. Trabajo final de máster*.

MANHAS, Cleo. (s. f.). *El trabajo Infantil perpetúa las desigualdades en Brasil*.

MEJÍA, A., MOYA, C., MURGUÍA, C., & MENDOZA, W. (2019). *Las adolescentes peruanas en matrimonio o unión. Tradiciones, desafíos y recomendaciones*. UNFPA y Plan International.

Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. (18 de diciembre de 2020). *Campanha visa reduzir altos índices de gravidez precoce no Brasil*. Obtenido de <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2020-2/fevereiro/campanha-visa-reduzir-altos-indices-de-gravidez-precoce-no-brasil>

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (15 de diciembre de 2020). *Programa Presupuestal 0091*. Obtenido de https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/ppr/prog_presupuestal/articulados/PP_0091_servicios_educativos_EBR.pdf

Ministerio de Economía y Finanzas. (17 de diciembre de 2020). *Presupuesto de gastos bajo enfoque de resultados*. Obtenido de https://www.mef.gob.pe/contenidos/conta_publ/2018/5_Presupuesto_Gastos_Resultados.pdf

Ministerio de Educación. (15 de diciembre de 2020). *Anuario Estadístico*. Obtenido de <http://estadistica.mineduc.gob.gt/Anuario/home.html#>

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP). (s. f.). *XII Informe de avances en el cumplimiento de la Ley 28983. Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres. Periodo 2018*.

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. (2012). *Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia*.

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. (2018). *Repositorio Digital Femicidio*.

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. (21 de diciembre de 2020). *Casos de personas afectadas en los CEM por VCMIGF según tipo de violencia, edad y sexo 2018*. Obtenido de <https://www.mimp.gob.pe/contigo/contenidos/pncontigo-articulos.php?codigo=36>

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. (17 de diciembre de 2020). *Resumen estadístico de femicidio y tentativas 2018*. Obtenido de <https://www.mimp.gob.pe/contigo/contenidos/pncontigo-articulos.php?codigo=39>

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. (s. f.). *VII Informe anual de avance de las metas del Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2018*.

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (s. f.). *VIII Informe anual de avance de las metas del Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2019*.

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (s. f.). *IX Informe anual de avance de las metas del Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2020*.

Ministerio de Salud. (s. f.). *Sistema de Información de Apelaciones de Notificación -SINAN Net*.

Ministerio de Salud. Centro Nacional de Epidemiología, Prevención y Control de Enfermedades. (17 de diciembre de 2020). PPT. Obtenido de <https://www.dge.gob.pe/portal/docs/vigilancia/sala/2020/SE26/mmaterna.pdf>



Ministerio de Salud. Centro Nacional de Epidemiología, Prevención y Control de Enfermedades. (17 de diciembre de 2020). *PPT*. Obtenido de <https://www.dge.gob.pe/portal/docs/vigilancia/sala/2020/SE26/mmaterna.pdf>

Ministerio Público/Fiscalía de la Nación. (2010). Boletín del Observatorio de Criminalidad Noviembre 2010. *Boletín del Observatorio de Criminalidad*.

Naciones Unidas. (1979). *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*.

Naciones Unidas. (1989). *Convención de los Derechos del Niño*.

Naciones Unidas. Comité de Derechos del Niño. (2016). *Observación Genral 19 sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño (art. 4)*.

Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. CEPAL/AECID. (2017). Planes de igualdad de género en América Latina y el Caribe. Mapas de Ruta para el Desarrollo. *Estudios*.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (21 de diciembre de 2020). *El estado de la trata de Personas en Perú*. Obtenido de https://www.unodc.org/documents/peruandecuador/Informes/trata_PERU_Abril_2012_-_Final.pdf

OIT/UNICEF/BM. (2017). *Entendiendo el trabajo infantil en Centroamérica y República Dominicana*.

OIT/UNICEF/BM. (2017). *Entendiendo las dinámicas del trabajo infantil en América Central y la República Dominicana*.

Organización de Estados Americanos (OEA). (1994). *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, “Convención de Belem do Pará”*.

Organización de Estados Americanos. (1995). *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Belem do Pará”*. 1994.

Organización de Estados Americanos. (2014). *Declaración sobre la violencia contra las niñas, mujeres y adolescentes y sus derechos sexuales y reproductivos*.

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (21 de diciembre de 2020). *¿Qué se entiende por trabajo infantil?* Obtenido de <https://www.ilo.org/ipec/facts/lang--es/index.htm>

Organización Mundial de la Salud. (17 de diciembre de 2020). *El embarazo y la adolescencia*. Obtenido de <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/adolescent-pregnancy>

QUIÑONES, N. (2015). *Informe final del monitoreo de avances en la implementación del PME A 2012-2021*. UNFPA-MCLP.

Redacción. (2012). *Las rutas de la reintegración. Memoria*.

Redacción. (13 de junio de 2018). *Instalan Comisión de Emergencia para acciones contra la violencia hacia la mujer*. *Diario el Comercio*. <https://elcomercio.pe/peru/instalan-comision-emergencia-acciones-violencia-mujer-noticia-527351-noticia/>.

RODRIGUEZ, G. (21 de diciembre de 2020). *Conheça o PETI, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil*. Obtenido de <https://www.chegadetrabalho infantil.org.br/tira-duvidas/o-que-voce-precisa-saber-sobre/conheca-o-peti-programa-de-erradicao-do-trabalho-infantil/>

Save the Children/ICEFI (2021). *Cumplirle a las niñas, niños y adolescentes. Una propuesta de inversión pública en niñez y adolescencia (2020-2023) para avanzar en la agenda ODS*.

Secretaría contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas. (21 de diciembre de 2020). *Fundamento legal de la trata de personas*. Obtenido de <https://svet.gob.gt/temasdetrabajo/%C2%BFqu%C3%A9-es-trata-de-personas>

Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República/Movimiento Social por los Derechos de la Niñez y la Juventud. (s. f.). *Política pública y Plan de Acción para la Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia 2017-2032*.



Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia de la República. SIISAN. (17 de diciembre de 2020). *Sala situacional. Casos de desnutrición, agua semanal y fallecidos vinculados a la desnutrición aguda.* Obtenido de <http://www.siisan.gob.gt/siisan/situacion-san/#1562792904741-dbb119563-4e71>

Secretaría Presidencia de la Mujer (SEPREM). (2020). *Informe Clasificador Presupuestario con Enfoque de Género CPEG. Período Enero a Diciembre de 2019.*

Secretaría Presidencial de la Mujer. (2018). *Informe anual. Periodo de enero a diciembre de 2017. Clasificador Presupuestario con Enfoque de Género con base en la PNPDIM y PEO 2008-2023.*

Secretaría Presidencial de la Mujer -SEPREM. (17 de diciembre de 2020). *Lineamientos generales de política.* Obtenido de <https://sepren.gob.gt/wp-content/uploads/Lineamientos-Generales-de-Politica-2020.pdf>

TROMBEN, V., & PODESTÁ, A. (2018). Prestaciones familiares públicas en América Latina. En CEPAL/UNICEF, América Latina y el Caribe a 30 años de la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño. Santiago.

UNESCO. Sistema de información de tendencias educativas en América Latina. (17 de diciembre de 2020). Indicadores de acceso. Obtenido de https://www.siteal.iiep.unesco.org/ayuda/indicadores/indicadores_acceso

UNICEF. (17 de diciembre de 2020). *¿Qué son el matrimonio infantil y las uniones tempranas forzadas?* Obtenido de <https://www.unicef.org/guatemala/podriaserturealidad>

Vicepresidencia de Guatemala. (2017). *Plan Nacional de Prevención de Embarazos en Adolescentes en Guatemala 2018-2022.*



Save the Children