

**ARGUMENTOS Y HERRAMIENTAS PARA
CONTRIBUIR A LA INVERSIÓN SOCIAL
A FAVOR DE LOS ADOLESCENTES
DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**



Para toda la infancia
Salud, Educación, Igualdad, Protección
ASI LA HUMANIDAD AVANZA

unicef 



Foto de portada: ©UNICEF-Belice / César Villar

ISBN-13: 978-92-806-4014-4

ISBN-10: 92-806-4014-3

Derechos reservados 2006

Producido por:

UNICEF, Oficina Regional para América Latina y el Caribe

Ciudad del Saber, Edificio 131

Apartado 3667 Balboa, Ancón

Panamá Rep. de Panamá

Tel. (507) 301-7400 • Fax: (507) 317-0258

Email: tacro@uniceflac.org • Web: <http://www.unicef.org/lac>

ARGUMENTOS Y HERRAMIENTAS PARA CONTRIBUIR A LA INVERSIÓN SOCIAL A FAVOR DE LOS ADOLESCENTES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Los adolescentes representan el 20% de nuestra población y el 100% de nuestro futuro

Autor desconocido

CONTENIDO

	Siglas	4
	Recuadros y diagramas	5
	Introducción	6
<hr/>		
	LA ADOLESCENCIA: UNA ETAPA DECISIVA	
	1.1 Hacia una visión positiva de la adolescencia	11
	1.2 Las políticas públicas y las acciones a favor de los derechos de los adolescentes formuladas desde una visión positiva	12
<hr/>		
	POR QUÉ INVERTIR EN LOS ADOLESCENTES?	
	2.1 Argumentos para abogar por la inversión social a favor de los adolescentes	17
<hr/>		
	¿CUÁLES SON LAS ÁREAS ESTRATÉGICAS PARA LA INVERSIÓN EN LA ADOLESCENCIA?	
	3.1 La educación secundaria y la capacitación para el trabajo	23
	3.2 La salud y el desarrollo saludable de los adolescentes	25
	3.3 La protección a los adolescentes del maltrato, explotación y abuso y la creación de un ambiente seguro y de protección	27
<hr/>		
	EL PRESUPUESTO NACIONAL: UNA HERRAMIENTA PARA EL CUMPLIMIENTO DE LOS DERECHOS DE LOS ADOLESCENTES	
	4.1 ¿Cómo determinar las estrategias más apropiadas para incidir sobre la inversión social a favor de los adolescentes?	31
	4.2 Estrategias para influenciar la inversión pública a favor de los adolescentes	33
<hr/>		
	LAS ETAPAS Y HERRAMIENTAS NECESARIAS PARA ANALIZAR Y DAR SEGUIMIENTO AL GASTO SOCIAL DIRIGIDO A LA ADOLESCENCIA	
	5.1 Definir el gasto social que beneficia a la adolescencia	37
	5.2 Lograr el acceso a la información presupuestaria	38
	5.3 Desarrollar un sistema de información presupuestaria	38
	5.4 Analizar y monitorear el gasto social dirigido a los adolescentes	38
<hr/>		
	MOVILIZACIÓN, INCIDENCIA Y FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES PARA INFLUENCIAR LA INVERSIÓN SOCIAL A FAVOR DE LOS ADOLESCENTES	
	6.1 Las etapas del proceso presupuestal y los actores estatales relevantes	43
	6.2 Los actores no gubernamentales	47
	Bibliografía	48

SIGLAS

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CDN	Convención sobre los Derechos del Niño
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
FMI	Fondo Monetario Internacional
FNUAP	Fondo de Población de las Naciones Unidas
FODESAF	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
IDRC	International Development Research Centre
MDG/ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
NNUU	Naciones Unidas
OCA	Orçamento Criança e Adolescentes Presupuesto Niño y Adolescente
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización no gubernamental
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Proyecto de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera
TACRO	Oficina Regional para América Latina y el Caribe (UNICEF)
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNIFEM	Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer

RECUADROS Y DIAGRAMAS

Recuadro 1:	Los elementos esenciales de la visión positiva de la adolescencia
Recuadro 2:	La adolescencia temprana: una etapa olvidada
Recuadro 3:	La resiliencia en los adolescentes
Recuadro 4:	La inversión social a favor de la población adolescente en América Latina y el Caribe
Recuadro 5:	Los costos de no invertir en la adolescencia
Recuadro 6:	La situación de la educación de los adolescentes en América Latina y el Caribe
Recuadro 7:	La situación de la salud sexual y reproductiva de los adolescentes en América Latina y el Caribe
Recuadro 8:	La Iniciativa Xchange
Recuadro 9:	La violencia y los adolescentes en condiciones de vulnerabilidad en América Latina y el Caribe
Recuadro 10:	Las iniciativas de los países
Diagrama 1:	Relación entre el presupuesto nacional y la realización progresiva de los derechos de los adolescentes
Diagrama 2:	Las etapas del ciclo presupuestal

INTRODUCCIÓN



La Convención sobre los Derechos del Niño establece los derechos humanos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales que deben disfrutar todas las personas menores de 18 años, sin discriminación alguna. El derecho de los niños, niñas y adolescentes¹ a la supervivencia, al desarrollo pleno, a la protección contra el abuso, el maltrato y la explotación, y el derecho a la plena participación en la vida familiar, cultural y social, se encuentran articulados de forma precisa y completa en este instrumento jurídico.

Todos los países de América Latina y el Caribe han ratificado la Convención y por lo tanto han adquirido la obligación jurídica y el compromiso internacional de proteger y asegurar los derechos de los niños “hasta el máximo de los recursos que dispongan”². La Convención ha desencadenado avances significativos en materia normativa al interior de los países y esto se ha reflejado en mejoras concretas en torno a las condiciones de vida de millones de niños, niñas y adolescentes de ambos sexos en la región.

Sin embargo, una rápida mirada a los indicadores sociales de la adolescencia o un paseo por cualquier ciudad de América Latina y el Caribe pone en evidencia que la situación real de los y las adolescentes en la región dista mucho de los ideales establecidos en la Convención. Ser adolescente hoy en América Latina y el Caribe, para muchos significa atravesar por las dificultades propias de esta

etapa de transición y además enfrentarse a los obstáculos y riesgos asociados a la pobreza, a la falta de oportunidades, a la ausencia de redes de apoyo y de entornos protectores que garanticen su desarrollo saludable.

Para traducir los principios y las normas establecidas en la Convención en una realidad, se requiere de la acción decidida de los gobiernos, que a través de las políticas públicas deben buscar garantizar la promoción y protección de los derechos de los y las adolescentes. No obstante, para que las políticas públicas cumplan esta función, debe haber una transición desde la visión tradicional de los adolescentes

“...los adultos lo primero que tienen que hacer es comenzar a pensar como nosotros y así algún día entenderán la verdadera realidad en que vivimos”

Luis, de 19 años citado en La Juventud Opina, sección de opinión y debate en www.unicef.org

como la fuente de problemas sociales, hacia una visión positiva que los visualiza como sujetos de derechos humanos y reconoce su enorme potencial para contribuir al desarrollo propio y de la sociedad. Las políticas públicas de adolescencia, que tradicionalmente se han enfocado en el alivio de los problemas cuando ya se han presentado,

1. A lo largo de este texto, las referencias a “los adolescentes” incluyen a los adolescentes de ambos sexos. En la mayor parte del texto se omite el uso de “los y las adolescentes” para hacer la lectura más fluida.
2. Artículo 4 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

como el consumo de sustancias adictivas, la maternidad y paternidad tempranas y la violencia, deben ser universales y holísticas, preventivas y deben estar concentradas en desarrollar el potencial y las capacidades de los adolescentes, brindándoles las oportunidades para adoptar comportamientos saludables, convivir en ambientes protectores y desarrollar las habilidades necesarias para la ciudadanía y la vida adulta.

La implementación de políticas públicas que garanticen los derechos de los y las adolescentes requiere de una inversión social suficiente, eficiente y equitativa. En este contexto, el presente documento busca proporcionar los argumentos y herramientas necesarias para que los profesionales que trabajan en las oficinas de Unicef en los países de América Latina y el Caribe, así como el amplio espectro de aliados, contrapartes y donantes de la Organización, puedan ejercer una influencia sobre los procesos presupuestarios, con miras a lograr una asignación más equitativa y eficiente de los recursos públicos a favor de los adolescentes y promover la transparencia y la participación ciudadana en las políticas de inversión social.

Este documento incorpora el conocimiento acumulado a partir de experiencias existentes en los programas de cooperación de UNICEF y contrapartes en varios países de la región, y hace uso de los aportes contenidos en el documento “¿Cómo influenciar una mayor inversión social en la infancia? Argumentos y estrategias” publicado por la Oficina Regional de Unicef para América Latina y el Caribe a comienzos del 2005.



1

La adolescencia: una etapa decisiva³



La adolescencia es una de las etapas más complejas y fascinantes de la vida humana y se caracteriza por ser un período de cambio, de vulnerabilidad y de oportunidad.

Durante los años de la adolescencia, las personas atraviesan cambios físicos y emocionales y emprenden la búsqueda de independencia y autonomía. También cuestionan su identidad, buscan establecer relaciones fuera del ámbito familiar, empiezan a entender y a vivir su sexualidad y se preocupan por su preparación para la incursión en el mercado laboral.

Para muchos adolescentes en América Latina y el Caribe, el apoyo del entorno familiar, educativo, del círculo de las amistades y de otras redes protectoras, los ayuda a enfrentar la transición y hace que el período de la adolescencia sea una época de aprendizaje, de experiencias positivas, de crecimiento y desarrollo intelectual y emocional. No obstante, para un porcentaje importante de la población adolescente en la región, la situación es diferente, ya que debe afrontar los retos característicos de esta etapa de transición sin contar con redes de apoyo y en muchos casos, su situación se ve exacerbada por las carencias y desventajas que surgen de la pobreza y la exclusión.

La adolescencia representa una oportunidad –una de las más decisivas– para incidir de forma positiva sobre la vida de las

personas. Durante este período, las decisiones que se toman, los hábitos que se forman y los caminos que se eligen pueden tener repercusiones para toda la vida. Por estar aún en proceso de formación física, intelectual, emocional y moral, los adolescentes constituyen un terreno fértil para cultivar las bases de sociedades justas, solidarias, democráticas y productivas. De la prioridad que se le otorgue al cumplimiento de los derechos humanos de los adolescentes de hoy, depende en buena medida el desarrollo económico y social de América Latina y el Caribe en una década particular.

Por estar aún en proceso de formación física, intelectual, emocional y moral, los adolescentes constituyen un terreno fértil para cultivar las bases de sociedades justas, solidarias, democráticas y productivas.

1.1 Hacia una visión positiva de la adolescencia

Con frecuencia, los adolescentes en América Latina y el Caribe son percibidos como la fuente de diversos problemas que afectan a la sociedad. A medida que la violencia, las pandillas o “maras”, el consumo de drogas y alcohol y los embarazos tempranos han ido acaparando la atención de los

3. A efectos de este documento, se entenderá por adolescentes, los individuos entre los 10 y 18 años de edad y a los jóvenes como aquellos entre los 19 y 24 años.

medios de comunicación y de la opinión pública, los adolescentes se han convertido en sinónimos de problema, de algo que debe remediarse o aplacarse.

Esta visión limitada y negativa de la adolescencia también se ha hecho manifiesta en las políticas públicas. Éstas se han enfocado en atender la manifestación de problemas específicos, tales como el consumo de sustancias adictivas, la maternidad y paternidad tempranas y la violencia perpetrada por los adolescentes. La intervención estatal se ha realizado para abordar los problemas cuando estos ya se han presentado, lo cual demanda inversiones sustancialmente mayores a las que requiere la prevención de los mismos.

Además, las intervenciones en muchos casos se enfocan exclusivamente en el problema a ser resuelto, descuidando otras causas subyacentes asociadas a diferentes aspectos de la vida de los adolescentes y pasando por alto las interrelaciones que existen entre las condiciones individuales de salud física, bienestar emocional y educación; las condiciones familiares y del entorno comunitario. Estas intervenciones, además de ser costosas y con frecuencia poco exitosas por su carácter tardío y limitado, confirman que los gobiernos y la sociedad están percibiendo a la adolescencia como una fuente de problemas y están pasando por alto su potencial para contribuir al desarrollo propio y de sus comunidades.

La visión positiva de los adolescentes abandona la percepción de éstos como objetos de caridad, benevolencia o como

la fuente de innumerables problemas y los reconoce como sujetos de derechos con un enorme potencial para la transformación de las sociedades.

La visión positiva de los adolescentes se deriva de la Convención sobre los Derechos del Niño y es tanto una filosofía como un marco conceptual para la elaboración e implementación de las políticas públicas, programas y acciones a favor de sus derechos. En el Recuadro 1 se destacan los elementos principales que caracterizan la visión positiva de la adolescencia.

1.2 Las políticas públicas y las acciones a favor de los derechos de los adolescentes formuladas desde una visión positiva

Como se verá con mayor profundidad en el capítulo 3, en el marco de una visión positiva, las políticas y las acciones que buscan dar garantía a los derechos de los adolescentes deben tener las siguientes características:

- Ser **universales y holísticas**, es decir que reconocen la integralidad de los individuos y están centradas en la familia, la comunidad y el entorno más amplio que rodea al adolescente.
- Ser **preventivas**, es decir deben otorgar especial atención al período entre los 10 y 14 años, conocido como la adolescencia temprana (ver Recuadro 2). Las intervenciones durante esta etapa son especialmente importantes, porque pueden contribuir a generar en los adolescentes la resiliencia y otras herramientas necesarias para protegerse de riesgos y evitar los problemas comunes en su etapa del ciclo vital (ver Recuadro 3). La

Recuadro 1:

Los elementos esenciales de la visión positiva de la adolescencia

Se pueden destacar los siguientes elementos esenciales de la visión positiva de los adolescentes:

- Los adolescentes son percibidos, valorados y respetados como sujetos de derechos con un gran potencial para contribuir al desarrollo propio y de la sociedad.
- Muchos de los comportamientos problemáticos de los adolescentes son el resultado del “analfabetismo” emocional, ligado a fallas y carencias en su entorno inmediato (familia, escuela, comunidad) y el macro-ambiente.
- Los adolescentes conocen sus necesidades y prioridades y se les debe permitir participar activamente en los espacios de decisión y en las diferentes etapas de la política pública.
- El bienestar de los adolescentes depende estrechamente de sus relaciones con el entorno inmediato (familias, las escuelas y las comunidades) y del trato que reciban por parte de sus miembros.
- Los adolescentes son ávidos de reconocimiento, orientación y apoyo por parte de sus padres/madres o tutores.
- Los adolescentes necesitan desarrollar la autoestima, el auto-conocimiento y un sentido de pertenencia.

evidencia internacional demuestra que durante la adolescencia temprana, las personas valoran los consejos, la orientación y el apoyo que ofrecen los padres y otros adultos.

- Concentrarse en el **potencial y las capacidades** de los adolescentes, brindándoles las oportunidades para adoptar comportamientos saludables, convivir en ambientes protectores y desarrollar las habilidades necesarias para la ciudadanía y la vida adulta.
- Proporcionar **protección especial y restituir los derechos** de los adolescentes que se encuentran en situaciones problemáticas o en condiciones de vulnerabilidad. Esto ocurre cuando las políticas universales fallan o no existen, y en este caso, la política debe ocuparse de la restitución de los derechos que han sido violados.
- Incorporar la **participación activa** de los adolescentes en el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas,

programas y proyectos que les benefician. De esa manera, se logra que estas últimas respondan a las necesidades y a las prioridades de los adolescentes.

- Incorporar a los miembros de **las familias, escuelas y comunidades** y contribuir al fortalecimiento de sus capacidades para actuar a favor de los derechos de los adolescentes.
- Estar basadas en los **principios de la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer** (CEDAW), lo cual implica que deben velar por el interés superior del niño⁴; deben proteger la supervivencia, la salud y el desarrollo de los niños y los adolescentes; deben asegurar la no-discriminación por razón de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición; y deben

4. De acuerdo al espíritu de la Convención sobre los Derechos del Niño se entiende como niño a toda persona hasta los 18 años.

escuchar y tomar en cuenta los puntos de vista de los niños.

- Estar guiadas por **información confiable, actualizada y relevante** acerca de las variables demográficas, económicas y sociales que afectan a los adolescentes y su entorno. Así mismo, la formulación de las

políticas debe estar alimentada por información acerca de intervenciones que han resultado exitosas y los factores que han contribuido al éxito.

Recuadro 2 La adolescencia temprana: una etapa olvidada

Tradicionalmente, en América Latina y el Caribe la inversión pública se ha enfocado en la salud y el desarrollo de los niños y niñas durante los primeros años de vida, a través de la ampliación de la cobertura de la inmunización; la implementación de acciones para la prevención y el tratamiento de las enfermedades diarreicas y las infecciones respiratorias agudas; la promoción de la lactancia materna y la complementación nutricional, entre otras. La inversión pública en la región también se ha preocupado por “aliviar” problemas que se manifiestan más notoriamente durante los últimos años de la adolescencia (15-18), tales como el embarazo temprano, la violencia y el VIH-SIDA, entre otros. La población entre los 10-14 años no ha ocupado un papel protagónico en las políticas públicas y en ocasiones, el accionar público ha pasado por alto sus necesidades específicas.

Es precisamente durante estos años de la adolescencia temprana que los individuos están comenzando a experimentar cambios físicos y psicológicos acelerados y requieren mayor apoyo y orientación. Las personas en este rango de edad son vulnerables, porque son más propensas a convertirse en víctimas del abuso y la explotación y también, a adquirir comportamientos riesgosos. Pero dada la receptividad que caracteriza a los individuos durante la adolescencia temprana, esta etapa también es una gran oportunidad para influir sobre ellos y transmitirles hábitos saludables que los proteja de las situaciones y actividades peligrosas.

La adolescencia temprana representa un momento privilegiado para la implementación de políticas públicas que estén orientadas a ofrecer a los adolescentes las posibilidades de adoptar comportamientos saludables, convivir en ambientes protectores y desarrollar las habilidades necesarias para la ciudadanía y la vida adulta. La inversión en los preadolescentes y adolescentes entre los 10-14 años es fundamental para garantizar la sostenibilidad y continuidad de los resultados de las inversiones realizadas durante la primera infancia y para prevenir el surgimiento de problemas altamente costosos para la sociedad, tales como el embarazo temprano, el consumo de drogas, las enfermedades de transmisión sexual y la violencia, entre otros.

Fuente: WHO, UNFPA, UNAIDS (2004)

Recuadro 3 La resiliencia en los adolescentes

En el campo de la ingeniería, la resiliencia es la capacidad de un material para recobrar su forma original, después de haber sido sometido a una presión que lo ha deformado. En el campo de las ciencias sociales y humanas, la resiliencia se entiende como la capacidad que permite a una persona prevenir, minimizar o superar los efectos negativos de una situación. Una fuente alternativa la define como la “habilidad para resurgir de la adversidad, adaptarse, recuperarse y acceder a una vida significativa y productiva” (ICCB, Institute on Child Resilience and Family, 1994). La teoría de la resiliencia busca identificar cuáles son los “escudos” que permiten a los niños y los adolescentes tener un desarrollo satisfactorio, a pesar de vivir en condiciones de pobreza o haber sufrido un evento catastrófico.

La Organización Mundial de la Salud revisó información para 53 países y encontró un conjunto de factores que contribuyen a proteger a los adolescentes de los riesgos que lo rodean y por lo tanto son fundamentales para prevenir problemas que son frecuentes durante esta etapa del ciclo vital:

- **Las relaciones familiares:** Los adolescentes que tienen relaciones familiares positivas son menos propensos a iniciar su actividad sexual a edades tempranas y tienen una menor probabilidad de ingerir sustancias adictivas (alcohol, drogas, tabaco).
- **El ambiente escolar:** Un ambiente escolar adecuado ayuda a prevenir en los adolescentes el uso de sustancias adictivas; las relaciones positivas con los maestros contribuyen a postergar la actividad sexual temprana y la actitud positiva frente a la escuela protege a los adolescentes de la depresión.
- **La religión o la espiritualidad:** Las creencias religiosas o la fe también protegen a los adolescentes de la actividad sexual temprana, del uso de sustancias adictivas y de la depresión.

Es especialmente importante garantizar que estos factores estén presentes durante la primera etapa de la adolescencia (10-14 años) de tal modo que ayuden a prevenir la aparición de futuros problemas.

Fuente: Organización Mundial de la Salud (2002).

2 ¿Por qué invertir en los adolescentes?



Para garantizar que los adolescentes estén saludables, convivan en ambientes protectores y puedan desarrollar las habilidades necesarias para la ciudadanía y la vida adulta, requieren del apoyo de sus familias, y otros adultos, así como de las instituciones que les proporcionan los bienes y servicios necesarios para el ejercicio de sus derechos humanos.

Al Estado le corresponde la obligación de apoyar a las familias en su rol protector y de implementar políticas públicas orientadas a garantizar el cumplimiento de los derechos de todos los niños, niñas y adolescentes. En una región como América Latina y el Caribe, en donde un alto porcentaje de las familias no dispone de ingresos ni de las capacidades para satisfacer las necesidades materiales de sus hijos adolescentes, el gasto público social— comúnmente entendido como el gasto público en educación, salud, nutrición, previsión y asistencia social, vivienda, agua y saneamiento — juega un papel fundamental en el cumplimiento de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes.

2.1 Argumentos para abogar por la inversión social a favor de los adolescentes

El argumento basado en los derechos humanos

El objetivo de la política pública en un Estado Social de Derecho es el bienestar y el cumplimiento de los derechos de los

ciudadanos y en especial los niños, niñas y adolescentes. La universalidad de los derechos humanos es la condición para lograr una mayor integración social, un mayor desarrollo económico y la consolidación de la democracia.

La Convención sobre los Derechos del Niño afirma que los Estados Parte garantizarán la supervivencia y el máximo desarrollo de todas las personas menores de 18 años, les darán el apoyo necesario a los padres y asegurará el desarrollo de instituciones, facilidades y servicios para este fin.

El objetivo de la política pública en un Estado Social de Derecho es el bienestar y el cumplimiento de los derechos de los ciudadanos y en especial los niños, niñas y adolescentes.

Por lo tanto, las enfermedades por falta de acceso a los servicios de salud, agua y saneamiento, el desarrollo truncado y el potencial perdido por deficiencias en los servicios de educación y el abuso y la explotación de los adolescentes es una seria violación de los derechos humanos.

La Convención también afirma que los Estados Parte adoptarán medidas hasta donde les permitan sus recursos disponibles para asegurar la implementación

Recuadro 4

La inversión social a favor de la población adolescente en América Latina y el Caribe

En América Latina, existe una gran heterogeneidad en las políticas nacionales para la adolescencia. Mientras que en algunos países prevalecen las políticas públicas intersectoriales, integrales y participativas que reconocen al adolescente como sujeto de derechos y como partícipe de los procesos de desarrollo económico y social, en otros, la situación aún es precaria. En varios países de la región, hay una carencia de políticas explícitas y exclusivas para la adolescencia y en muchos casos, los adolescentes son abordados, tanto en la legislación como en la oferta programática, en la misma categoría de los niños pequeños (menores de 10) o de los adultos jóvenes. Además, con frecuencia, los problemas que afectan a los adolescentes son enfrentados a través de programas puntuales y sectoriales que no hacen parte de una política más amplia que incorpore una visión integral del adolescente como sujeto de derechos.

Dado que la clasificación presupuestaria en los países de la región no incluye una categoría específica en la que se registre el gasto social dirigido a los adolescentes, es difícil establecer con exactitud la magnitud de la inversión pública que les beneficia. A partir de la información disponible, se observa que el gasto público que beneficia directamente a los adolescentes –el grueso del cual corresponde a los renglones de educación secundaria y salud sexual y reproductiva– tiende a ser reducido e insuficiente para atender las necesidades de este grupo poblacional. Asimismo, muchos de los programas específicos dirigidos a los adolescentes no han sido creados por ley y por lo tanto tienden a ser temporales y su repetición cíclica depende de recursos presupuestarios de carácter inestable.

de los derechos sociales, culturales y económicos de los niños y niñas. La Convención ha sido ratificada por todos los países de América Latina y el Caribe; por lo tanto, existe una obligación jurídica, ética y política de asignar los recursos necesarios para asegurar su cumplimiento.

El argumento económico

Numerosos estudios han demostrado que existe una fuerte relación entre las condiciones de salud y educación de la población y el crecimiento económico. Las inversiones dirigidas a la creación de capital humano (por ejemplo, para mejorar el acceso a los servicios de salud preventivos y

curativos, así como para mejorar la cobertura, la calidad y la relevancia de la educación), redundan en una población más capacitada, más productiva, con mayor potencial para contribuir al fortalecimiento de la competitividad del país.

En el plano económico, la globalización y la transición hacia la sociedad de la información hacen que las sociedades nacionales dependan cada vez más de su competitividad y ésta, a su vez, de la incorporación de la inteligencia y del conocimiento al sistema productivo. Por lo mismo, el desarrollo económico requiere de grandes y veloces cambios educativos⁵.

5. CEPAL y UNESCO, (2005)

Recuadro 5 **Los costos de no invertir en la adolescencia**

La falta de inversión adecuada y oportuna en la salud de los y las adolescentes acarrea altos costos no sólo en términos humanos, sino también económicos.

- Un estudio realizado para siete países del Caribe calculó el costo social que representa para la sociedad, los embarazos ocurridos en una cohorte de mujeres adolescentes. Para realizar el cálculo, se tomaron en cuenta los costos que los hijos(as) de mujeres adolescentes representan para el Estado, a lo largo de su vida, en materia de manutención, salud, transferencias y los costos financieros de los crímenes cometidos en el futuro por algunos de los niños(as). Los hallazgos demuestran que si bien el costo de una cohorte de mujeres adolescentes embarazadas varía sustancialmente entre los países (desde \$1 millón de dólares en Guyana a \$86 millones en República Dominicana), en todos los casos es dramáticamente superior al costo de las políticas de prevención de este fenómeno (World Bank, 2003).
- Según el mismo estudio citado en el punto anterior, la violencia y la criminalidad juveniles en Santa Lucía genera pérdidas a la sociedad de \$3 millones de dólares anuales. En Jamaica, la reducción en 1% en la delincuencia juvenil conllevaría a un aumento de los ingresos por turismo de 4% en Jamaica y de 2.3% en Bahamas. De manera similar, las pérdidas financieras causadas por la muerte de personas que enfermaron de VIH/SIDA durante la adolescencia oscila entre el 0,01% del producto nacional bruto (PNB) en Surinam y en Antigua y Barbuda, y el 0,17% del PNB en las Bahamas (World Bank, 2003).
- La Comisión sobre Macroeconomía y Salud estimó que para un país con un Producto Interno Bruto per cápita de \$1,000 dólares, los beneficios derivados de la prevención de un caso de infección por VIH-SIDA ascienden a \$34,000 dólares (UNFPA, 2005).
- Los datos para Trinidad y Tobago indican que por cada persona que comete un crimen (incluidos los adolescentes que superan la edad de imputabilidad penal), los costos directos que la sociedad debe afrontar ascienden a \$11,813 dólares, que incluyen los costos del arresto, de la presencia en corte, seis meses de privación de libertad y los ingresos que se dejan de percibir. Si se incluyen los costos económicos y humanos de las víctimas del crimen, el monto estimado sería sustancialmente superior. (World Bank, 2002).

Los beneficios individuales de la educación secundaria son significativos. Según la CEPAL, en algunos países de América Latina, las personas que completan la educación secundaria, reciben ingresos hasta 7 veces superiores de lo que necesitan estrictamente para vivir⁶.

La falta de inversión oportuna en los niños y adolescentes en todas las etapas del ciclo de vida, genera problemas serios que van a repercutir sobre éstos, sus familias y sobre la sociedad en su conjunto. En América Latina y el Caribe, hay más de 100 millones de adolescentes entre los 10 y los 18 años⁷. Si no se invierten los recursos adecuados para

6. CEPAL (1996)
7. División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales del Foro de las Naciones Unidas (2004)

garantizar su bienestar y el ejercicio de sus derechos, las pérdidas económicas por falta de competitividad laboral, por enfermedad, por embarazos tempranos y por violencia, entre otros, significarían altísimos costos para las economías de los países (ver Recuadro 5).

De hecho, la Organización Mundial de la Salud estima que el 70% de las muertes de adultos susceptibles de prevención (como las enfermedades cardíacas, el cáncer de pulmón y el SIDA) tienen sus orígenes en las conductas y modelos relacionados con la salud que comienzan en la adolescencia (Organización Mundial de la Salud, 2002).

Adicionalmente, debido a la disminución de las tasas de fecundidad, varios países de América Latina y el Caribe experimentarán durante los próximos años un aumento relativo de la población en edad de trabajar frente a la población económicamente dependiente (los niños y los adultos mayores).

Este “bono” demográfico asociado a las bajas tasas de dependencia, representa una oportunidad única para realizar inversiones en adolescentes y jóvenes, orientados a la formación de capital humano y de esa forma dinamizar el crecimiento económico y poner en marcha una transformación económica y social.

El argumento de la reducción de la pobreza y la desigualdad

En la actualidad, y en el marco de una creciente concentración del ingreso y de las desigualdades, el tema de la equidad ocupa un papel central en el análisis sobre desarrollo económico, reducción de la pobreza y derechos humanos.

Cuando se compara con otras regiones en el mundo, América Latina y el Caribe tiene la distribución de ingresos más desigual y las disparidades más agudas entre su población. En la región, el 20% de los hogares con ingresos más altos reciben el 60% del ingreso nacional, mientras que el 40% más pobre de la población recibe el 10%⁸. En países como Panamá, Brasil, Venezuela, y Paraguay, el 10% más rico de la población recibe ingresos 60 veces superiores a los que recibe el 10% más pobre⁹.

La desigualdad obstaculiza el desarrollo económico y la reducción de la pobreza, tal como lo demostró un estudio reciente para 18 países de América Latina¹⁰. Los resultados indican que un leve mejoramiento de la distribución del ingreso puede tener el mismo impacto sobre la pobreza, que muchos años de crecimiento económico.

Estas disparidades, además de constituir un obstáculo para el crecimiento económico y la estabilidad social, son ética y moralmente condenables. El resultado de la vida de una persona en sus diversas dimensiones debe reflejar sus esfuerzos y talentos, no su historia familiar. La raza, el sexo, el lugar de nacimiento, los orígenes familiares y el estrato

social no deberían determinar el desempeño social, económico o político de un individuo¹¹.

La intervención del Estado es necesaria para generar políticas redistributivas de los recursos de las sociedades. La inversión pública oportuna en la salud, la nutrición, la educación, la protección y la participación de los niños y los adolescentes es una herramienta estratégica para romper el ciclo de la pobreza y reducir la desigualdad.

El argumento político

Para que los países de América Latina y el Caribe puedan avanzar en la consolidación de la democracia, es indispensable invertir los recursos necesarios para garantizar que la próxima generación tenga un nivel educativo adecuado y además haya interiorizado los valores y la cultura de la participación y la convivencia solidaria.

Las inversiones públicas dirigidas a la promoción del desarrollo y la participación de los adolescentes abren la posibilidad para que estos definan y configuren su identidad individual y su ciudadanía. La participación permite a los adolescentes adquirir valores y habilidades necesarias para el ejercicio de la democracia y también les habilita para contribuir al fortalecimiento de la sociedad civil. A través de la participación en los espacios cotidianos, los adolescentes pueden desarrollar las capacidades para actuar y contribuir positivamente al ámbito político, lo cual representa un alto valor agregado para la sociedad.

Además, la inversión en los adolescentes es un mecanismo para alcanzar una mayor movilidad e integración social, así como una reducción de la pobreza, la exclusión, el descontento social y la violencia, factores que impiden el fortalecimiento de la democracia.

8. UNICEF (2005)

9. PNUD (2005)

10. CEPAL, PNUD, IPEA (2003)

11. Banco Mundial (2006)

3 ¿Cuáles son las áreas estratégicas para la inversión en los adolescentes?



Los derechos de los niños y los adolescentes son indivisibles, lo cual significa que todos los derechos tienen la misma importancia y por lo tanto no se pueden clasificar en una jerarquía. Sin embargo, en América Latina y el Caribe, las restricciones en el presupuesto público impiden que se puedan garantizar todos los derechos inmediata y simultáneamente. En este contexto, adquiere gran relevancia el principio de la realización progresiva de los derechos, que reconoce que el pleno cumplimiento de los derechos humanos se puede dar de manera gradual en los casos en que predomina la estrechez de recursos.

A partir de un análisis cuidadoso de la situación de la adolescencia en América Latina y el Caribe¹², se pueden identificar tres áreas prioritarias en donde la inversión pública resultaría estratégica para avanzar hacia la realización de los derechos de los adolescentes: (i) la educación secundaria y la capacitación para el trabajo; (ii) la salud y el desarrollo saludable de los adolescentes; (iii) la protección de los adolescentes del maltrato, explotación y abuso y la creación de ambientes seguros y protectores.

Es necesario tener presente que las políticas, los programas y en general todas las acciones que buscan incidir sobre los adolescentes y su entorno, deben incorporar la participación activa de éstos, dándoles amplias oportunidades para expresarse, escuchando lo que tienen por decir y permitiéndoles actuar como agentes de su propio desarrollo.

A continuación se resaltan algunos elementos que se consideran centrales para la formulación de las políticas públicas en el marco de la visión positiva de la adolescencia. El análisis que se presenta en esta sección no debe tomarse como una lista exhaustiva de recomendaciones de política; más bien representa un conjunto de aportes para orientar y

Cada país debe ajustar las políticas y acciones a favor de los adolescentes según sus particularidades sociales, económicas, culturales, de género y de estado civil.

enriquecer las políticas a favor de los derechos de los adolescentes latinoamericanos y caribeños¹³. Es importante tener en cuenta que dada la heterogeneidad de la población adolescente en la región, cada país debe ajustar las políticas y acciones a favor de este grupo según sus particularidades sociales, económicas, culturales, de género y de estado civil.

3.1 La educación secundaria y la capacitación para el trabajo

Una gran parte de las oportunidades en la vida están determinadas por la cantidad y calidad de la educación recibida. La educación de calidad fomenta el pensamiento crítico, el desarrollo intelectual y los hábitos saludables, y es esencial para la consolidación de la identidad

12. Shepard, Bonnie L. (2005).
13. Para obtener mayor información en torno a la programación de Unicef a favor de los derechos de los adolescentes en América Latina y el Caribe ver Unicef, Oficina Regional para América Latina y el Caribe (2005c).

ciudadana. Quienes han completado una educación secundaria de calidad tienen mejores condiciones de vida, mayores ingresos durante su vida adulta y una menor probabilidad de ser pobres. Así mismo, la educación de calidad protege a los niños, niñas y adolescentes de actividades y situaciones riesgosas que amenazan su bienestar. Por todo lo anterior, comúnmente se afirma que la educación es clave para el logro de otros derechos humanos y un catalizador para el desarrollo del potencial humano.

Algunos aspectos estratégicos que se deben tener en cuenta para las inversiones en educación:

Educación para la diversidad:

América Latina y el Caribe se caracteriza por ser una región con diversidad de razas y etnias. Por consiguiente, las escuelas y los currículos oficiales deben responder a las necesidades específicas de las poblaciones afrodescendientes, indígenas, gitanas, entre otros.

Horarios flexibles:

Las escuelas deben tener horarios flexibles para ajustarse a las necesidades de los adolescentes, especialmente aquellos que deben combinar una actividad económica con la educación.

Equidad de género:

Las escuelas deben responder a las diferentes necesidades de los hombres y las mujeres adolescentes y deben velar para que ambos grupos reciban una educación secundaria de calidad y no abandonen la escuela antes de tiempo. La escuela secundaria debe ofrecer a los estudiantes de

ambos sexos la oportunidad de romper los esquemas sociales tradicionales que limitan la participación y el desarrollo de las personas por razones de género.

Una segunda oportunidad:

Se deben fortalecer los esfuerzos para ofrecer una “segunda oportunidad” a los adolescentes que se han rezagado o han abandonado sus estudios. Estos programas contribuyen a proteger a los adolescentes que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad.

Capacitación para el trabajo:

Los programas que capacitan a los adolescentes para ganarse la vida, les permiten desarrollar una serie de habilidades necesarias para la gestión empresarial o para la práctica de un arte u oficio práctico.

Las aptitudes para la vida:

La aritmética y la alfabetización no son suficientes para que los adolescentes se puedan enfrentar exitosamente a los retos de la vida cotidiana. Es necesario que los currículos de la escuela secundaria en los países de América Latina y el Caribe incorporen la enseñanza de actitudes y aptitudes necesarias para la adopción de comportamientos saludables.

La participación:

La participación de los adolescentes en el ámbito escolar contribuye a fortalecer la autoestima, los valores democráticos y el ejercicio de la ciudadanía. La escuela secundaria debe facilitar la participación de los adolescentes y debe ofrecerles el conocimiento

Recuadro 6

La situación de la educación de los adolescentes en América Latina y el Caribe

Aunque las cifras indican que la tasa bruta promedio de matrícula escolar secundaria para América Latina y el Caribe supera el 70%, al desagregar esta cifra, se vislumbran fuertes desigualdades entre los países y al interior de los mismos. En algunos países del Caribe inglés, tales como Bahamas, Barbados, Anguila y Dominica, así como en Argentina, Uruguay y Brasil, la tasa bruta de matrícula secundaria supera el 90%, mientras que en el otro extremo se encuentran países de ingreso bajo tales como Nicaragua y Guatemala donde la tasa está por debajo del 60%. Los adolescentes pertenecientes a los estratos socioeconómicos más bajos, los que viven en las zonas rurales y aquellos pertenecientes a minorías étnicas, enfrentan mayores dificultades para acceder a la educación secundaria.

Adicionalmente, las deficiencias asociadas a la calidad de la educación, el débil vínculo de los contenidos de la educación con las exigencias del mercado laboral, la deserción y la repitencia escolar, son problemas importantes que afectan a un porcentaje significativo de las escuelas públicas en el nivel secundario.

Datos estadísticos tomados de Unesco (2005).

y las herramientas necesarias para ese fin.

Los ambientes que favorecen el desarrollo de los adolescentes:

La calidad del entorno escolar incide fuertemente sobre el bienestar de los adolescentes. Si los adolescentes se sienten a gusto en sus escuelas y desarrollan un sentido de pertenencia a éstas, son menos propensos a verse envueltos en comportamientos de alto riesgo. Por esto, la escuela secundaria debe desarrollar un ambiente “amigable” y debe esforzarse por desarrollar un vínculo personal con cada uno de los alumnos.

3.2 La salud y el desarrollo saludable de los adolescentes

La salud y el desarrollo saludable de los adolescentes son elementos centrales para el progreso social, económico y político de la región. Sin embargo, con frecuencia, las políticas públicas en salud se enfocan principalmente en comportamientos problemáticos y sus consecuencias, tales como el inicio temprano de la actividad sexual, el embarazo temprano y el VIH-SIDA entre otros.

Al pasar del enfoque de los adolescentes como una fuente de problemas hacia una visión positiva que reconoce sus derechos y su potencial, es necesario replantear el objetivo de las políticas e intervenciones públicas en el ámbito de la salud.

Estas ya no deben ser diseñadas con el objetivo de garantizar la

ausencia de enfermedades, sino que deben aspirar a que todos los adolescentes puedan disfrutar de numerosas oportunidades para desarrollar sus capacidades - físicas, psicológicas, espirituales, sociales, emocionales, cognitivas y culturales- en un entorno seguro y propicio¹⁴.

Las políticas públicas con un enfoque positivo de la adolescencia parten de una perspectiva más amplia que reconoce la relevancia del entorno familiar, escolar y comunitario del adolescente; se basan en acciones integradas de prevención y promoción de la salud y de los otros derechos de los adolescentes, otorgando especial atención a las primeras etapas de la adolescencia (10-14 años); e incorporan a los adolescentes como participante activos de las políticas y los programas que les benefician.

Algunos aspectos estratégicos que se deben tener en cuenta para las inversiones en salud y el desarrollo saludable:

La importancia de reconocer y fortalecer los factores protectores:

Diversos estudios han identificado un conjunto de “factores protectores” que protegen a los adolescentes de los riesgos característicos que enfrentan en la transición hacia la vida adulta, y contribuyen a evitar que se involucren en actividades o comportamientos peligrosos, dañinos o ilegales¹⁵. Entre los factores protectores se encuentran las relaciones interpersonales significativas (en inglés se utiliza el término “connectedness”); el sentirse queridos, valorados y apreciados, tener un fuerte sentido de

seguridad, estructura y pertenencia y sentir que tienen un propósito en la vida¹⁶. Las políticas y acciones públicas deben entonces velar por que las familias, las escuelas y las comunidades ofrezcan estas relaciones interpersonales significativas y otros factores protectores a los adolescentes, especialmente a aquellos entre los 10 y 14 años.

La promoción de la salud y los comportamientos saludables desde el ámbito de la educación y la comunidad:

La promoción de la salud y el desarrollo saludable debe ser un propósito que se persigue no sólo desde el ámbito de la salud y sus correspondientes instituciones, sino desde diferentes sectores incluyendo el educativo y comunitario. La escuela, la comunidad y los escenarios de la educación no formal cumplen un rol importante en ofrecer a las personas, desde las etapas tempranas de la adolescencia, la oportunidad para desarrollar conocimientos y habilidades psicosociales para vivir una vida sana y prevenir el comportamiento de riesgo.

Los programas para adolescentes deben incorporar sus necesidades y sus gustos:

Los adolescentes tienen preferencias, gustos y deseos específicos. Los servicios de salud y desarrollo saludable que atraen e influyen sobre los adolescentes son aquellos que reconocen e integran estas preferencias y al mismo tiempo ofrecen distintos servicios de salud y educación que buscan disminuir los riesgos e incentivar el desarrollo de sus capacidades.

Recuadro 7

La situación de la salud sexual y reproductiva de los adolescentes en América Latina y el Caribe

La creciente importancia que se le ha venido asignando al tema de la salud sexual y reproductiva ha redundado en el surgimiento de políticas o programas en esta temática y dirigidos a la población adolescente en todos los países de América Latina y el Caribe.

Sin embargo, persisten riesgos considerables en materia de salud sexual y reproductiva. Aproximadamente el 50% de los adolescentes menores de 17 años en la región son sexualmente activos y para muchas de las mujeres, dicha actividad ocurre en el marco del matrimonio. El matrimonio antes de los 18 años es un problema sustancial, especialmente entre las adolescentes indígenas y de las zonas rurales. Si bien la mayoría de los países latinoamericanos y caribeños ha aumentado la edad mínima para contraer matrimonio con el consentimiento de los padres (ha pasado de los 12 a los 16 años en la mayoría de los países), ninguno ha adoptado las recomendaciones hechas por el Comité de los Derechos del Niño y sus Observaciones Generales sobre la Salud de los Adolescentes en torno a la fijación de una edad mínima común para hombres y mujeres, que corresponda a los 18 años.

El embarazo temprano afecta a un porcentaje importante de las mujeres, especialmente en los países de bajo ingreso y en las zonas rurales de los países. En promedio, 38% de las mujeres de la región quedan embarazadas antes de cumplir los 20 años. La mortalidad materna, estrechamente asociada a las disparidades de género, al embarazo temprano, al aborto y a las necesidades insatisfechas en materia de contracepción, es una de las principales causas de la mortalidad en adolescentes.

Aproximadamente 740,000 adolescentes y jóvenes entre los 15 y 24 años en América Latina y el Caribe actualmente viven con el virus del VIH/SIDA. Alrededor de la mitad de las nuevas infecciones en la región ocurren entre individuos entre los 15 y 24 años, y esta proporción asciende al 60% en el Caribe, en donde las tasas de VIH son cercanas a las registradas en algunos países africanos.

3.3 La protección a los adolescentes del maltrato, explotación y abuso y la creación de un ambiente seguro y de protección

De acuerdo con la Convención sobre los Derechos del Niño, todos los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a gozar de las mismas oportunidades de vida sana y desarrollo pleno. Sin embargo,

cuando las políticas universales y preventivas fallan, los derechos de los adolescentes pueden ser vulnerados.

En la región hay un número considerable de adolescentes que se encuentran en situaciones problemáticas o de extrema vulnerabilidad: los adolescentes que viven en la calle, los desplazados internos y refugiados, las víctimas de la

14. Naciones Unidas (2002)
15. Banco Mundial (2002); Burt, Martha. PAHO/OPS, Fundación W. K. Kellogg (1998).
16. En la literatura anglosajona, estos términos se conocen como las 6 C's (formando carácter, competencia, contribución, relaciones interpersonales (con regulaciones), cuidado, confianza).

explotación sexual y económica, las víctimas del abuso y la violencia y los que se encuentran en problemas con la ley penal, entre otros.

Los adolescentes que se encuentran en estas situaciones requieren de medidas de protección especial, de tipo judicial, educativo o asistencial, orientadas a prestar apoyo y a restituir los derechos vulnerados. Sin embargo, además de las medidas paliativas de protección integral que se ponen en marcha una vez que los problemas se han manifestado, es necesario actuar de forma preventiva, abordando las causas subyacentes de los problemas y contribuyendo a la creación de un entorno protector para los adolescentes.

Un entorno protector es aquel en el que las familias, las escuelas y las comunidades se comprometen a promover y proteger los derechos de los adolescentes; en el que existen y se aplican las leyes para proteger los derechos de este grupo; en el que los gobiernos asignan recursos públicos para prevenir y erradicar el abuso, el maltrato y la explotación de los adolescentes; en el que los medios de comunicación dan a conocer los temas prioritarios de los derechos humanos y denuncian las actitudes discriminatorias¹⁷.

A continuación se destacan algunos elementos que deben ser tenidos en cuenta para la formulación de políticas y programas orientados a la creación de entornos protectores:

Capacidad de las familias, los maestros y las comunidades:

Todos aquellos que interactúan con los adolescentes –padres, maestros y otros adultos– deben actuar acorde con los derechos del niño y disponer de los conocimientos y las habilidades necesarias para apoyar el desarrollo saludable de los adolescentes y protegerlos del maltrato, el abuso, la explotación y otros riesgos.

El compromiso y la acción de los gobiernos:

Los gobiernos de la región deben ratificar las convenciones internacionales relativas a los derechos y la protección de los niños, las niñas y los adolescentes de ambos sexos.

Aunque todos los países de América Latina y el Caribe han ratificado la Convención sobre los Derechos del Niño, aún se requiere de esfuerzos adicionales para lograr la ratificación de los dos Protocolos Facultativos de la Convención sobre los Derechos del Niño: a la fecha actual, 22 países de América Latina y el Caribe han ratificado o se han adherido al Protocolo Facultativo de la Convención relativo a la venta, prostitución y utilización en material pornográfico de niños y niñas, y 20 países de la región han ratificado o se han adherido al Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados¹⁸.

Además de la ratificación y de la adecuación legislativa e institucional en conformidad con los principios de la Convención y los Protocolos Facultativos, los estados latinoamericanos y

Recuadro 8

La Iniciativa Xchange

Xchange (se lee exchange, que en Español significa “intercambio”) es una iniciativa desarrollada en los países del Caribe, que busca promover el cambio positivo entre los adolescentes, a través de la creación de ambientes seguros y protectores (libres de violencia) en los hogares, en las escuelas y en la comunidad en donde viven.

En la iniciativa Xchange participan adolescentes, jóvenes, artistas, deportistas y personas creativas que buscan que los niños y adolescentes tengan la oportunidad de adquirir habilidades para la vida que les permita tener un desarrollo saludable y alcanzar su pleno potencial. De esta manera, se busca reducir la violencia a la que son expuestos los niños, las niñas y los adolescentes.

La Iniciativa utiliza la música, el arte, el deporte, el teatro y otras expresiones culturales, al igual que la educación, como los puntos de entrada para llegar a los individuos y transmitirles información que conlleva a comportamientos y estilos de vida que les reduce su exposición a los comportamientos violentos.

Xchange fue desarrollado inicialmente en Barbados, donde contó con el apoyo de Unicef y otras organizaciones. Posteriormente, la iniciativa se ha implementado en otros países de la región del Caribe, como Grenada, Guyana, Jamaica, Belice, Trinidad y Tobago y Haití.

caribeños deben avanzar en la aplicación de dicha legislación, ya que en la actualidad es evidente que existe una brecha entre el marco legal normativo y la situación real de los derechos de los niños y los adolescentes en la región.

Respeto a las costumbres y a la cultura:

Las políticas y programas dirigidos a la adolescencia deben respetar sus costumbres e incorporar las expresiones culturales como mecanismo para transmitir valores positivos, promover el desarrollo saludable de las personas y desincentivar las prácticas comunes dañinas, como el embarazo temprano o las actitudes machistas.

Un debate abierto que incluya a la sociedad civil y a los medios de comunicación:

La explotación, el abuso y la violencia contra los adolescentes deben ocupar la atención de los medios de comunicación y de la sociedad civil en su conjunto.

Las aptitudes para la vida y la participación de los adolescentes:

Las sociedades deben asegurarse de que los adolescentes conozcan sus derechos y cuenten con las aptitudes necesarias para participar activamente y protegerse del abuso y la explotación.

¹⁷ Unicef (2005b); Karin Landgren (2005)

¹⁸ Para información actualizada sobre la ratificación o adhesión a los Protocolos Facultativos de la Convención y otros tratados internacionales, ver <http://www.ohchr.org/english/countries/ratification/>

4

El presupuesto nacional: una herramienta para el cumplimiento de los derechos de los adolescentes



El presupuesto nacional es el instrumento de política más importante de los gobiernos. Registra la captación y la asignación de los recursos públicos y por consiguiente, refleja las prioridades de las políticas económicas y sociales del gobierno en el año fiscal. El presupuesto traduce las políticas públicas, los compromisos de los gobiernos y las metas nacionales en decisiones concretas sobre cómo se deben gastar los recursos y cómo se deben recaudar. A través del presupuesto público, se puede avanzar hacia la reducción de la pobreza y de las desigualdades y hacia la realización progresiva de los derechos humanos de los adolescentes (ver Diagrama 1).

Considerando la importancia del presupuesto público como un instrumento de planificación, donde se determina la financiación de las acciones prioritarias del gobierno, se deduce que existe una oportunidad valiosa para que a través de diferentes estrategias, los ciudadanos ejerzan una influencia sobre la inversión social. El objetivo de esta sección es proporcionar orientación y algunas herramientas técnicas para que los grupos de la sociedad civil y otros actores no gubernamentales puedan emprender esfuerzos para lograr una mayor y mejor inversión pública en la adolescencia.

4.1 ¿Cómo determinar las estrategias más apropiadas para incidir sobre la inversión social a favor de los adolescentes?

Hay un amplio abanico de estrategias que se pueden llevar a cabo para influir sobre la inversión pública que beneficia a los adolescentes. Para tomar una decisión en torno a cuál o cuáles son las estrategias ideales para

ser implementadas, se debe considerar el contexto político, económico y social, así como la situación de la población adolescente en el país. También es necesario identificar los actores clave a los que se buscaría influenciar y analizar las capacidades y los recursos con los que cuentan los grupos de la sociedad civil que emprenden la iniciativa.

A través del presupuesto público, se puede avanzar hacia la reducción de la pobreza y de las desigualdades y hacia la realización progresiva de los derechos humanos de los adolescentes

4.1.1 Consideraciones sobre el contexto del país

Las características del contexto del país inciden sobre la elección de estrategias acertadas para influir sobre la inversión social a favor de los adolescentes. A continuación se presentan algunos elementos que deben ser tenidos en cuenta para ayudar a determinar el tipo de intervención que se llevará a cabo.

El contexto político e institucional

- Grado de articulación de las instituciones públicas.
- Carácter central o federal del Estado y niveles de organización de la institucionalidad estatal (central, subnacional, local, etc.).

- Existencia de recursos técnicos, logísticos y de información para una gestión pública eficiente.
- Distribución y mecanismos de control del poder político, particularmente la división de competencias y atribuciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo en cuanto a la elaboración y aprobación del presupuesto.
- Sistema de partidos políticos.
- Niveles de corrupción/transparencia.

Contexto social

- Nivel organizativo y de participación de la sociedad civil.
- Principales grupos de interés y su capacidad de influenciar la toma de decisiones en el marco del proceso presupuestal.
- Existencia de mecanismos de control social de la gestión pública.
- Grado de confianza en las instituciones por parte de la ciudadanía.
- Existencia de conflictos sociales.

Contexto económico

- Grado de estabilidad económica.
- Nivel de apertura económica
- Tasa de crecimiento económico.
- Niveles y perfiles de pobreza.
- Niveles de inequidad en el ingreso y en el acceso a servicios con desagregación por sexo, edad, zona de residencia, origen étnico.

4.1.2 Consideraciones sobre los actores clave a quienes se quiere influenciar

Antes de poner en marcha las estrategias para incidir favorablemente sobre la inversión social, es necesario identificar a los actores clave que tiene poder decisorio y aquellos que pueden tener un alto impacto social:

- Se deben identificar los actores político-gubernamentales que participan en la toma de decisiones del proceso presupuestal y que tienen gran poder decisorio. Se deben tener en cuenta a los miembros del Gabinete Social o los Ministerios del sector social, a los funcionarios del Ministerio de Hacienda o de Finanzas y a los miembros del órgano legislativo.
- También se debe tomar en consideración a los líderes sociales que inciden sobre la opinión pública, así como a otros actores sociales organizados (sindicatos, sector privado, organizaciones sociales y otros).

4.1.3 Consideraciones sobre las capacidades del equipo de trabajo que llevará adelante las estrategias

El equipo de trabajo que busca dar marcha a una iniciativa para influir sobre el presupuesto público debe contar con ciertas habilidades técnicas y en el terreno de la comunicación y movilización que les permitan emprender las acciones de análisis, seguimiento y evaluación del proceso presupuestario y la difusión de la información estratégica. Idealmente, se recomendaría contar con las siguientes condiciones para poner en marcha la iniciativa:

Diagrama 1

Relación entre el presupuesto nacional y la realización progresiva de los derechos de los adolescentes



Basado en Unicef, Oficina Regional para América Latina y el Caribe (2005).

- Fuerte compromiso por parte del equipo de trabajo en torno a los objetivos del trabajo de monitoreo y análisis presupuestario.
- Existencia de recursos humanos y financieros suficientes y adecuados para el trabajo. El equipo de trabajo debe contar con conocimientos sobre los conceptos del presupuesto y temas fiscales.
- Compromiso y apoyo por parte de expertos nacionales con reconocida presencia pública que contribuyan al proceso.

- Estrategia para la acción que incluya además del componente técnico, un fuerte componente de comunicación, movilización social y lobby político.

4.2 Estrategias para influenciar la inversión pública a favor de los adolescentes

En la actualidad, en América Latina y el Caribe hay una gran diversidad de grupos de la sociedad civil que abordan los temas presupuestales y los enfoques de su trabajo varían sustancialmente. A pesar de la heterogeneidad del trabajo que

desempeñan estos grupos, en la mayoría de los casos está orientado a proteger los intereses de grupos pobres o vulnerables a través de estrategias para hacer que los procesos presupuestales sean inclusivos, participativos y que tengan un seguimiento o vigilancia independiente¹⁹.

Para el caso específico de la inversión pública que beneficia a los adolescentes, hay diversas estrategias que se pueden implementar con miras a influenciarla. Si bien estas estrategias abarcan un amplio abanico de posibles acciones, actores y resultados, se pueden agrupar en tres categorías, de acuerdo con el objetivo que persiguen:

- Estrategias en torno al monitoreo y el análisis presupuestario, que buscan dar seguimiento permanente a la asignación y ejecución de recursos en las áreas sociales prioritarias.
- Estrategias relacionadas con la abogacía; que buscan, a través de diversos canales, proporcionar información clara, relevante y oportuna acerca del gasto social que beneficia a los adolescentes, para así influenciar a los tomadores de decisión del proceso presupuestal y a la opinión pública.
- Estrategias para el fortalecimiento de capacidades; que buscan ampliar el conocimiento y el entendimiento de los asuntos presupuestales y su impacto sobre los derechos de los

adolescentes, por parte de los miembros del poder legislativo, los medios de comunicación y los miembros de la sociedad civil. Asimismo, este tipo de estrategias busca promover buenas prácticas de gestión institucional para que la inversión social se transforme en políticas y programas eficientes, participativos y orientados hacia el cumplimiento de derechos.

Estas estrategias, además de estar orientadas a redefinir las prioridades sociales y promover la justicia social a través de una mayor y más equitativa inversión en los adolescentes, también contribuyen a:

- Mejorar la transparencia de la administración pública y la eficiencia del gasto público dirigido a los adolescentes, reduciendo la probabilidad de mal manejo de los recursos públicos.
- Promover la participación ciudadana, incluyendo la participación de los niños, niñas, adolescentes, mujeres y las minorías, en la identificación de las prioridades, en la toma de decisiones y en la asignación y vigilancia de los recursos públicos.
- Instar a los gobernantes y a los administradores públicos a ser más responsables y a rendir cuentas a la comunidad.
- Construir una cultura democrática, fortalecer las redes sociales y favorecer el desarrollo del capital social.

Recuadro 10

Las experiencias en América Latina y el Caribe

En América Latina y el Caribe se han llevado a cabo una gran diversidad de iniciativas para influenciar el presupuesto público a favor de la adolescencia. En Brasil el Projeto de *olho no Orçamento Criança* ha logrado analizar y monitorear el presupuesto público directamente a través de los derechos plasmados en la declaración Un Mundo Apropiado para los Niños. La información acerca de la asignación del presupuesto federal a la realización de los derechos de los niños es ampliamente difundida y utilizada para labores de abogacía y movilización, lo cual ha redundado en mejoras concretas sobre la asignación de recursos para la infancia.

En Paraguay y Ecuador, si bien uno de los principales objetivos de las iniciativas del presupuesto participativo ha sido promover la inversión social en las áreas que benefician a la infancia y la adolescencia, el enfoque del análisis ha sido más amplio y se ha concentrado en el monitoreo del gasto social. En Paraguay, el proyecto coordinado por Unicef y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) analiza la asignación presupuestaria a los sectores prioritarios (educación básica, servicios básicos de salud, reducción de la pobreza extrema y la desnutrición, y agua y saneamiento).

El proyecto proporciona información periódica (bimensual) acerca de las diferentes etapas del proceso presupuestal, desde la asignación de fondos a los sectores prioritarios, hasta la ejecución de los mismos. En Ecuador, en el marco del proyecto sobre el gasto social se ha desarrollado e implementado una metodología para analizar y monitorear la inversión social durante las fases de asignación y ejecución del presupuesto. Este proyecto se enfoca en la inversión pública en los servicios sociales básicos, dada su importancia para la realización de los derechos de los niños, su impacto sobre las condiciones de vida de la población vulnerable y el papel que desempeñan en la reducción de la pobreza.

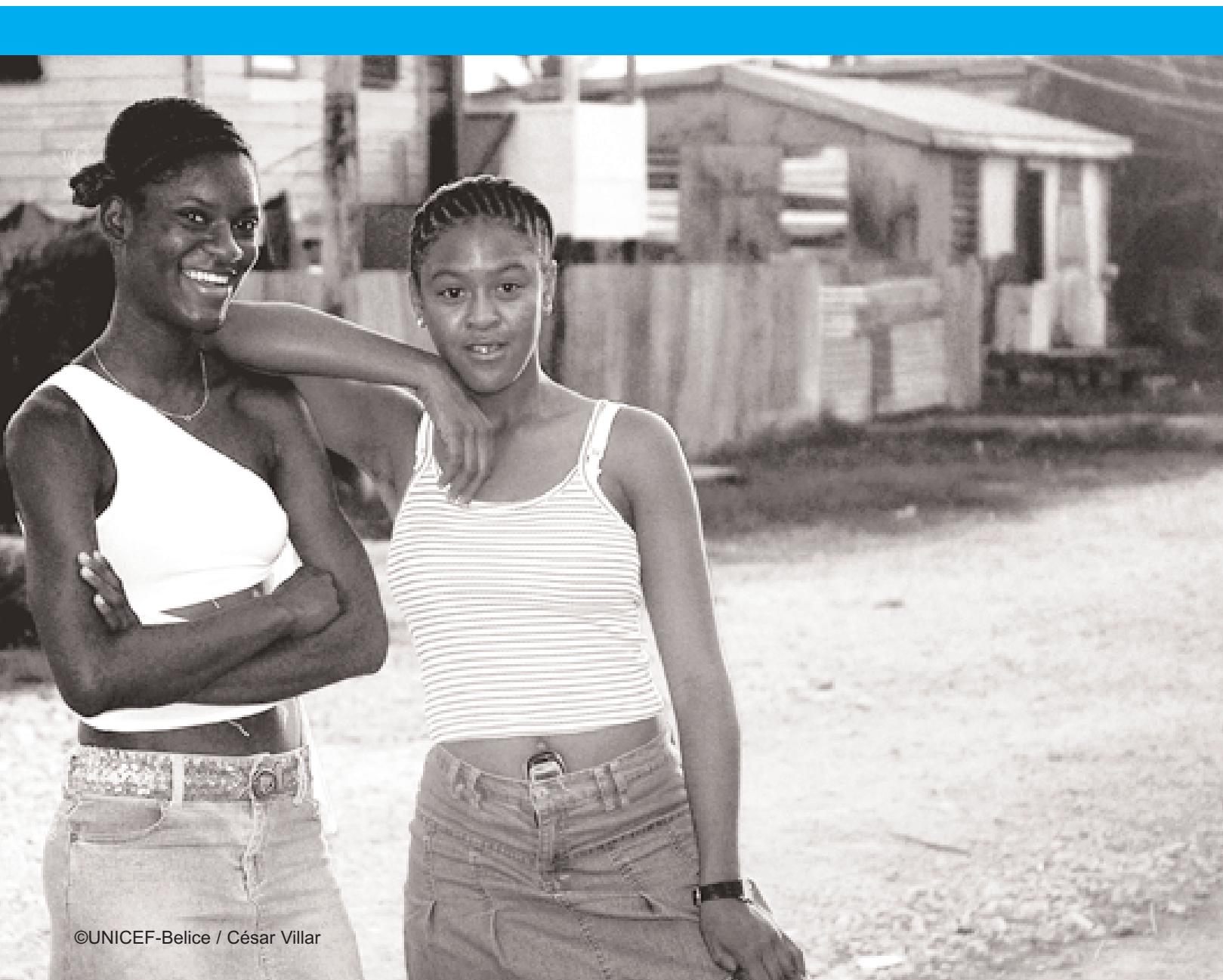
En Guatemala, Unicef y sus contrapartes han fijado metas nacionales para la infancia, en las áreas de educación, salud, nutrición y protección. Estas metas se han utilizado como el punto de partida para cuantificar las asignaciones presupuestales a los programas y proyectos relacionados con los derechos de la niñez.

En Costa Rica, se ha implementado el proyecto Observatorios Ciudadanos, que busca estimular el papel activo del liderazgo de la sociedad civil, los empresarios, los sindicatos, los campesinos y los medios de comunicación y formadores de opinión, en la vigilancia y movilización ciudadana a favor del cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia, a través de una mejor asignación, uso e impacto de la inversión social. Así mismo, en Costa Rica se ha puesto en marcha una gran campaña de comunicación "Invertir en la Infancia, prioridad nacional", basada en la premisa de que una mayor inversión en la infancia compete no sólo al gobierno, sino a múltiples actores de la sociedad civil. Esta campaña busca motivar la participación y el esfuerzo conjunto de empresarios, académicos, artistas, así como de los actores gubernamentales, para lograr una mayor inversión social en los niños, niñas y adolescentes en Costa Rica.

19. Para mayor información, ver Krafchik, Warren (200?)

5

Las etapas y herramientas necesarias para analizar y dar seguimiento al gasto social dirigido a la adolescencia²⁰



5.1 Definir el gasto social que beneficia a la adolescencia

En los países de la región, la clasificación presupuestaria no incluye una categoría específica en la que se aglutinen todos los componentes del gasto público social dirigido a los adolescentes (GPA). Por lo tanto, es necesario realizar un ejercicio para definir qué tipos de gastos tienen una repercusión sustancial sobre las condiciones de vida de los adolescentes y por lo tanto deben incluirse en la definición del GPA²¹.

Se destacan dos clasificaciones para el GPA. La primera se relaciona con las características de la población objetivo de la inversión pública y la segunda se refiere al sector o área temática a la cual se asigna el gasto. En la clasificación del GPA según las características de la población objetivo, éste puede incluir:

- el gasto dirigido exclusivamente a los adolescentes entre los 10-18 años;
- el gasto dirigido a la familia, que tiene repercusiones obvias sobre el bienestar de los adolescentes; y/o
- el gasto dirigido a un grupo poblacional más amplio, que incluye a la población entre los 10 y 18 años.

En la clasificación del GPA según el análisis de las áreas temáticas, se puede incluir el gasto asignado a los sectores sociales que proporcionan bienes y servicios dirigidos a los adolescentes, tales como gasto en educación secundaria; en deportes,

recreación y cultura; en protección integral de los adolescentes y en salud y salud sexual y reproductiva, entre otros.

La definición del gasto social dirigido a los adolescentes debe ser integral, es decir que debe incluir toda la inversión social, pero desagregando ciertos gastos en infancia y en servicios sociales básicos. Debe también ser consensuada con el gobierno, el sector académico y con actores relevantes de la sociedad civil.

La definición del gasto social dirigido a los adolescentes debe ser integral, es decir que debe incluir toda la inversión social, pero desagregando ciertos gastos en infancia y en servicios sociales básicos.

La definición del GPA no es una tarea sencilla, ya que la clasificación presupuestaria en la mayoría de los casos no permite diferenciar entre el gasto que beneficia específica y exclusivamente a la población entre 10-18 años de aquel que beneficia a la población en otros rangos de edad. Por consiguiente, la definición del GPA debe ser flexible y además, para su análisis y seguimiento, se debe usar como complemento la información acerca del gasto social dirigido a grupos más amplios de la población.

20. Algunos elementos de esta sección fueron tomados de Unicef, Oficina Regional para América Latina y el Caribe (2005).

21. Para mayor información sobre este tema, se puede consultar el capítulo sobre aspectos metodológicos en Ministerio de Economía y Producción, Unicef-Argentina (2004).

5.2 Lograr el acceso a la información presupuestaria

Para realizar el análisis presupuestario, es indispensable contar con el acceso a los datos oficiales. Por consiguiente, es necesario que la rama ejecutiva del poder manifieste la voluntad de “abrir” el proceso presupuestal y de compartir la información con los grupos de la sociedad civil. Para esto, se pueden establecer acuerdos de cooperación con las instituciones gubernamentales relevantes (Ministerio de Hacienda o Finanzas) a través de los cuales se comprometan a compartir la información periódicamente²².

5.3 Desarrollar un sistema de información presupuestaria

Una vez se cuenta con acceso a la información presupuestal, se puede proceder al diseño de un sistema informático que permita su análisis. Este sistema debe ser compatible con aquellos utilizados en las instituciones gubernamentales que manejan los temas presupuestales y debe tener la capacidad para procesar grandes volúmenes de información.

El sistema de información presupuestaria debe ser utilizado para hacer seguimiento a diversos aspectos relacionados con la asignación y ejecución del monto del gasto social dirigido a los adolescentes.

El sistema de información presupuestaria debe ser:

- **Permanente:** debe permitir el seguimiento a los recursos presupuestados y a su ejecución.
- **Integral:** debe abarcar los diversos aspectos relacionados con todo el ciclo

presupuestario. Dado que puede haber discrepancias entre la asignación inicial y la transferencia efectiva de los recursos, es importante monitorear constantemente los distintos momentos del proceso presupuestario.

- **Accesible:** debe ser de fácil consulta para los tomadores de decisión, los actores de la sociedad civil y la ciudadanía.

5.4 Analizar y monitorear el gasto social dirigido a los adolescentes

Una vez se cuenta con acceso a los datos y se ha diseñado el sistema de información presupuestaria, se puede proceder al análisis y monitoreo del gasto social dirigido a los adolescentes. A continuación se resaltan los principales aspectos que se deben abordar en el marco de este ejercicio.

El monto del gasto social dirigido a los adolescentes

El gasto social dirigido a la adolescencia puede ser expresado de diferentes formas:

- Como porcentaje del PIB: relaciona la inversión social en adolescentes con el tamaño de la economía y mide la prioridad macroeconómica del gasto social dirigido a los adolescentes.
- Gasto per cápita, por adolescente (en millones de dólares): refleja la cantidad promedio invertida por cada adolescente.
- Como porcentaje del gasto público total: relaciona la inversión social en adolescentes con el gasto público total y mide la prioridad fiscal del gasto social dirigido a los adolescentes.

Para las labores de análisis y abogacía, puede resultar útil comparar el monto de los recursos asignados a los adolescentes con aspectos como el volumen de recursos destinados al pago del servicio de la deuda externa o al gasto militar.

La equidad del gasto social y su impacto redistributivo

Uno de los objetivos del gasto público es beneficiar en mayor medida a los grupos de menores ingresos y/o más vulnerables, de tal manera que haya una redistribución del ingreso y se reduzcan las disparidades. Habría entonces dos aspectos importantes por analizar: (i) ¿el gasto social se está asignando hacia los sectores que se sabe albergan un mayor potencial para la reducción de las disparidades (servicios sociales básicos, formación de capital humano)?; (ii) ¿el gasto social asignado a los servicios sociales básicos beneficia en mayor medida a la población de menores ingresos o a aquella en condiciones de vulnerabilidad?

Para responder a estas preguntas, es necesario tomar en consideración ciertos aspectos de la información presupuestal:

- Cuál es la composición por sector del gasto público: ¿Qué porcentaje del gasto se realiza en educación inicial, primaria, secundaria y terciaria? ¿Salud? ¿Salud sexual y reproductiva? ¿Seguridad social?
- ¿Qué porcentaje del gasto social se dirige hacia los servicios sociales básicos?

- ¿Qué porcentaje del gasto social se invierte en capital humano (salud y educación)?
- ¿Cómo se distribuye el gasto social en las diferentes zonas/regiones del país?
- ¿Existe algún mecanismo de focalización de la inversión social en las áreas más pobres?
- ¿Qué porcentaje del gasto social dirigido a los adolescentes llega a cada quintil/decil de la población?
- ¿Existe información desagregada del gasto social por edad?, ¿por género?, ¿por origen étnico?

La eficiencia en el uso de los recursos asignados a la adolescencia

Una asignación adicional de recursos públicos para los adolescentes no necesariamente redundará en beneficios para ellos. Esto está relacionado con problemas de la administración pública, tales como la duplicación y superposición de esfuerzos y programas, las desviaciones de fondos, el despilfarro de recursos, la baja capacidad de ejecución de fondos presupuestados y la débil cultura de rendición de cuentas “accountability” entre otros. Para hacer seguimiento a la eficiencia en el uso de los recursos, es necesario examinar si las inversiones se están haciendo de manera ordenada y transparente; si los montos presupuestados están siendo ejecutados de manera oportuna y si la ejecución de recursos cuenta con los soportes legales y contables requeridos, entre otros.

²² En Ecuador, UNICEF firmó un Convenio con el Ministerio de Finanzas que incluyó además la elaboración conjunta de un Boletín bimensual, con el seguimiento de la ejecución presupuestaria de las instituciones y proyectos del sector social, denominado ¿Cómo va el gasto social? En Paraguay, el PNUD y UNICEF firmaron un Convenio con el Ministerio de Hacienda que permite el acceso en línea al Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado (SIAF), lo cual hace posible el seguimiento en tiempo real de los movimientos de asignación presupuestaria.

La financiación del gasto público social y el contexto financiero del presupuesto

La financiación del gasto se hace a través de diversos canales, siendo la tributación el principal de ellos. La estructura tributaria tiene efectos sustanciales sobre la distribución del ingreso en un país. Idealmente, la estructura debe ser progresiva, es decir, que a medida que aumenta el ingreso de los individuos, estos asumen una mayor carga tributaria. No obstante, esto no siempre ocurre en los países de la región, por lo que además de examinar el carácter progresivo o regresivo del gasto público social, también es necesario analizar el aspecto de la equidad en la financiación del mismo. También es indispensable examinar el volumen del servicio de la deuda externa, ya que este puede ser elevado y comprometer la inversión social.

- ¿Qué tipo de impuestos existen en el país? ¿Son progresivos o regresivos? ¿Qué porcentaje del PIB representa la carga tributaria?
- ¿A cuánto asciende el pago del servicio de la deuda externa?
- ¿Hay déficit fiscal? De haberlo, ¿Cómo se está financiando?
- ¿Cómo inciden todos estos aspectos en las asignaciones para la inversión social?



6

Movilización, incidencia y fortalecimiento de las capacidades para influenciar la inversión social a favor de los adolescentes



En las secciones anteriores se proporcionaron algunas herramientas –en su mayoría de carácter técnico- para llevar a cabo estrategias para ejercer una influencia sobre el gasto social dirigido a la adolescencia. No obstante, para que este tipo de procesos tengan una incidencia política efectiva, se debe dar un uso adecuado a la información y al análisis que se realice sobre el presupuesto público.

Es necesario preguntarse ¿qué tipo de análisis o de información estratégica se debe presentar ante los diferentes actores involucrados en el presupuesto para ejercer una influencia sobre el gasto social? ¿Cuáles son estos actores? ¿Cuál es el mejor momento o etapa del proceso presupuestal para presentar la información? ¿Cómo y con quiénes se construyen las alianzas estratégicas para abogar por una mayor y mejor inversión en los adolescentes?

Para abordar estos interrogantes, es necesario empezar por entender cuáles son las diferentes etapas del proceso presupuestal, cuáles los actores relevantes, y qué tipo de actividades se pueden desarrollar según estas etapas, para ejercer una influencia sobre el mismo.

6.1 Las etapas del proceso presupuestal y los actores estatales relevantes ²³

En general, el proceso presupuestal se puede dividir en cuatro etapas principales. En cada una de éstas, hay varios actores gubernamentales

directamente vinculados y que tienen la posibilidad de modificar las variables del gasto social para beneficiar a la población adolescente.

Es necesario preguntarse ¿Cómo y con quiénes se construyen las alianzas estratégicas para abogar por una mayor y mejor inversión en los adolescentes?

Además de influir sobre estos actores en el momento oportuno presentándoles los análisis presupuestarios y las recomendaciones para aumentar la cantidad y la calidad de la inversión para los adolescentes, es necesario también reconocer a una variedad de actores que pueden ejercer una influencia sobre la opinión pública en cualquiera de las etapas del proceso presupuestal. Estos actores no gubernamentales y el trabajo que se puede realizar con ellos se abordan en la sección 6.2.

**Etapa #1:
La formulación del presupuesto social y su integración al Presupuesto Nacional.**

En esta etapa, el Gabinete Social o los Ministerios del sector social programan y formulan el presupuesto social, que posteriormente pasa a manos del Ministerio de Hacienda o de Finanzas y éste lo integra al Presupuesto Nacional.

¿Qué se puede hacer para influenciar la inversión social a favor de los adolescentes en esta etapa?

- Presentar estudios o informes estratégicos para influenciar a los miembros del Gabinete Social y llamar la atención acerca de la necesidad de invertir en los adolescentes. Los estudios pueden incluir información acerca de la situación de los adolescentes, los posibles rezagos en materia educativa o de salud, los beneficios de la inversión oportuna en este grupo poblacional, el potencial de los adolescentes para la promoción del desarrollo, y otros.
- Aplicar encuestas de opinión para conocer las prioridades sociales de los ciudadanos, incluyendo a los adolescentes, y presentar los resultados como insumos en el proceso de preparación del presupuesto.
- Consolidar y fortalecer redes de la sociedad civil, especialmente involucrando a organizaciones de

adolescentes y capacitarlas para influir sobre las decisiones de inversión de los recursos públicos.

- Desarrollar las capacidades institucionales para garantizar procesos ejecutivos y legislativos participativos, que promuevan la discusión, la concertación sobre prioridades de las políticas públicas y los presupuestos.
- Fortalecer las capacidades de planificación estratégica basada en resultados en las instituciones del sector social, para la elaboración de presupuestos con base en un análisis cuidadoso de la situación y de las necesidades de la población objetivo.

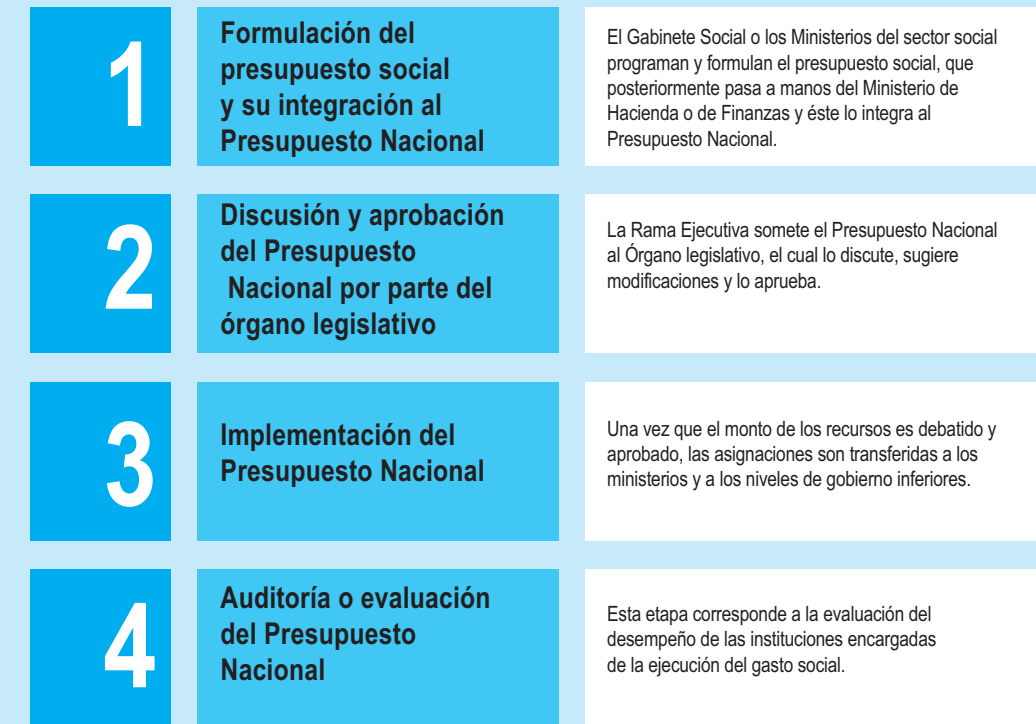
**Etapa #2:
La discusión y aprobación del Presupuesto Nacional por parte del órgano legislativo.**

En esta etapa, la rama Ejecutiva somete el Presupuesto Nacional al Órgano legislativo, el cual lo discute, sugiere modificaciones y lo aprueba .

¿Qué se puede hacer para influenciar la inversión social a favor de los adolescentes en esta etapa?

Durante esta etapa se cuenta con la oportunidad para influenciar a los miembros del poder legislativo para que modifiquen el Presupuesto Nacional a favor de los adolescentes. Los grupos de la sociedad civil gozan de un amplio espectro de posibles acciones con este fin:

**Diagrama 1
Relación entre el presupuesto nacional y la realización progresiva de los derechos de los adolescentes**



- Realizar actividades de información y capacitación sobre los asuntos presupuestales y su impacto sobre los adolescentes, dirigidas a los miembros del poder legislativo.
- Realizar actividades de capacitación a los medios de comunicación y miembros de la sociedad civil para la interpretación del presupuesto y las consecuencias prácticas de la asignación de recursos públicos.
- Difundir información clara, relevante y oportuna acerca de los contenidos del presupuesto con miras a influenciar la opinión pública y generar presión social.
- Realizar estudios académicos en diferentes temas, tales como el impacto del presupuesto sobre el bienestar de los adolescentes o el impacto redistributivo del presupuesto, entre otros.

Etapa #3: La implementación del Presupuesto Nacional.

Una vez que el monto de los recursos es debatido y aprobado, las asignaciones son transferidas a los Ministerios y a los niveles de gobierno inferiores. En esta etapa es fundamental asegurar que los recursos públicos desembolsados lleguen a los beneficiarios esperados, sean ejecutados oportuna y adecuadamente y además, tengan un impacto positivo sobre la vida de los adolescentes y sus familias.

¿Qué se puede hacer para influenciar la inversión social a favor de los adolescentes en esta etapa?

- Realizar análisis para medir la brecha entre la planeación y la implementación de actividades y recursos. Al identificar los canales burocráticos a través de los cuales fluyen los recursos, los grupos de la sociedad civil pueden llamar la atención o denunciar una posible malversación de los fondos.
- Fortalecer la capacidad de los ministerios sociales y de las instituciones que trabajan con los adolescentes para el diseño de las políticas sociales desde una percepción positiva de la adolescencia y con base en los principios de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).

- Fortalecer las capacidades institucionales de los sectores sociales para que incorporen la planificación estratégica basada en resultados, así como los procesos participativos en sus estrategias de trabajo.
- Fortalecer la capacidad de cooperación y trabajo intersectorial de los ministerios sociales y las instituciones estatales para avanzar hacia políticas más integrales.

Etapa #4: La auditoria o evaluación del Presupuesto Nacional.

Esta etapa corresponde a la evaluación del desempeño de las instituciones encargadas de la ejecución del gasto social.

¿Qué se puede hacer para influenciar la inversión social a favor de los adolescentes en esta etapa?

- Realizar evaluaciones para determinar el impacto del gasto social sobre los adolescentes y/o sus familias.
- Realizar análisis críticos a los informes de auditoria que presenta el gobierno.
- Realizar encuestas de opinión para examinar la percepción ciudadana acerca de la calidad en la prestación de los servicios sociales básicos.
- Fortalecer las capacidades nacionales de monitoreo y evaluación de políticas y programas sociales para asegurar información relevante que sirva de insumo para las futuras decisiones de inversión.

6.2 Los actores no gubernamentales

Ya habiendo señalado a los actores estatales directamente vinculados con cada una de las etapas, se debe también identificar a otros actores que pueden incidir sobre la opinión pública y con quienes se pueden establecer alianzas estratégicas para avanzar en el trabajo sobre el presupuesto participativo.

Estos actores incluyen a:

- Los medios de comunicación locales, incluyendo la radio comunitaria, los medios impresos y la televisión;
- El sector privado y los gremios industriales y empresariales
- El sector académico; las universidades y los centros de investigación, entre otros.
- Los partidos políticos
- Las organizaciones no gubernamentales
- Los movimientos y redes sociales
- La Iglesia u otros grupos religiosos
- Los organismos internacionales; el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo
- Las agencias del Sistema de las Naciones Unidas.

Dadas la gran variedad de actores, es necesario diseñar adecuadamente estrategias de abogacía según el actor, su rol y sus características individuales. Por consiguiente, el trabajo puede estar dirigido hacia la capacitación de los aliados en asuntos presupuestales, a través de la preparación de guías, material explicativo y sesiones de entrenamiento, o puede estar más enfocado en la sensibilización de los aliados en torno a los derechos de los adolescentes y los beneficios de invertir en ellos los recursos públicos.

Asimismo, es necesario que se realice un trabajo permanente con la sociedad civil, para brindarles información que les permita comprender más claramente los componentes de Presupuesto Nacional y cómo este incide sobre el bienestar de los adolescentes y de la población en general. El trabajo con la sociedad civil puede incluir la organización de foros, talleres, la publicación de material sencillo y con mensajes claros, para incentivar su interés y participación en torno a los temas presupuestarios.

BIBLIOGRAFÍA

1. Banco Mundial (2006): **Informe sobre Desarrollo Mundial, 2006.**
2. Banco Mundial (2005): **Informe sobre Desarrollo Humano 2005.**
3. Banco Mundial (2004): **Citizens and politicians, World Development Report 2004**
4. Banco Mundial (200?): **Participación en los sistemas de administración del gasto público.** Banco Mundial. Programa Didactico de accion sobre procesos participativos como estrategia para la reducción de la pobreza. Waglé, Swarmin y Shah, Parmesh.
5. Burt, Martha. PAHO/OPS, Fundación W. K. Kellogg (1998): **¿Por qué debemos invertir en el adolescente?**
6. CEPAL y UNESCO, (2005): **Invertir mejor para invertir más.** Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe.
7. CEPAL, OIJ (2004): **La Juventud en Iberoamérica. Tendencias y Urgencias.**
8. CEPAL (2004): **Panorama Social de América Latina, 2004**
9. CEPAL y UNICEF, (2002): **La pobreza en América Latina y el Caribe aún tiene nombre de infancia, México y Panamá.**
10. CEPAL (1996): **Rol estratégico de la educación media para el bienestar y la equidad.** Santiago de Chile.
11. CEPAL, PNUD, IPEA (2003): **Meeting the Millennium Poverty Reduction Targets in Latin America.**
12. Guilherme Sedlacek, Suzanne Duryea, Nadeem Ilahi, Masaru Sasaki (2005): **Child Labor, Schooling, and Poverty in Latin America.** Social Protection Discussion Paper. World Bank.
13. ICCB/BICE (1994): **Elements for a Talk on Resilience: Growth in the Muddle of Life.** Ginebra, Suiza.
14. Krafchik, Warren (2001): **International Budget Project. Can civil society add value to budget decision-making? A description of civil society budget work.**
15. Landgren, Karin (2005): **The Protective Environment: Development Support for Child Protection. Human Rights Quarterly.**
16. Lloyd, Cynthia (ed.) 2005: **Growing Up Global: The Changing Transitions to Adulthood in Developing Countries,** Washington, DC: National Academies Press.
17. Ministerio de Economía y Producción, Unicef-Argentina (2004): **Gasto público dirigido a la niñez en la Argentina.**
18. Naciones Unidas (2002): **Un Mundo Apropiado para los Niños,** Nueva York.
19. Organización Mundial de la Salud, (2002): **Broadening the Horizon. Balancing Protection and Risks for Adolescents.**
20. PNUD (2005): **Informe sobre Desarrollo Humano, 2005**
21. PNUD, Unicef-Paraguay (2004): Boletín del Proyecto Gasto Social en el Presupuesto Año 2- Nro. 3- Agosto 2004. **Cómo el desarrollo de la gente afecta al crecimiento económico?**
22. Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat (2004): **World Population Prospects: The 2004 Revision and World Urbanization Prospects:**
23. Proyecto Internacional de Presupuesto, (2002): **Guía Ciudadana para el Trabajo Presupuestario.** Washington.
24. Shepard, Bonnie L, (2005) : **Situation Analysis and Recommendations to UNICEF TACRO on adolescent health, development, and participation.** International Health and Human Rights Program; François-Xavier Bagnoud Center for Health and Human Rights Harvard School of Public Health. Documento Interno de Trabajo.
25. UNESCO (2005): **EFA Global Monitoring Report.**
26. UNFPA, (2005): **The Case for Investing in Young People as part of a National Poverty Reduction Strategy. Reference notes on population and poverty reduction.**
27. UN-Habitat (2004): **72 Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting**
28. Unicef, (2005): **Early Marriage. A Harmful Traditional Practice- A Statistical Exploration.**
29. UNICEF (2005b): **El Estado Mundial de la Infancia 2005**
30. UNICEF, (2002): **Adolescencia, una etapa fundamental.** Nueva York, 2002
31. UNICEF, Oficina Regional para América Latina y el Caribe (2005): **¿Cómo influenciar una mayor inversión social en la infancia?**
32. UNICEF, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, (2005b): **América Latina: La Convención sobre los Derechos del Niño Quince Años Después.**
33. Unicef, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, (2005c): **Adolescent development and participation in Latin America and the Caribbean. Taking action to counter the "poverty of opportunities".**
34. UNICEF, Oficina Regional para América Latina y el Caribe (2001): **Adolescencia en América Latina y el Caribe: Orientaciones para la formulación de políticas.**
35. United Nations (2005): **World Population Prospects: The 2004 Revision and World Urbanization Prospects**
36. United Nations Committee on the Rights of the Child (2003): General Comment No. 4. **Adolescent health and development in the context of the Convention on the Rights of the Child.**

37. WHO, UNFPA, UNAIDS (2004): ***Seen but not heard. Very young adolescents 10-14 at risk.***
38. World Bank, (2003): ***Caribbean Youth Development. Issues and Policy Directions. A World Bank Country Study.***
39. World Bank (2003b): ***Challenges and Opportunities for Gender Equality in Latin America and the Caribbean.***
40. World Bank, Caribbean group for cooperation in economic development, (2002): ***Youth Development in the Caribbean.***

