

POR UNA POLÍTICA FISCAL
PARA LA DEMOCRACIA
Y EL DESARROLLO



Bienestar para la niñez

Una mirada a la protección social en la niñez guatemalteca desde su oferta pública y propuestas para mejoras

Bienestar para la niñez

Una mirada a la protección social en la niñez guatemalteca
desde su oferta pública y propuestas para mejoras



Créditos

Supervisión

Ricardo Barrientos ▶ Director ejecutivo a.i., Icefi

Coordinación

Carlos Gossmann Zarazúa ▶ Economista sénior, Icefi

Investigación y redacción

Sucely Donis Bran ▶ Economista investigadora, Icefi

Julio César Hernández ▶ Economista investigador, Icefi

Diseño, diagramación y proceso de publicación

Mónica Juárez Balcárcel ▶ Asistente de comunicación, Icefi

Difusión por medios electrónicos

José Ochoa Arévalo ▶ Asistente de comunicación, Icefi

Administración

Débora Alvarado ▶ Coordinadora de Desarrollo Institucional, Icefi

© Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi)

7.ª avenida 5-45 zona 4, edificio XPO1

Oficina 506

Ciudad de Guatemala, Guatemala

Julio de 2023

Con el apoyo de:



Save the Children

En el Icefi consideramos que el conocimiento siempre está en construcción, por lo que cualquier comentario u observación es bienvenido en el correo electrónico: info@icefi.org

Este documento ha sido elaborado por el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi). Su contenido es responsabilidad exclusiva del Icefi y no refleja necesariamente los puntos de vista de la institución cooperante antes mencionada.

El Icefi promueve el uso del lenguaje inclusivo que no discrimine ni marque diferencias entre las personas según su sexo o identidad de género. No obstante, por economía expresiva, este documento podría contener expresiones en masculino genérico para referirse por igual a mujeres y hombres, uso que en ninguna forma debe entenderse como una intención discriminatoria por parte del Instituto.

Resumen

En Guatemala, siete de cada diez niños, niñas y adolescentes viven en hogares en situación de pobreza. Desde 2008, Guatemala inició a implementar programas de protección social no contributiva, pero aún no han logrado tener el efecto esperado. La tasa de cobertura de los programas sociales que otorgan beneficios de forma individual en la niñez de 5 a 14 años pasó de 475 por cada mil en 2016 a 283 por cada mil en 2020. Para 2022, el presupuesto vigente a septiembre de la Administración Central para programas de protección social no contributiva en niñez y adolescencia (NNA) asciende a los Q755.8 millones, equivalente al 0.06% del Producto Interno Bruto (PIB) y al 0.4% del presupuesto total de egresos, inversión limitada e insuficiente para la demanda de asistencia social a la NNA en condiciones desfavorables. En un ejercicio elaborado por el Icefi con apoyo de Save the Children, se presentan propuestas para mejorar las atenciones en protección social para la NNA, las cuales incluyen ampliar la cobertura de las transferencias monetarias a toda la niñez de 0 a 12 años en situación de pobreza extrema y a toda la niñez y adolescencia con discapacidad (0 a 17 años), y además, eliminar las condicionalidades; ampliar los programas de becas educativas para adolescentes (13 a 17 años) en situación de pobreza extrema, que están estudiando dentro del sistema educativo público; extender los servicios de cuidado en la primera infancia (0 a 6 años), iniciando en los 17 municipios con mayor pobreza. Un cálculo preliminar a grandes rasgos permite estimar que estas propuestas tendrían un costo inicial de implementación del 1.8% del PIB, el cual, con las medidas políticas, legislativas y administrativas necesarias sería posible implementar.

Palabras clave: *niñez y adolescencia, protección social, transferencias monetarias, becas educativas, cuidado infantil, gasto público, derechos humanos.*

Abstract

In Guatemala, seven out of ten children and adolescents live in homes in poverty. Since 2008, Guatemala began to implement non-contributory social protection programs, but they have not yet achieved the expected effect. The coverage rate of social programs that grant individual benefits to children between the ages of 5 and 14 went from 475 per thousand in 2016 to 283 per thousand in 2020. The budget of the Administration central at September 2022, for non-contributory social protection programs for children and adolescents (NNA) was about Q755.8 million, equivalent to 0.06% of the Gross Domestic Product (GDP) and 0.4% of the total expenditure budget, a limited and insufficient investment for the demand for social assistance to the NNA in unfavourable conditions. In an exercise prepared by Icefi in partnership with Save the Children, a set proposals is presented to improve social protection services for children, which include expanding the coverage of monetary transfers to all children from 0 to 12 years of age in a situation of extreme poverty and all children and adolescents with disabilities (0 to 17 years), and also eliminate conditionalities; expand the educational scholarship programs for adolescents (13 to 17 years old) in a situation of extreme poverty, who are studying within the public educational system; extend care services in early childhood (0 to 6 years), starting in the 17 municipalities with the highest poverty. A rough preliminary calculation allows estimate that these proposals would have an initial implementation cost of 1.8% of GDP, which, with the necessary political, legislative, and administrative measures, which implementation will be viable.

Key words: *childhood and adolescence, social protection, monetary transfers, educational scholarships, child care, public spending, human rights.*

Siglas y acrónimos

CDN	Convención sobre los Derechos del Niño
CDN	Comité de los Derechos del Niño
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CGC	Contraloría General de Cuentas
CIT	Conferencia Internacional del Trabajo
Copredeh	Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
Flacso	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Icefi	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IGSS	Instituto Guatemalteco de Seguridad Social
Incap	Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá
ISR	Impuesto Sobre la Renta
IVA	Impuesto al Valor Agregado
Maga	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
Marn	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales
Mides	Ministerio de Desarrollo Social
Mifapro	Mi Familia Progresá
Mineduc	Ministerio de Educación
Minfin	Ministerio de Finanzas Públicas
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIT	Oficina/Organización Internacional del Trabajo
PIB	Producto Interno Bruto
PINA	Ley de Protección Integral de Niñez y Adolescencia
PND	Prioridad Nacional de Desarrollo
Pronade	Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo

- RUUN** Registro Único de Usuarios Nacional
- SAT** Superintendencia de Administración Tributaria
- SBS** Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia
- Segeplán** Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia
- SNIS** Sistema Nacional de Información Social
- Sosep** Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente
- Unicef** Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Índice

Introducción	i
1. Situación de los derechos de la niñez dentro de la protección social	3
1.1 Definición de la protección social.....	4
1.2. Obligaciones del Estado de Guatemala respecto a la protección social de la niñez.....	9
1.3. Revisión de los programas de protección y asistencia social en Guatemala.....	12
1.3.1. Inicio de los programas sociales, periodo 2008 a 2011.– <i>Mi Familia Progres</i>	12
1.3.2. La institucionalización de los programas sociales (2012 a 2015) – Creación del Ministerio de Desarrollo Social.....	17
1.3.3. Oferta programática vigente en la atención de la protección social	22
1.4. Contexto de la NNA y su cobertura de protección social.....	23
2. Análisis de la ejecución física y financiera de los programas de protección social de la infancia del gobierno central.....	27
2.1 Ejecución financiera por entidad.....	28
2.2 Ejecución financiera por programa	30
2.3 Ejecución financiera por actividad	31
2.4 Ejecución financiera por distribución geográfica	33
2.5 Ejecución financiera según fuente de financiamiento	34
2.6 Análisis de ejecución de la producción física de los programas sociales.....	35
3 Propuestas para mejoras estructurales de las intervenciones en protección social para la niñez guatemalteca.....	38
3.1 Revisión de programas de protección social en América Latina	40
3.1.1 Las transferencias en efectivo	40
3.1.2 Becas educativas	45
3.1.3 Centros de cuidado infantil.....	46
3.2. Vinculación de posibles programas a la propuesta nacional	50
3.2.1 Bases para un sistema de protección social sensible a la niñez.....	50
3.2.2 Propuesta de ampliación y cambio de diseño a programas de protección social sensibles a la niñez.....	53
3.2.3 Ampliar cobertura y eliminar condiciones de las transferencias monetarias	56

3.2.4	Consolidar y ampliar programas de becas educativas.....	60
3.2.5	Ampliar programas de centros de cuidado infantil	63
3.2.6.	Financiamiento de las propuestas a partir de espacios fiscales.....	66
4	Conclusiones	68
5	Recomendaciones	71
6	Bibliografía	76
7	Anexos.....	81

Índice de tablas

Tabla 1.	Regímenes de protección social contributiva en Guatemala	7
Tabla 2.	Protección social no contributiva y acciones relacionadas	8
Tabla 3.	Programas Sociales impulsados durante el periodo 2008 a 2011	13
Tabla 4.	Vinculación del Programa <i>Mi Familia Progres</i> a con los Objetivos de Desarrollo del Milenio y las políticas públicas.....	15
Tabla 5.	Cambio de los programas sociales institucionalizados al Ministerio de Desarrollo Social (Mides)	18
Tabla 6.	Presupuesto financiero de 2021 y 2022 (a septiembre) de programas de protección social destinados a la niñez y adolescencia, según entidades — Cifras en millones de quetzales y porcentajes	29
Tabla 7.	Presupuesto financiero de los programas de protección social destinados a niñez y adolescencia — Cifras en millones de quetzales y porcentajes (cierre de 2021 y al mes de septiembre de 2022).....	30
Tabla 8.	Presupuesto financiero de los programas de protección social para niñez y adolescencia, según actividad y obra — Cifras en millones de quetzales y porcentajes (cierre de 2021 y al mes de septiembre de 2022)	32
Tabla 9.	Ejecución de los subproductos identificados para los programas de protección social en la niñez y adolescencia a septiembre 2022.....	37
Tabla 10.	América Latina: Principales programas de transferencias monetarias en favor de la niñez y adolescencia que se implementan actualmente	41
Tabla 11.	Características del programa de transferencias en efectivo sin condiciones para niñez en hogares con extrema pobreza, y niñez y adolescencia con discapacidad.....	59
Tabla 12.	Características del programa de transferencias en efectivo sin condiciones para niñez en hogares con extrema pobreza, y niñez y adolescencia con discapacidad.....	62

Tabla 13. Características del programa de Centros integrales de cuidado infantil (CICI) — ampliación de cobertura de centros de cuidado	65
---	----

Índice de gráficas

Gráfica 1. Hogares que, según la Encovi de 2014, recibían al menos uno de los programas sociales dirigidos a la niñez y adolescencia	23
Gráfica 2. Hogares que reciben programas sociales dirigidos a la niñez y adolescencia, según programa (2014)	24
Gráfica 3. Hogares que reciben programas sociales dirigidos a la niñez y adolescencia, según programa y nivel de pobreza (2014)	25
Gráfica 4. Tasa de cobertura de los programas sociales que otorgan beneficios de forma individual a niñez y adolescencia, cifras por cada mil habitantes (2016 a 2020)	26
Gráfica 5. Distribución del total de ejecución en programas de protección social a la niñez y adolescencia, según entidad (cierre de 2021 y al mes de septiembre 2022)	30
Gráfica 6. Porcentaje de ejecución de los programas de protección social a niñez y adolescencia a septiembre 2022, según fuente de financiamiento — Cifras en millones de quetzales y porcentajes.....	35
Gráfica 7. América Latina: Cobertura y gasto público de los principales programas de transferencias en efectivo que funcionan actualmente, cifras en porcentajes.....	42
Gráfica 8. América Latina: Tasa bruta de matriculación de la primera infancia en educación preescolar y educación inicial (2020)	48

Índice de ilustraciones

Ilustración 1. Componentes e instrumentos de la protección social.....	6
Ilustración 2. Programas sociales vigentes en el Mides.....	22
Ilustración 3. Principales indicadores del presupuesto en programas de protección social a la niñez y adolescencia al cierre de 2021 y a septiembre de 2022. Gobierno Central	28
Ilustración 4. Las 5 actividades en programas de protección social con mayor presupuesto vigente a septiembre 2022.....	33
Ilustración 5. Productos de protección social dirigidos a niñez y adolescencia a septiembre 2022 con mayor y menor ejecución	36
Ilustración 6. Elementos para las bases de un sistema de protección social sensible a la niñez	51

Ilustración 7. Características y elementos que considerar en un sistema de protección social sensible a la niñez.....	52
Ilustración 8. Propuesta programática de protección social según ciclo vital de niñez y adolescencia.....	54
Ilustración 9. Espacios fiscales mínimos disponibles para incrementar la recaudación de impuestos en favor de mayores inversiones en la niñez y adolescencia.....	66

Índice de mapas

Mapa 1. Hogares que reciben al menos uno de los programas sociales dirigidos a la niñez y adolescencia, según departamento (2014)	24
Mapa 2. Distribución geográfica departamental de los programas de protección social 2022– Vigente a septiembre	34
Mapa 3. Porcentaje de ejecución de los programas de protección social 2022 – Ejecución a septiembre	34

Introducción

El Icefi y Save the Children, en el marco del proyecto *Sin dejar a la niñez atrás*, realizan un trabajo conjunto para brindar a la sociedad de Guatemala información y análisis sobre las inversiones públicas destinadas a garantizar, proteger y promocionar los derechos de la niñez y la adolescencia. Esto con el objetivo de mejorar la planificación, programación y asignación de recursos para las políticas públicas dirigidas al bienestar de las niñas, niños y adolescentes.

Para el presente ejercicio se desarrolló un trabajo de revisión, análisis y costeos sobre intervenciones en protección social orientada a la niñez y adolescencia. Además, se involucró la participación y aporte de grupos de trabajo conformado por sociedad civil, tanques de pensamiento, personal técnico de instituciones públicas y equipos de trabajo de partidos políticos que durante la campaña electoral 2023, participaron en las mesas de diálogo sobre el Bienestar para la niñez. El presente trabajo es una propuesta inicial para desarrollar mejoras en los programas de protección social existentes, con lo que se espera lograr que la oferta pública en dicha materia amplíe su cobertura y calidad de atención. Esto conlleva también a que se tengan impactos que podrían mejorar indicadores de desigualdad, pobreza, matriculación y desarrollo humano.

En Guatemala, según los últimos datos oficiales disponibles, de 2014, siete de cada diez niños, niñas y adolescentes viven en hogares en situación de pobreza: tres

estaban en hogares con pobreza extrema y cuatro en hogares con pobreza no extrema. Las crisis de los últimos años, provocadas por la pandemia del COVID-19, desastres asociados a fenómenos naturales como las tormentas tropicales ETA e Iota y la guerra entre Ucrania y Rusia, han agudizado las condiciones de pobreza en la región centroamericana, por lo que la pobreza infantil en Guatemala muy probablemente haya aumentado. Sin embargo, no se cuentan con datos oficiales que demuestren las condiciones actuales. En este contexto, la niñez y adolescencia en condiciones de pobreza enfrenta enormes dificultades para acceder a educación, salud, vestuario, vivienda y alimentación, es decir, a elementos que permitan un nivel de vida digno y en condiciones mínimas de cobertura de sus necesidades básicas.

La protección social tiene un papel fundamental para garantizar el derecho a un nivel de vida adecuado para todas las niñas, niños y adolescentes, pero aún más para quienes viven en situaciones de vulnerabilidad. A través de la protección social, los Estados pueden implementar una variedad de medidas que permitan garantizar niveles mínimos de vida para todas las personas, así como a construir sociedades más justas e inclusivas. Sin embargo, a pesar de su importancia, las inversiones que actualmente realiza el Gobierno Central en programas de protección para la niñez y adolescencia son limitadas e insuficientes, lo cual se ha reflejado en niveles bajos de cobertura de los bienes y servicios de protección social infantil, así como en la incapacidad del Estado en garantizar niveles mínimos de vida a todos los niños, niñas y adolescentes.

Por ello, identificando las intervenciones más efectivas para la protección social de la niñez y adolescencia que se han implementado en países de América Latina, según estudios técnicos y científicos, en este documento se propone ampliar, mejorar y fortalecer algunos de los principales programas de protección social infantil existentes en Guatemala.

Desde un punto de vista del ciclo vital de la niñez y adolescencia, se propone: que los niños y niñas de 0 a 6 años (primera infancia) reciban una transferencia monetaria no condicionada conjuntamente con servicios de cuidado infantil; y, que los niños y niñas de 7 a 12 años reciban transferencias monetarias no condicionadas y que la adolescencia (13 a 17 años) reciba becas educativas. Se reconoce que la universalización de estas intervenciones a toda la población constituiría el deber ser y la meta que gradualmente se debe alcanzar, pero dadas las restricciones políticas y económicas actuales, la propuesta se focaliza en la niñez y adolescencia en pobreza extrema. También se propone que todas las niñas, niños y adolescentes con discapacidad reciban una transferencia monetaria no condicionada, sin importar su situación socioeconómica.

Además, este documento incluye una revisión de los programas de protección social en Guatemala, un breve repaso de sus inicios y su institucionalización. También incluye un análisis de la ejecución física y financiera de los programas de protección social infantil del Gobierno Central en 2021 y 2022.

El Icefi espera que este documento sea una base e insumo para el diálogo, discusión y propuestas para la urgente ampliación de la protección social para las niñas, niños y adolescentes de Guatemala. Se exhorta a los partidos políticos que disputan la elección para el periodo de Gobierno 2024-2028, que se incluya en su plan de trabajo y como parte de sus acciones en torno al desarrollo de la protección social del país, la garantía de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

***Icefi,
Centroamérica, Guatemala, julio de 2023***

1 Situación de los derechos de la niñez dentro de la protección social



1.1 Definición de la protección social

Los inicios de la protección social se remontan a la Declaración de Filadelfia, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) en 1944, que incluye explícitamente por primera vez el término dentro del mandato de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Las Naciones Unidas posteriormente fortalecieron el mandato dentro de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que establece (OIT, 2014: 5):

«**Artículo 22** - Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

Artículo 25 –

1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social.»

Las acciones de las organizaciones que conforman el sistema de Naciones Unidas que buscan promover la protección social se basan en estas declaraciones. La protección social también se puede reconocer como política fundamental para contribuir a la realización plena de los derechos económicos y sociales, reconocidos en una serie de instrumentos legales nacionales e internacionales (Cepal, 2019: 15). También se puede considerar como un instrumento fundamental para acelerar el progreso hacia metas de desarrollo acordadas a nivel mundial, como lo fueron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y lo son los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

No todas las políticas sociales están orientadas en su totalidad a un objetivo de protección social, aunque en general, la mayoría incluyen dimensiones de protección social. La protección social se puede decir que es parte central de la política social, y esta es a su vez, un elemento esencial para los regímenes de bienestar, que no solo considera la acción estatal sino, además, la operación e interacción de los mercados, las instancias comunitarias y las familias (Cepal, 2019: 15). También, la protección social suele representar un eje conceptual que pretende integrar una variedad de medidas orientadas a construir sociedades más justas e inclusivas y a garantizar niveles mínimos de vida para todas las personas. Si bien, puede estar orientada a



atender necesidades particulares de determinados grupos de población, como personas que viven en la pobreza o en la extrema pobreza y grupos en mayor vulnerabilidad como los pueblos indígenas, debe estar disponible para el conjunto de la ciudadanía. (Cecchini, Filgueira, & Roble, 2014: 8).

La protección social entonces, según la definición de Flores Sandí (2014) se refiere al conjunto de normas que tienden a evitar la exclusión de grupos en estado de vulnerabilidad de riesgos como enfermedad, vejez, invalidez, desempleo y otros, que les permite desarrollar actividades de la vida diaria, alcanzar mayor autonomía y ejercer derechos de ciudadanía. La protección social se centra en tres ideas fundamentales:

1. Garantías de bienestar básicas;
2. Aseguramientos frente a riesgos derivados del contexto o del ciclo de vida; y,
3. Moderación o reparación de daños sociales derivados de la materialización de problemas o riesgos sociales.

En palabras de S. Cecchini, F. Filgueira, R. Martínez y C. Rossel (2015), «la protección social debiera ser universal en su orientación, incluyendo tanto a quienes se encuentran insertos en el mercado formal de trabajo, como a quienes se encuentran fuera de él. Esto no impide aplicar mecanismos de focalización en su implementación, para hacer frente a la escasez de recursos y dar prioridad a quienes se encuentran en situación de mayor pobreza y vulnerabilidad. Así, la protección social puede contribuir significativamente a aliviar los síntomas más urgentes de la pobreza, construir rutas permanentes para superarla (aunque, por sí sola, no eliminarla) y potenciar la capacidad de respuesta frente a los riesgos de caídas abruptas del ingreso, favoreciendo el desarrollo de una sociedad más inclusiva e igualitaria en el acceso a las oportunidades.»

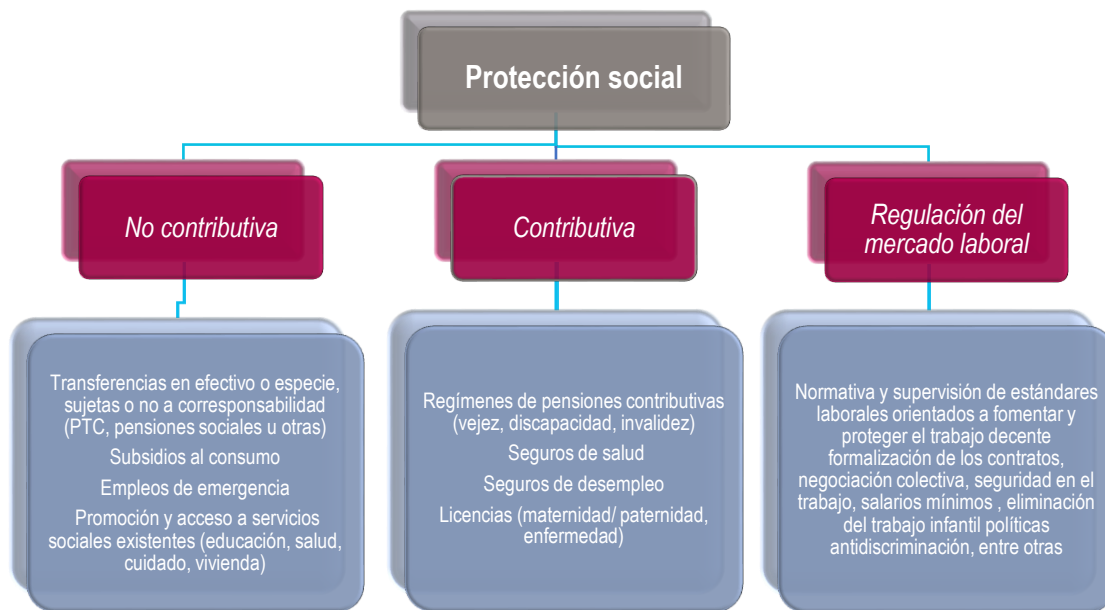
Un componente central a tener presente en la implementación de sistemas integrales de protección social es su sustentabilidad financiera y temporal, puesto que las mayores críticas a la concepción de la protección como parte de las garantías ciudadanas, es que esta pueda vulnerar la capacidad fiscal en vías de solventar su costo (Cepal, 2019: 19). Por ello, resulta indispensable formular sistemas de protección social orientados a partir de una política fiscal que permita ubicar las fuentes de financiamiento necesarias para hacerlas sostenibles. Además, se necesitan sistemas estadísticos sólidos que permitan una actualización constante de los indicadores sociales y económicos que se articulen en los procesos de planificación y programación de las intervenciones que provee el Estado en bienes y servicios públicos. Con ello, se refuerza un gasto público eficiente, oportuno y que debe ir de la mano con la transparencia y la rendición de cuentas.

La integralidad de un sistema de protección social puede pensarse a nivel de las políticas, sus planes y programas (la oferta), así como desde los individuos, las familias y las comunidades (la demanda). Las funciones de la protección social son garantizar un ingreso suficiente para sustentar condiciones dignas de vida, posibilitar el acceso a servicios sociales y de promoción, y fomentar el trabajo decente. Al respecto, se identifican tres componentes centrales de la



protección social para cubrir esas funciones: la protección social no contributiva (frecuentemente conocida como asistencia social), la protección social contributiva (conocida como seguridad social) y la regulación del mercado laboral (Cepal, 2019: 19 y 22).

Ilustración 1. Componentes e instrumentos de la protección social



Fuente: Icefi/Save the Children, obtenido de (Cepal, 2019: 22).

En Guatemala, la protección social contributiva combina el aseguramiento público y privado, no obstante, su cobertura es marginal, limitándose únicamente a la población ocupada en el sector formal de la economía, es decir quienes se encuentran en un empleo que incluye además de sus prestaciones laborales, contrato, vacaciones y otras, y sus contribuciones al seguro social.¹ Quienes son cotizantes dentro del régimen de seguridad social y tienen hijos dentro de los grupos etarios de la primera infancia y la niñez, pueden proveerles protección social contributiva como beneficiarios. Esto significa que la mayoría de la niñez y adolescencia en Guatemala no tiene acceso a este sistema de protección, puesto que tomando en cuenta que solamente el 28.9%² de la población ocupada se encuentran en un empleo formal –es decir que está formalizado por un contrato y se incluyen sus prestaciones laborales y sus contribuciones a la seguridad social–, entonces la cantidad de personas que tienen acceso realmente a la seguridad social contributiva es una proporción muy pequeña de la población.

¹ Existen, además, otras intervenciones que se pueden considerar como parte de una asistencia social, las cuales se focalizan en las atenciones de servicios de salud. Como ya se mencionó, en el régimen contributivo se encuentra la seguridad social, la cual se provee mediante el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS). Los servicios de este instituto incluyen además del sistema de pensiones, atención en salud que incluyen consulta externa, atención en salud preventiva, tratamientos, emergencias, ginecobstetricia, entre otros. Sin embargo, los servicios se limitan únicamente a quienes contribuyen al sistema, por lo que se deja afuera a gran proporción de la población.

² Según datos de la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (Enei 2022).

**Tabla 1.** Regímenes de protección social contributiva en Guatemala

n.º	Régimen	Descripción
1	Régimen general de invalidez, vejez y sobrevivencia	Este régimen es administrado por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, (IGSS). Cubre a los asalariados en empresas con no menos de tres empleados en la Ciudad de Guatemala y con no menos de cinco empleados en el resto del país. La edad de retiro era tradicionalmente a los 65 años, aunque el Tribunal Constitucional la modificó recientemente a 60 años. En el caso de las pensiones de sobrevivencia, los afiliados deben haber pagado al menos 36 contribuciones durante los seis años inmediatos a la muerte y ser beneficiarios en el momento de su muerte de una pensión por vejez. Este régimen es de prima media escalonada. La composición de las contribuciones es la siguiente: los empleadores contribuyen un 3%, los empleados un 1,5% y el Estado un 25% del aporte total (equivalente a un 2% aproximadamente sobre los salarios).
2	Clases Pasivas Civiles del Estado	Funciona como un régimen de jubilación dirigido a los empleados del sector público y es extensible a sus dependientes en caso de viudez u orfandad. Se financia con las cotizaciones de los trabajadores, entre el 9% y el 15% del salario. El Estado aporta la diferencia entre las contribuciones y el monto total de la pensión que por ley está obligado a otorgar.
3	Instituto de Previsión Militar (IPM)	Ofrece un régimen de jubilación para los miembros de las fuerzas armadas que hayan contribuido al menos cinco años al régimen. Las prestaciones que ofrece son las siguientes: pensión por jubilación (después de 20 años de contribución); bonificación por retiro obligatorio (con más de 10 años de cotización pero menos de 20); pensión de sobrevivencia (para el conyugue o los hijos, en su defecto para los padres); pensión por invalidez, beneficios y seguro por fallecimiento en el caso de haber prestado servicios durante 25 años.

Fuente: Icefi/Save the Children, con información obtenida de Flores Sandí (2014).

Los programas de transferencias condicionadas son parte de la protección social no contributiva, los cuales incluyen transferencias monetarias y en especie. Asimismo, se pueden incluir acciones no contributivas de protección social que están vinculadas al sistema de educación, prestadas por el Ministerio de Educación (Mineduc), con becas para estudiantes que se encuentran en vulnerabilidad de pobreza, las cuales se aplican en los niveles de básicos y diversificado de educación, y también incluyen personas con discapacidades. Se han incluido becas de empleo desde el Ministerio de Desarrollo Social (Mides), las cuales benefician a adolescentes y jóvenes que desean capacitarse en oficios diversos para ingresar al mercado laboral. En este grupo también se encuentran programas de atención a la primera infancia, que incluye educación inicial y asistencia alimentaria.

**Tabla 2. Protección social no contributiva y acciones relacionadas**

n.º	Régimen	Descripción
1	Programas de transferencias condicionadas	Desde el 2008, el Gobierno ha implementado un conjunto de programas de asistencia social que se han desarrollado en función de las transferencias monetarias condicionadas. Estos programas se institucionalizaron a partir del 2013, con la creación del Ministerio de Desarrollo Social (Mides). Su función se enfoca en atender a familias que se encuentran en los umbrales de la pobreza extrema y pobreza general, para proveer un acceso de recursos mínimos monetarios o en especie (alimentos) para mitigar en cierta medida la falta de acceso a recursos económicos y alimentación. A cambio de este apoyo, las familias deben cumplir con atender a sus hijos menores de 15 años para que asistan a los centros educativos y en el caso de los menores de 5 años, a llevar el monitoreo en los centros de salud de su evolución de peso y talla, para evitar riesgos de desnutrición crónica.
2	Becas en educación y empleo	Las becas en educación por parte del Mineduc, para estudiantes de educación media, contribuyen al incremento de la cobertura, permanencia y finalización de la educación básica y diversificada. Se focalizan a estudiantes del área rural, estratos socioeconómicos bajos, y se prestan en centros de educación públicos e institutos por cooperativa de enseñanza. En el caso de las becas de educación media que promueve el Mides, tienen por objetivo promover la permanencia y continuidad de adolescentes y jóvenes para que finalicen sus estudios en el nivel de educación media del subsistema de educación escolar, esto en el caso de las becas de educación superior, buscan promover la permanencia y continuidad de adolescentes y jóvenes en situación de pobreza o pobreza extrema del área urbana y rural, comprendidos entre las edades de dieciséis (16) a veintiocho (28) años, para que finalicen su pénsum de estudios de nivel superior en universidades del país, otorgándoles Transferencias Monetarias Condicionadas -TMC-. Por su parte, las becas de empleo que provee el Mides, busca la integración al mercado laboral formal de adolescentes y jóvenes comprendidos en las edades de dieciséis (16) a veinticinco (25) años del área urbana y rural, en situación de pobreza, pobreza extrema y desempleo, a través de la contratación temporal en calidad de aprendices. También, las becas de artesano promueven procesos de capacitación para desarrollar conocimientos, habilidades y destrezas a personas mayores de edad, preferentemente mujeres, en situación de pobreza o pobreza extrema, del área rural y urbano marginal, en diversas actividades productivas, otorgándoles transferencias monetarias condicionadas -TMCS-.
4	Subsidio para niñez y adolescencia con necesidades especiales y discapacidad	Estos aportes los brinda la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia (SBS). Proveen atención integral a niños, niñas y adolescentes facilitando el acceso al aprendizaje, descubriendo y estimulando habilidades y destrezas a las personas con discapacidad, logrando de esta manera su independencia familiar, así como implementar acciones de prevención para erradicar la violencia.
3	Hogares comunitarios	Los maneja la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (Sosep) y buscan mejorar las condiciones de vida a las familias beneficiarias atendidas, prestando servicio a niñas y niños menores de siete años, brindándoles atención integral en nutrición, salud preventiva, desarrollo psicosocial, protección y educación.
4	Educación inicial	La intención de este servicio que presta el Mineduc, es promover el desarrollo cognitivo, motor, social, emocional y comunicativo de los pequeños, así como orientar a las familias en la generación de condiciones favorables para el mantenimiento y protección de la salud física, mental y socio-afectiva de los menores. Se implementaron Centros Comunitarios de Desarrollo Infantil Temprano, los cuales son atendidos por personal docente que laborará en jornadas de ocho horas.

Fuente: Icefi/Save the Children, con información obtenida de Flores Sandí (2014) y portales oficiales de Gobierno.



1.2. Obligaciones del Estado de Guatemala respecto a la protección social de la niñez

El estado de Guatemala presenta algunos compromisos que reconocen la protección social para la niñez del país. Estos parten de la normativa vigente, tanto nacional como internacional. En ese sentido, cabe destacar que al no contar con un sistema de protección social y que muchas de las políticas sociales no tienen un componente de protección social directo, realmente son escasos los compromisos que el Estado ha planteado para garantizar este derecho a los grupos poblacionales de niñez y adolescencia.

Dentro del plano internacional, Guatemala ratificó desde 1990 la Convención Sobre los Derechos del Niño (CDN). De esta Convención surgen diversos elementos normativos que los Estados miembros deben atender en garantía de los derechos fundamentales de las y los niños. Asimismo, reafirma la necesidad de proporcionar a los niños cuidado y asistencia especiales debido a su vulnerabilidad. La importancia de la CDN dentro del marco normativo internacional es el respaldo que da sustento a los Estados para fortalecer sus marcos normativos nacionales en la garantía de los derechos de la niñez. Así pues, en la CDN se pueden evidenciar algunos artículos que demuestran que la protección social es parte de los derechos que se deben atender a la niñez, especialmente aquella que se encuentra en condiciones vulnerables. A continuación, se describen algunos artículos de la CDN relacionados a la protección social de la niñez.

- Artículo 19. Estable la adopción de medidas en diversos ámbitos (legislativo, administrativo, social y educativo), apropiadas para proteger a la niñez contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo. Esas medidas de protección deberían comprender, según corresponda, procedimientos eficaces para el establecimiento de programas sociales con objeto de proporcionar la asistencia necesaria al niño y a quienes cuidan de él
- Artículo. 27. Se reconoce el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado. El Estado debe adoptar medidas apropiadas para dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionará asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda.



Otro componente sumamente valioso que incorpora la CDN y que debe ser indispensable que los Estados lo adopten dentro de sus acciones en la garantía de las atenciones a la niñez y adolescencia es el Interés superior del niño. Este indica que todas las medidas respecto del niño deben estar basadas en la consideración del interés superior del mismo. Corresponde al Estado asegurar una adecuada protección y cuidado, cuando los padres y madres, u otras personas responsables, no tienen capacidad para hacerlo. Dentro del esquema de intervenciones de la protección social, muchas de ellas se basan en atender necesidades que las familias no pueden lograr solventar debido a factores socioeconómicos. De esta cuenta, el interés superior del niño, resulta ser un criterio sobre el cual se pueden fortalecer los programas y propuestas que atienden los derechos de la niñez, especialmente dentro del marco de la protección social.

Por su parte, la Observación general núm. 19 (2016) sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño (art. 4), muestra un componente importante en cuanto a la incorporación efectiva de los derechos del niño en los presupuestos públicos. En ese sentido existen cuatro principios generales que recoge la CDN para dar una base a todas las decisiones y actos del Estados que están vinculados directa o indirectamente con los derechos del niño y los presupuestos públicos. Estos incluyen: 1) El Derechos a la No Discriminación; 2) El Interés Superior del Niño; 3) Derecho a la Vida, al Supervivencia y el Desarrollo y 4) el Derecho a Ser Escuchado.

También se incorporan los principios de presupuestación pública para fomentar los derechos del niño, en donde se establece que los Estados parte están obligados a adoptar medidas en sus procesos presupuestarios para generar ingresos y gestionar los gastos de una manera que sea suficiente para dar efectividad a los derechos del niño; esto tomando en cuenta los principios generales de la CDN y los principios presupuestarios de eficacia, eficiencia, equidad, transparencia y sostenibilidad. Finalmente se hace hincapié en las cuatro etapas del proceso que siguen a los presupuestos públicos que incluyen: 1) la planificación; 2) aprobación; 3) ejecución y 4) seguimiento. Esto incluye que, al planificar el presupuesto, los Estados parte deben examinar con detalle la situación de distintos grupos de niños, especialmente los que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad, teniendo en cuenta el pasado (al menos los últimos tres a cinco años).

Dentro de otras recomendaciones al Comité de los Derechos del Niño, se puede incluir la Observación general N°7, sobre la Realización de los derechos del niño en la primera infancia, la cual incorpora la contribución a la realización de los derechos de todos los niños pequeños a partir de la formulación y promoción de programas, prácticas, entre otras acciones centradas específicamente en los derechos de la primera infancia. En este aspecto también se toma en consideración la asistencia a los padres, particularmente con ayudas para ofrecer condiciones de vida necesarias para el desarrollo del niño. También se insta a los estados a poner en marcha estrategias sistemáticas para reducir la pobreza en la primera infancia y combatir sus efectos negativos en el bienestar del niño, lo que conlleva a emplear los medios posibles para una inclusión de asistencia material y programas de apoyo a los niños y sus familias. Esto



significa que se debe realizar el derecho de la niñez a beneficiarse de la seguridad social y de la educación en la primera en la primera infancia.

Asimismo, la Observación general N°9 Los derechos de los niños con discapacidad, incorpora diversas recomendaciones que los Estados parte de la CDN pueden aplicar para garantizar los derechos de la niñez con discapacidades. Entre ellas se refleja la importancia de garantizar el acceso a la educación en el sistema escolar, desde la primera infancia y desarrollar una educación inclusiva. Se establece que se deben hacer esfuerzos para proporcionar condiciones mínimas de asistencia que garanticen las necesidades de la niñez y adolescencia con cualquier tipo de discapacidad, lo que incorpora el plano institucional y por ende, cualquier programa, plan o estrategia que vele por sus derechos.

En cuanto a la legislación nacional, Guatemala cuenta con la Ley de Protección Integral de Niñez y Adolescencia (PINA), la cual entró en vigor a partir de 2003. Este instrumento normativo respalda las acciones que desde el Estado pretenden lograr el desarrollo integral y sostenible de la niñez y adolescencia guatemalteca. En materia de protección social, dentro del Libro II Disposiciones organizativas, y con un título única de Organismos de protección integral, se incluyen cinco artículos que delimitan acciones para fortalecer la protección integral entre los cuales se encuentran las políticas sociales básicas y asistencia social, el cual se explica a continuación:

- **Artículo 82.** El Estado debe implementar políticas de asistencia social, las cuales deben garantizar a los niños, niñas y adolescentes el derecho a un nivel de vida adecuado, a través de programas de apoyo y asistencia a la familia.

Si bien el marco normativo nacional en materia de protección social para la niñez aún debe incorporar más elementos que sustente sus acciones, intervenciones, capacidades, funcionamiento, financiamiento entre otros, lo cierto es que ya garantiza este derecho como parte de los componentes para la protección integral de este grupo población, por lo que también se asume que evidencia que el Estado es consciente de garantizar este derecho.



1.3. Revisión de los programas de protección y asistencia social en Guatemala

1.3.1. Inicio de los programas sociales, periodo 2008 a 2011

— *Mi Familia Progres*

En 2008 se creó el programa *Mi Familia Progres* (Mifapro), bajo el *Acuerdo Gubernativo 117-2008*, en coordinación de la Comisión Interinstitucional de Cohesión Social. Este programa presidencial que fue coordinado por el Consejo de Cohesión Social tenía «la finalidad de generar capital humano en familias de extrema pobreza con niños menores de quince años y madres gestantes, promoviendo la inversión en educación, salud y nutrición» (Flacso Guatemala, 2011: 11). De esta cuenta, el programa pretendía aliviar la pobreza monetaria dentro de un corto plazo a poblaciones excluidas, así como promover un incremento en la asistencia escolar y coadyuvar a mejorar el estado de salud y nutrición de familias con menores de 16 años y mujeres gestantes. (Flacso Guatemala, 2011: 11)

La implementación de las transferencias condicionadas en efectivo, se inició como parte de Mifapro, programa ejecutado inicialmente por la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia de la República (SCEP). Mifapro tenía una meta de cobertura de 45 municipios, aunque en su momento, según datos de la Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos (Coprodeh), indicaba que la intención era llegar a los 125 municipios más pobres del país. Sin embargo, el programa fue objeto de un ataque jurídico, el cual se concretó en una resolución de la Corte de Constitucionalidad³ emitida en 2009 en la que ese tribunal declaró la inconstitucionalidad de las facultades que tenía la SCEP para ejecutar programas. Luego del ataque legal, el gobierno inició un proceso para trasladar el programa a otra entidad. Para ello dispuso crear un nuevo fondo social adscrito al Ministerio de Educación (Mineduc) el cual tendría como instrumento financiero un fideicomiso. Para el efecto, inicialmente dispuso que el programa compartiera el fideicomiso del Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (Pronade). (Icefi, 2013: 17)

Sin embargo, en la práctica el que Mifapro y el Pronade compartieran el mismo fideicomiso como instrumento financiero generó problemas operativos. Con el propósito de evitar estos problemas, el Gobierno decidió desvincular el programa del Pronade, creando un fondo

³ Sentencia del 28 de enero de 2009, expediente 2861-2007, publicada en la edición del Diario de Centro América del 3 de abril de 2009. La Corte de Constitucionalidad decretó la inconstitucionalidad de los siguientes textos de la Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto del Congreso de la República No. 114-97: la siguiente frase del segundo párrafo del artículo: "con excepción de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, quién si podrá, por encargo del Presidente, realizar tales funciones."; y la siguiente frase de la literal d) del artículo 11: "Ejercer la coordinación de las unidades ejecutoras a su cargo." (Icefi, 2013: 17)



completamente nuevo y un nuevo fideicomiso como su instrumento financiero. La nueva versión introdujo mejoras en sus objetivos, incluyendo medidas de transparencia, auditorías e informes cuatrimestrales de ejecución física y financiera. Este proceso de adaptaciones y mejoras continuó durante 2009 y 2010. (Icefi, 2013: 17)

Mifapro usó modalidades diversas para entregar los bonos de entre Q150 a Q400 a familias clasificadas en 4 categorías. La modalidad para familias tipo A incluía un Bono de Salud de Q150 si contaban con niños y niñas de entre 0 a 15 años o con madres gestantes; la familia tipo B recibía un Bono de Educación y Salud por un monto total de Q300 si contaba con niños y niñas de entre 6 a 15 años que estudiaban en el nivel primario; las familias tipo C recibían un Bono de Nutrición y Salud por Q250, si contaban con menores de entre 0 a 6 años con madres gestantes o en estado de lactancia; y, para las familias tipo D, se destinó un Bono de Nutrición, Salud y Educación por Q400, en el caso presentaran todas las condiciones de las categorías anteriores. Estas transferencias se conocen como transferencias monetarias condicionadas (TMC) y se entregaban a las jefas de hogar (madres).

Junto con el programa de TMC, también se integraron otros programas sociales, los cuales tuvieron por objetivo atender situaciones específicas, como la seguridad alimentaria y nutricional, y extender los servicios de educación, con lo cual se crearon los programas Bolsa Solidaria, Comedores Solidarios y Escuelas Abiertas. Estos programas se incluyeron dentro de los componentes de intervenciones para la protección social y su gestión también la coordinó el Consejo de Cohesión Social.

Tabla 3. Programas Sociales impulsados durante el periodo 2008 a 2011

Programa Social	Objetivo	Descripción	Logros
Bolsa Solidaria	Se enfoca en el área urbana y posteriormente llega al área rural. Su objetivo es reducir el alto riesgo de inseguridad alimentaria en familias en situación de pobreza y pobreza extrema que habitan en asentamientos urbanos marginales del departamento de Guatemala.	La bolsa cuenta con granos básicos como arroz, frijol, harina de maíz, aceite y bebida natural. La cantidad de alimentos a entregar fue calculada con base al tipo de trabajo que se realiza. Los beneficiarios debían participar en capacitaciones de desarrollo productivo. El costo de las bolsas oscilaba entre los Q170 a Q200 y su entrega se esperaba que fuera mensual.	En 2009, las estadísticas oficiales indican la entrega de alrededor de 22,000 bolsas y en 2010 de 104,000 aproximadamente.



Programa Social	Objetivo	Descripción	Logros
Comedores Solidarios	Este programa se estableció para proveer alimentos preparados (desayunos y almuerzos), a obreros y trabajadores en general, estudiantes, familias de escasos recursos, personas de la tercera edad, niños y niñas que trabajan en la calle y personas indigentes.	Se otorgó un subsidio a la empresa proveedora de alimentos que en promedio era de Q3.50 por desayuno y Q4.50 por almuerzo servido.	Se establecieron 3 fases en las cuales se fueron colocando los comedores. En la Fase I se realizó en la capital, Fase II en los departamentos con altos índices de pobreza y vulnerabilidad alimentaria y en la Fase III se dio la identificación de puntos estratégicos para el funcionamiento de más comedores.
Escuelas Abiertas	La finalidad del este programa consistió en la generación de acciones educativas que se dirigen a jóvenes en riesgo que generalmente viven en pobreza y pobreza extrema, marginados, excluidos y con alta probabilidad de involucrarse en situaciones de violencia.	<p>Se esperaba que con este programa:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se aumentara la valoración de adolescentes y jóvenes en la comunidad. • Incremento en la asistencia y desempeño escolar. • Mejorar las condiciones de empleo. • Elevar los ingresos económicos de jóvenes y adolescentes. • Desarrollar actitudes de auto protección en cuanto al consumo de drogas y alcohol. 	<p>Apertura de las escuelas como espacio abierto a los intereses de las y los jóvenes.</p> <p>Creación de una red de voluntariado solidario de jóvenes para las y los jóvenes.</p> <p>Benefició a niñas, niños, jóvenes y personas en general que deseaban participar de uno o más talleres, sin importar la edad.</p>

Fuente: Icefi/Save the Children, con datos de presentación *Los Programas Sociales en Guatemala* (Asies, 2012)

Las intervenciones y aportes que se dieron con *Mi Familia Progres*a, también se vincularon con las políticas nacionales y con la agenda internacional en la cual Guatemala estaba adscrita con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Dentro de los ODM que se vinculaban al programa se encontraban los ODM del 1 al 4. También se vinculó con las políticas de *Protección Social*, las *Políticas Educativas 2008-2012*, el *Plan de equidad de género en la educación superior*, coordinado por el Consejo de Cohesión Social y ejecutado por el Mineduc.



Tabla 4. Vinculación del Programa *Mi Familia Progres*a con los Objetivos de Desarrollo del Milenio y las políticas públicas

ODM	Objetivo	Política pública relacionada	Institución responsable
ODM1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre	Reducir a la mitad entre 1990 y 2015 el porcentaje de personas con ingresos inferiores a un dólar.	Consejo de Cohesión Social	Mineduc
		Protección Social	
ODM2: Lograr la enseñanza primaria universal	Velar porque, para el año 2015, los niños, niñas de todo el mndo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria.	Políticas educativas 2008-2012	
		Protección Social	
ODM3: Promover la igualdad entre géneros y la autonomía en la mujer	Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, de preferencia para el año 2015 y en todos los niveles de la enseñanza, antes de finalizar el año referido.	Protección social y política y Plan de equidad de género en la educación superior	
ODM4: Reducir la mortalidad infantil	Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años.	Protección Social	

Fuente: Icefi/Save the Children, con información de (Segeplán, 2010)

En cuanto a los resultados de *Mi Familia Progres*a, hay que tomar en cuenta que los impactos de los programas de TMC dependen de tres consideraciones, según Sojo (2007): 1) la regla de calificación, o en otras palabras la condicionalidad; 2) la calidad de la focalización; y, 3) la regla de calibración, es decir, el monto de las transferencias relativo a la intensidad de la pobreza. Si los programas de TMC presentan escasez de recursos para las inversiones sociales, los efectos indirectos que se esperan para favorecer a las poblaciones pueden llegar a ser menores, especialmente en países con menor grado de desarrollo de prestaciones universales de calidad y cobertura. En ese sentido, el problema de estos programas es más de práctica concreta que de diseño. (Sojo, 2007)

*Mi Familia Progres*a tuvo resultados positivos y negativos, marcados por circunstancias diversas. Dentro de los aspectos positivos, destaca el hecho de que la pobreza extrema se redujo de 15.2% en 2006 a 13.3% en 2011.⁴ Según las conclusiones de la Flacso Guatemala (2011), las TMC se convirtieron en una segunda fuente de mayores ingresos para las familias que las recibieron, lo que llegó a representar el 26% del ingreso familiar, después del trabajo asalariado en los casos de jornaleros agrícolas. Se amplió también el consumo de alimentos, por una parte en cuanto a una diversidad que antes no se consumían, y por otra, también se incrementó la cantidad. En relación con la educación, varias familias mencionaron la disponibilidad que presentaron sus hijos para mantenerse en la escuela y ya no ir a trabajar. En los gastos de consumo efectuados, las madres lograban adquirir vestuario y calzado para sus

⁴ Datos a partir de las Encuestas de Condiciones de Vida (Encovi: 2006 y 2011)



hijos e hijas, incluido el necesario para ir a la escuela y a su vez, en alguna medida, les permitió adquirir materiales para sus trabajos escolares. En algunos casos las TMC ayudaron a atender emergencias de salud y presentaron un efecto psicoafectivo en las beneficiarias, en el sentido de generar seguridad y autoestima al concebirse menos pobres y con un sentido relativo de tranquilidad de saber que podían dar comida y vestuario a sus familias. En el caso de familias menos pobres, y en casos reducidos, les aportó realizar mejoras en sus viviendas. A nivel de unidades económicas de la oferta agregada, las TMC representaron un flujo de incremento en el consumo, con lo cual se estimó que en promedio se experimentaron incrementos en ventas de hasta 221%, según la muestra establecida.

Asimismo, el programa de Mifapro visibilizó y formalizó la ciudadanía de mujeres que «no existían» en términos de registro civil. Para una estructura poblacional que en 2011 estaba representada en 51% por mujeres, de las cuales 39% era indígena, el 50% del total de estas se encontraba en condiciones de pobreza y con un uso del tiempo en trabajos no remunerados, como actividades de cuidado o domésticas, algunas de ellas pasaron de ser invisibles ante el Estado a contar con un beneficio que las colocó en una nueva posición ante la vista pública. Pero además, Mifapro fue un programa que sobrevivió más de un periodo de gobierno y del cual, si bien los políticos vieron una oportunidad dentro del esquema del proselitismo para ganar capital político, también se debe reconocer que esto conllevó a que las beneficiarias se les empadronara para asegurar votos. Si bien esto parece una mala práctica y una acción fraudulenta, tuvo un beneficio inegable ante la inclusión de estas mujeres en el padrón electoral, lo que significa que obtuvieron poder al formalizarse dentro del derecho ciudadano al voto, es decir a ejercer su ciudadanía formalmente. (Barrientos, 2011)

Por otra parte, las situaciones negativas que resultaron de *Mi Familia Progres*a y la implementación de las TMC incluyen un efecto en el Mineduc, puesto que al estar bajo su cargo y responsabilidad, también afectó su capacidad de gestión y alteró su presupuesto. El costo de oportunidad fue que se otorgaron menos útiles escolares y se eliminaron dos tipos de becas para estudiantes a nivel primario. Por otra parte, al ser transferencias planas, no son consistentes con el objetivo que priorizaba el programa y no contaban con un análisis técnico de respaldo en cuanto a los costos de oportunidad que debían cubrir. Los montos, si bien aliviaban en cierta medida algunas carencias de ingresos monetarios, estaban lejos de cubrir los costos de las canastas alimentaria y vital. En este último aspecto, para varias familias la crítica fue que existieron pocos cambios en las condiciones económicas, y con ello, no se logró un impacto para superar la pobreza familiar. Tampoco se logró seguimiento a las madres beneficiarias sobre el empleo del dinero, dando como resultado en algunos casos que la transferencia se utilizó en gastos no relacionados a sus hijos e hijas, sino en otro tipo de consumo de bienes y servicios como telefonía móvil, ropa para ellas o el esposo y compra de alimentos poco nutritivos y de baja calidad.

Finalmente, dentro de algunos resultados expuestos a partir de entrevistas realizadas a beneficiarios del programa, indicaron que los servicios de salud y educación no pudieron satisfacer adecuadamente su demanda, aspecto que el mismo programa señaló en cuanto a las asimetrías que se tenían en ambos sectores. Otro aspecto que mostró debilidades es la



institucionalidad del programa en cuanto a subordinación a fluctuaciones políticas y falta de transparencia al ejecutar fondos a través de un fideicomiso (Lavarreda G., 2011: 38). A su vez, criticó el clientelismo que particularmente afectó este programa, en parte como bien lo explica Urizar, C. (2011), citando a Ayse Gunes-Ayata, «que en contextos donde el acceso al poder es desigual y donde la debilidad de las instituciones políticas de representación refuerza el sentimiento de atomización, los ciudadanos utilizan el voto como un mecanismo para acceder a recursos y no como un medio de representación.»

1.3.2 La institucionalización de los programas sociales (2012 a 2015) — Creación del Ministerio de Desarrollo Social

En una etapa nueva de Gobierno, los programas de protección social continuaron su dinámica, logrando a su vez su institucionalización con el objetivo de un mejor manejo y transparencia en la ejecución de estos. Dentro del Decreto del Congreso de la República número 1-2012 se estableció el propósito de institucionalizar los programas sociales que estuvieron funcionando por medio del Consejo de Cohesión Social, dotándolos de sustento legal, jurídico y presupuestario, para que operaran con más certeza, fortalecimiento administrativo, operativo y político (Segeplán, 2015: 198).

Para esos propósitos se creó el Mides, el cual, según el reglamento establecido en el Acuerdo Gubernativo número 87-2012, «es el ente rector en materia de desarrollo social, a quien corresponde fortalecer, institucionalizar, diseñar, articular y regular las políticas públicas y la gestión de todas las acciones del Estado dirigidas, con énfasis, a la población en situación de pobreza, exclusión y vulnerabilidad [...]». Sin embargo, el mandato resulta ser más amplio y no solo abarca las políticas sociales y sectoriales, sino también la Política Nacional de Desarrollo, coherente con su naturaleza de ente rector.

El Mides, además, adopta el concepto de *vulnerabilidad* de la Agencia de Cooperación Internacional Japonesa (JICA), para sustentar un andamiaje conceptual que no desvirtúe el alcance de su mandato (Segeplán, 2015: 199). Este concepto se refiere a una condición de fragilidad o susceptibilidad construida histórica y socialmente, que predispone a sufrir daños ante fenómenos o amenazas sociales y naturales, lo cual a su vez es asociado directamente con los territorios. Esto también alude a un enfoque social a partir del cual se identifican a *grupos vulnerables* o grupos de interés, como la niñez y la adolescencia, la juventud, los adultos mayores, las personas con discapacidad, las mujeres y los pueblos indígenas. Con los programas sociales, se pretende apoyar a estos grupos. No obstante, se excluyen otros grupos en situación de vulnerabilidad, como los migrantes, ya sean menores y adultos o, nacionales como extranjeros.



Para la construcción conceptual de los programas que estarían a su cargo, el Mides usó elementos de modelos propuestos por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) en el ámbito de los ingresos familiares. Para la prevención de la desnutrición crónica utilizó los propuestos por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), y para el consumo calórico proteico familiar, los del Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá (Incap). También recurrió al Departamento de Justicia de los Estados Unidos de América, para abordar factores de riesgo para la delincuencia juvenil. Dentro de las acciones que fundamentan las acciones del Mides, se encuentra la vinculación de los programas sociales con la Política Nacional de Desarrollo del Plan Nacional de Desarrollo K'atun *Nuestra Guatemala 2032*, instrumento de gestión política al cual se alinean las políticas sociales, planes institucionales y programas sociales.

Tabla 5. Cambio de los programas sociales institucionalizados al Ministerio de Desarrollo Social (Mides)

Programa Anterior	Programa Mides	Eje de protección social	Descripción	Beneficio
Mi Familia Progresiva – “Bono solidario” (TMC)	Mi bono seguro (TMC)	Protección y asistencia social	Prioriza a mujeres madres, con hijos e hijas entre los 0 a 5 años, y en edad escolar, entre 6 a 15 años. Entrega de TMC directamente a las mujeres, jefas de hogar de forma bancarizada, de forma periódica.	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Bono de Salud por Q300.00 por familia que dentro de su estructura presente mujeres embarazadas, en período de lactancia o con niñas/os de cero a menores de quince años. ▶ Bono de Educación por Q300 a familias con niñas/os de seis a quince años cumplidos, que se inscriban y asistan a la escuela preprimaria y primaria.
	Bono Seguro Niñas y Adolescentes Víctimas de Violencia Sexual, Embarazadas o Madres, cuyos casos de violencia han sido judicializados		La TMC se otorga a titulares que tengan bajo su cuidado niñas y adolescentes embarazadas o madres menores de 14 años víctimas de violencia sexual cuyo caso haya sido judicializado.	Se entregaba un bono por Q300 de forma periódica, a cambio del cumplimiento de corresponsabilidades en salud y educación.



Programa Anterior	Programa Mides	Eje de protección social	Descripción	Beneficio
Bolsa Solidaria	Bolsa Segura	Previsión social	Se orientan a apoyar sectores de población afectados en su acceso a alimentos. Se diversifica y se atiende a la situación de vulnerabilidad al hambre, ya sea por el ciclo de vida en el que se encuentran (adultos mayores), madres (solteras, menores de 20 años, embarazadas, en período de lactancia); situación especial de vida (personas con discapacidad o enfermedades crónicas), personas o familias afectadas por crisis y eventos catastróficos (afectados por situaciones de emergencia, personas en situación de indigencia). En el caso de las bolsas también se proveen a familias que viven en zonas urbanas precarias, particularmente de la ciudad de Guatemala.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Familias que viven en asentamientos, colonias y barrios urbanos precarios del departamento de Guatemala, con alto riesgo social. ■ Madres solteras, madres menores de 20 años, mujeres embarazadas o en período de lactancia. ■ Adultos mayores de 65 años de edad, personas con discapacidad o enfermedades crónicas. ■ Personas que por su vulnerabilidad necesitan ser atendidas
Comedores Solidarios	Comedor Seguro		Brindar a la población vulnerable o en situación de crisis, acceso a raciones de alimentos servidos de desayuno y/o almuerzo (cena en caso de emergencia).	
Becas Solidarias	Programa de becas escolares: Mi Beca Segura		Intervención focalizada a través de TMC de manera bancarizada, consistente en un monto máximo de Q.2,500.00 anuales y acreditaciones cuatrimestrales hasta que el becario/becaria concluya sus estudios y previo cumplimiento de corresponsabilidades.	
Escuelas Abiertas	Jóvenes Protagonistas		Programa de formación alternativa y extraescolar, que se implementa en los edificios que ocupan las escuelas del Ministerio de Educación y otros espacios disponibles en las comunidades. Se desarrollan diversas actividades de formación	Se promueven oportunidades de participación en actividades y espacios alternativos de formación (computación e idiomas) y/o carácter lúdico (expresión artística-baile, deportivos-fútbol).



Programa Anterior	Programa Mides	Eje de protección social	Descripción	Beneficio
			extracurricular a través de talleres de capacitación que se implementan los fines de semana.	
Sin programa anterior	Mi Beca Segura Educación Superior	Promoción Social	Facilitar a jóvenes y adolescentes en situación de pobreza, vulnerabilidad y riesgo social del área rural y urbana para que continúen sus estudios a nivel de educación superior por medio del otorgamiento de TMC	<p>El programa otorgaba un número específico de becas anuales por un monto de Q2,500 con base al cumplimiento de corresponsabilidades, según mediciones.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Primera medición: Q1,500 ● Segunda medición: Q600 ● Tercera medición: Q400
	Beca mi primer Empleo		Facilitar la integración de adolescentes y jóvenes (hombres o mujeres) entre 16 y 25 años, alfabetos, en situación de pobreza, pobreza extrema y desempleo al mercado laboral formal.	Se realiza a través de la contratación temporal en una empresa local en calidad de aprendiz. TMC de 8 pagos mensuales improrrogable, dependiendo de la permanencia del usuario en la empresa de contratación.
	Beca Artesano (emprendimiento)		Se busca fortalecer las habilidades de las personas usuarias a través de la capacitación in situ sobre productos elaborados artesanalmente.	La beca tiene una duración de 3 a 6 meses de capacitación y asistencia técnica, está orientada a los espacios rurales, a la organización de grupos para que el proceso de capacitación contribuya a mejorar su productividad.

Fuente: Icefi/Save the Children, con información de Segeplán, 2010; Mides, 2015; Cano Barlovento, 2018. S/PA: Sin Programa Anterior

El avance al institucionalizar los programas sociales trajo algunos beneficios en cuanto a una mejor planificación y el ordenamiento, programando las acciones que tiene un ente rector. También tiene la ventaja de consolidar sus finanzas dentro de una sola institución, de manera que el seguimiento y evaluación presupuestaria es más accesible. Sin embargo, dentro del contexto nacional, también existen factores que limitan los impactos que estos programas pueden llegar alcanzar.

A pesar del impulso de los programas sociales dentro de un marco institucional, no se fortalecieron las inversiones sociales de salud, educación e infraestructura productiva. También, faltaron acciones en el ámbito de previsión social para proteger a la población de reducciones bruscas en sus ingresos por enfermedades, desempleo, incapacidad o vejez, en



buena medida porque la informalidad caracteriza a la mayoría de la estructura laboral, carente de seguro social. Tampoco se logró mejorar los programas de educación para todos los niveles, sin alcanzar mayores tasas de matriculación y persistieron las brechas en la inversión para innovación tecnológica, entre otros aspectos de mejoras productivas que impactan en el capital social (Pérez Müller, 2018).

El funcionamiento de los programas de protección social ha tenido una diversidad de defectos. Entre ellos la baja ejecución de varios de sus componentes, ineffectividad para atender las necesidades de los derechohabientes y cobertura y constancia escasas. Como resultado, estos programas han sido ineficientes e ineffectivos, lo cual ha sido mencionado por diversos actores políticos, sociales y económicos, que principalmente argumentan que no se ha logrado una reducción de la pobreza y, además, constituye una fuga de recursos para el Estado, los cuales se podrían invertir en otros rubros (López, 2017).

Dentro de las tareas pendientes para la institucionalización de los programas de protección social en el Mides, destaca la inexistencia de censos de beneficiarios, dificultando evitar beneficiarios incorporados con criterios clientelares y discrecionales. En auditorías a la ejecución de fondos de 2019, la Contraloría General de Cuentas (CGC) detectó deficiencias en: los controles internos para la supervisión de establecimientos comerciales afiliados a los programas de entrega de Bolsa Segura; e inconsistencias en la documentación de respaldo de contratos de algunos trabajadores; y, en el control interno de los Comedores Solidarios. Además, la CGC detectó incumplimiento a leyes y regulaciones, como la no publicación de contratos de personal temporal (renglón presupuestario 029) y de documentos de eventos en el portal Guatecompras, falta de control a un convenio suscrito para el subsidio al transporte del adulto mayor o la falta de idoneidad en los miembros de una junta de cotización.

Las deficiencias que más evidenciaron debilidades en la gestión del Mides son las falta de control de los beneficiarios de los programas, al punto que, en algunos casos, personas han recibido beneficios en programas diferentes, tal como lo muestran los hallazgos sobre la falta de control en el Programa Beca Social, con personas beneficiarias que también recibían bolsas de estudio. Se demostraron irregularidades en la entrega de materiales como láminas de zinc, sin las debidas firmas de recepción de los beneficiarios, ni liquidación de entrega por parte de las autoridades. (CGC, 2020)

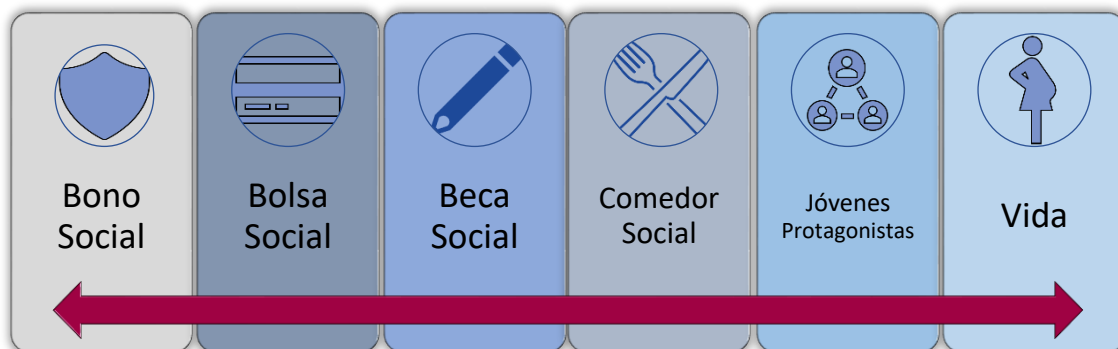
Asimismo, se suma la politización y cómo ésta se percibe por la ciudadanía. Se ha evidenciado la entrega de bolsas de alimentos con imágenes de partidos políticos y candidaturas, o bien, con los propios políticos entregando estos bienes (Con Criterio, 2018). La credibilidad de los programas sociales se ha visto dañada durante varias gestiones de gobierno.



1.3.3 Oferta programática vigente en la atención de la protección social

El Mides sigue con casi las mismas funciones y estructura programática con las que fue creado. Ejecuta seis programas sociales vigentes; Bono Social, con intervenciones en Salud, Educación y Crecer Sano, con TMC por Q500; Bolsa Social, pero con una TMC de Q250 para la adquisición de alimentos; Beca Social con TMC para apoyar a adolescentes y jóvenes en sus estudios y permanencia; Comedores Sociales, brindando alimentación a bajo costo; Jóvenes Protagonistas, con actividades para reducir el riesgo y vulnerabilidad social para adolescentes y jóvenes; y, el programa Vida, que provee servicios de salud a niñas y adolescentes embarazadas o madres menores de 14 años, y una asistencia financiera por medio de TMC de Q1,500.

Ilustración 2. Programas sociales vigentes en el Mides



Fuente: Icefi/Save the Children, con base en el Mides.

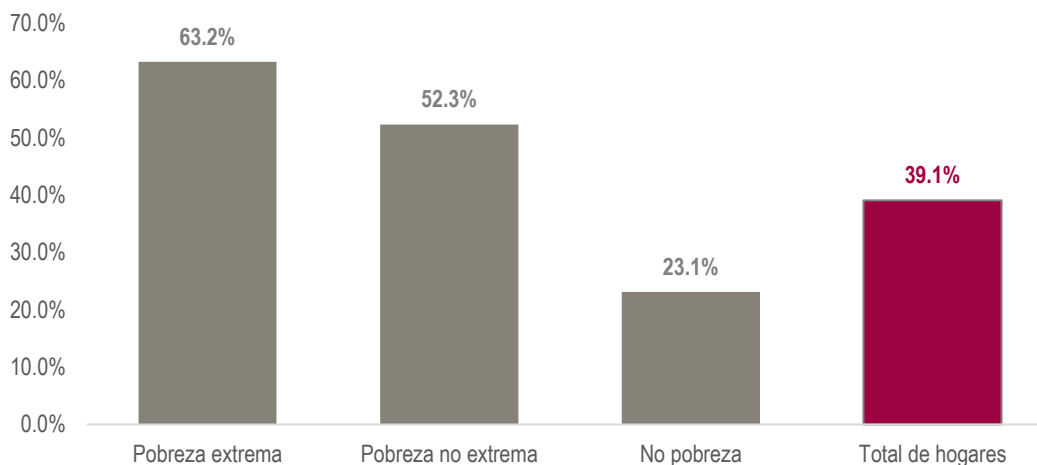
Desde su creación hace más de 12 años, se han modificado los mecanismos que regulan la dotación de los beneficios de la mayoría de los programas sociales, llegando a ser excluyentes, con trámites engorrosos para inscribirse, que solicitan al beneficiario demostrar su condición de vulnerabilidad. Si bien algunos trámites y protocolos evitan que personas abusen de los beneficios por no corresponderles, también limita que personas que realmente lo necesitan puedan acceder, puesto que muchas veces no cuentan con la documentación necesaria, y tramitarla requiere gastos que no pueden costear, o bien, no cuentan con las facilidades para realizar las gestiones, ya sea por falta de transporte, de acceso a las entidades o desconocimiento, entre otros factores.



1.4 Contexto de la NNA y su cobertura de protección social

Dentro de las principales fuentes públicas de información que los países cuentan para medir la cobertura de los programas sociales están las encuestas. Para el caso de Guatemala, la única que recogió información sobre este tema es la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (Encovi), cuya última publicación fue en 2014. Estos datos muestran que para ese año, el 39.1% de los hogares recibían al menos uno de los programas sociales dirigidos a la niñez y adolescencia: vaso de atol, bolsas escolares, alimentación escolar, bono seguro, becas escolares o bono de transporte escolar. Del total de hogares sufriendo pobreza extrema, 63.2% recibían al menos uno de los programas; del total de hogares en pobreza no extrema, 52.3%; y del total de hogares que no sufrían pobreza, 23.1%.

Gráfica 1. Hogares que, según la Encovi de 2014, recibían al menos uno de los programas sociales dirigidos a la niñez y adolescencia

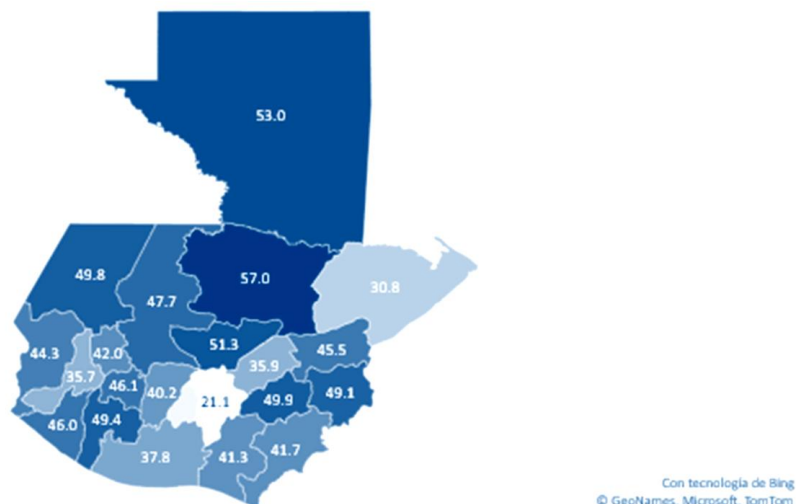


Fuente: Icefi/Save the Children con base en Encovi 2014.

Al desagregar estos datos por departamento de residencia, se tiene que las mayores coberturas de programas sociales dirigidos a la niñez y adolescencia se encuentran en hogares de Alta Verapaz (57.0%), Petén (53.0%) y Baja Verapaz (51.3%). Las menores coberturas están en Guatemala (21.2%), Sacatepéquez (24.2%) e Izabal (30.8%).



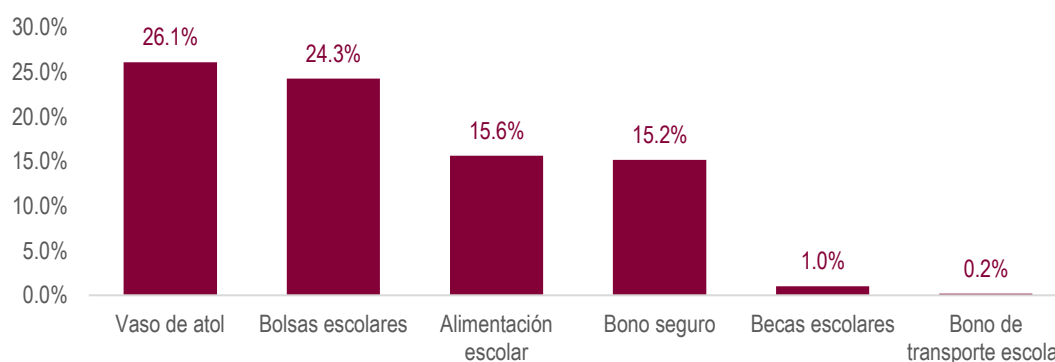
Mapa 1. Hogares que reciben al menos uno de los programas sociales dirigidos a la niñez y adolescencia, según departamento (2014)



Fuente: Icefi/Save the Children con base en Encovi 2014.

Al desagregar por tipo de programa social, se tiene que los principales programas sociales para niñez y adolescencia son los vinculados al sistema escolar de preprimaria y primaria. Para 2014, el 26.1% de los hogares recibía el vaso de atol, el 24.3% bolsas escolares, el 15.6% alimentación escolar y el 15.2% el bono seguro (TMC). Solamente el 1.0% de los hogares recibía becas escolares y el 0.2% bono de transporte escolar, principalmente a adolescentes.

Gráfica 2. Hogares que reciben programas sociales dirigidos a la niñez y adolescencia, según programa (2014)



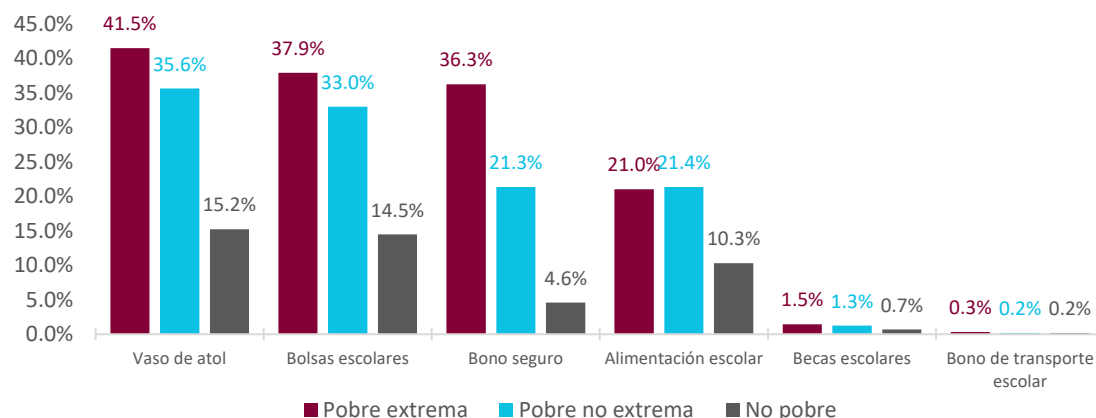
Fuente: Icefi/Save the Children con base en Encovi 2014.

Al desagregar por nivel de pobreza, en 2014 el programa Vaso de atol llegaba al 41.5% de los hogares en pobreza extrema, al 35.6% de hogares en pobreza no extrema y al 15.2% de hogares no pobres. Mientras el programa Bolsas escolares llegaba al 37.9% de hogares en pobreza



extrema, al 33.0% de hogares en pobreza no extrema y al 14.5% de hogares no pobres. El programa Bono seguro llegaba al 36.3% de hogares en pobreza extrema, al 21.3% de hogares en pobreza no extrema y al 4.6% de hogares no pobres. El programa de Alimentación escolar llegaba al 21.0% de hogares en pobreza extrema, al 21.4% de hogares en pobreza no extrema y al 10.3% de hogares no pobres. Los programas de Beca y Bono escolar tenían escasas coberturas en todos los niveles socioeconómicos.

Gráfica 3. Hogares que reciben programas sociales dirigidos a la niñez y adolescencia, según programa y nivel de pobreza (2014)



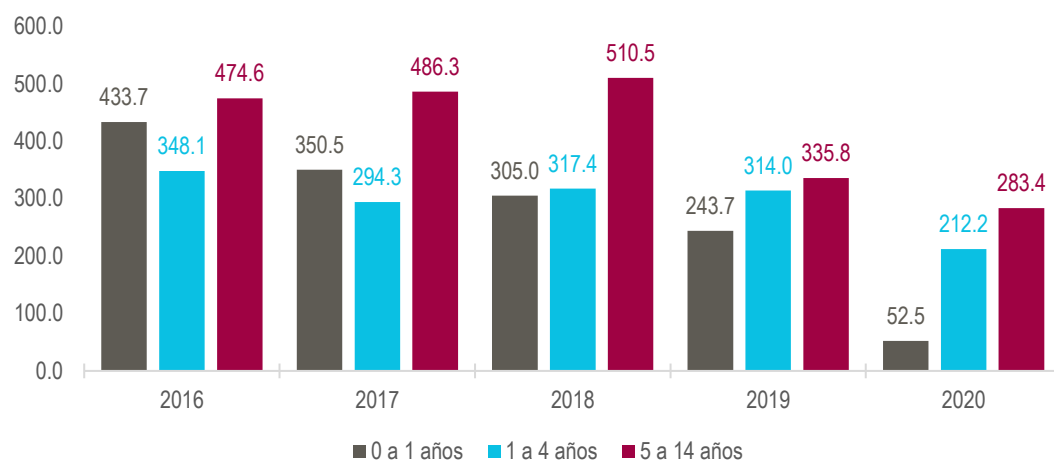
Fuente: Icefi/Save the Children con base en Encovi 2014.

En Guatemala los datos de cobertura proporcionados por encuestas están muy desactualizados, algunos de estos programas ya no existen, como el vaso de atol, o su nombre ha cambiado, como el Bono seguro, ahora llamado Bono social. El Mides proporciona datos más recientes a través del Sistema Nacional de Información Social⁵ (SNIS), sin embargo, son demasiado generales y no permiten desagregaciones simultáneas por edad, tipo de programa, departamento, municipio, nivel socioeconómico, entre otras. Pese a esta deficiencia, el SNIS proporciona la tasa de cobertura por cada mil habitantes de los programas sociales que otorgan beneficios de forma individual a la población por grupos de edad. Para 2020, la tasa de cobertura en niñez de 0 a 1 año fue de 52.5 por cada mil, en niñez de 1 a 4 años la tasa fue de 212.2, para niñez y adolescencia de 5 a 14 años fue de 283.4. Como muestra la gráfica 4, las tasas de cobertura han caído en todos los grupos: en niñez de 0 a 1 año, de 433.7 por cada mil en 2016 a 52.5 por cada mil en 2020; en niñez de 1 a 4 años, de 348.1 por cada mil en 2016 a 212.2 por cada mil en 2020; y, en niñez y adolescencia de 5 a 14 años, de 474.6 por cada mil en 2016 a 283.4 por cada mil en 2020.

⁵ Ver Mides, en: <https://snis.mides.gob.gt/>.



Gráfica 4. Tasa de cobertura de los programas sociales que otorgan beneficios de forma individual a niñez y adolescencia, cifras por cada mil habitantes (2016 a 2020)



Fuente: Icefi/Save the Children con información del Mides, en SNIS: https://snis.mides.gob.gt/a_cobertura.php.

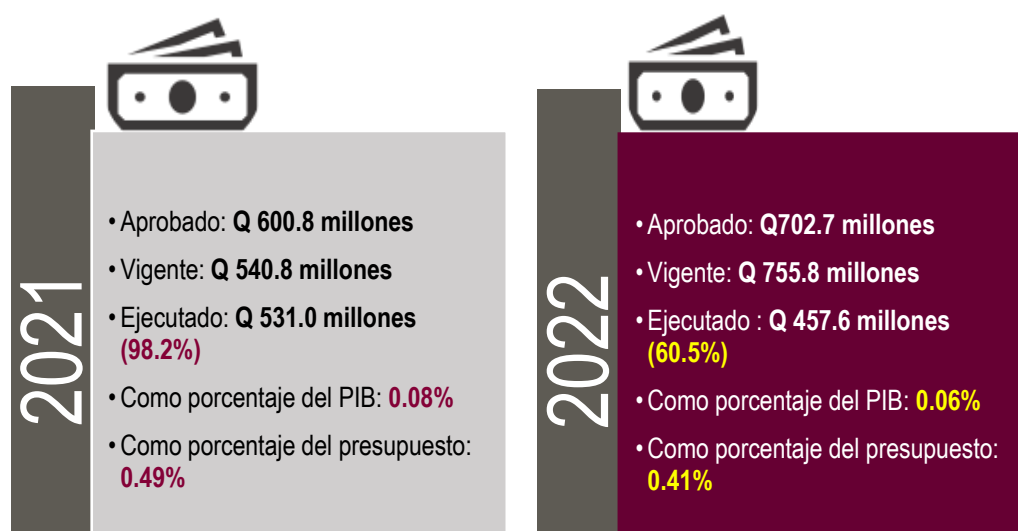


Análisis de la ejecución física y financiera de los programas de protección social de la infancia del gobierno central



A septiembre de 2022, los programas identificados que atienden la protección social de la niñez y adolescencia (ver anexo 1), tenían un presupuesto anual vigente de Q755.8 millones, equivalentes a USD98.0 millones. Entre 2021 y 2022, el presupuesto disponible para la protección social aumentó en un 39.8% (Q215.0 millones), mientras que respecto al asignado al inicio del año, el aumento fue de 7.6% (Q53.1 millones). Sin embargo, la ejecución a septiembre de 2022, no mostraba un comportamiento congruente a estos aumentos. A septiembre se habían ejecutado Q457.6 millones (USD59.3 millones), 60.5% del presupuesto vigente, ligeramente por debajo del nivel de ejecución general del presupuesto (66.7%). Con el objetivo de medir la importancia de esta inversión, como proporción macroeconómica, representa escasamente un 0.064% del PIB, y su importancia fiscal es 0.41% del total de presupuesto vigente a septiembre. Cifras extremadamente bajas si se toma en cuenta la cantidad de niños, niñas y adolescentes que viven en condiciones de pobreza y vulnerabilidad.

Ilustración 3. Principales indicadores del presupuesto en programas de protección social a la niñez y adolescencia al cierre de 2021 y a septiembre de 2022. Gobierno Central



Fuente: Icefi/Save the Children con base en el Sistema de Contabilidad Integrado (Sicoín) y Banco de Guatemala (Banguat).

2.1 Ejecución financiera por entidad

La distribución por entidad para los programas de protección social vigentes a septiembre 2022 muestra que el Mides ocupa el primer lugar en cuanto a la asignación financiera vigente, con Q502.0 millones. Le sigue el Mineduc con Q129.8 millones y las Secretarías en el tercer lugar con Q124.0 millones, incluyendo Q97.3 millones de la Sosep y la SBS con Q26.7 millones.

En cuanto a las modificaciones presupuestarias realizadas al tercer trimestre de 2022, calculadas comparando el presupuesto al inicio de año con el presupuesto vigente a



septiembre, la asignación presupuestaria para: el Mides se incrementó en Q57.6 millones (13.0%); para el Mineduc se incrementó en Q2.1 millones (1.7); y se redujo la de las secretarías en Q6.6 millones (5.1%). La entidad con el mayor porcentaje de ejecución a septiembre de 2022 en programas relacionados a la protección social era el Mineduc (66.6%), mientras que con menor ejecución respecto al promedio total eran el Mides (60.4%) y las Secretarías (54.6%).

Tabla 6. Presupuesto financiero de 2021 y 2022 (a septiembre) de programas de protección social destinados a la niñez y adolescencia, según entidades — Cifras en millones de quetzales y porcentajes

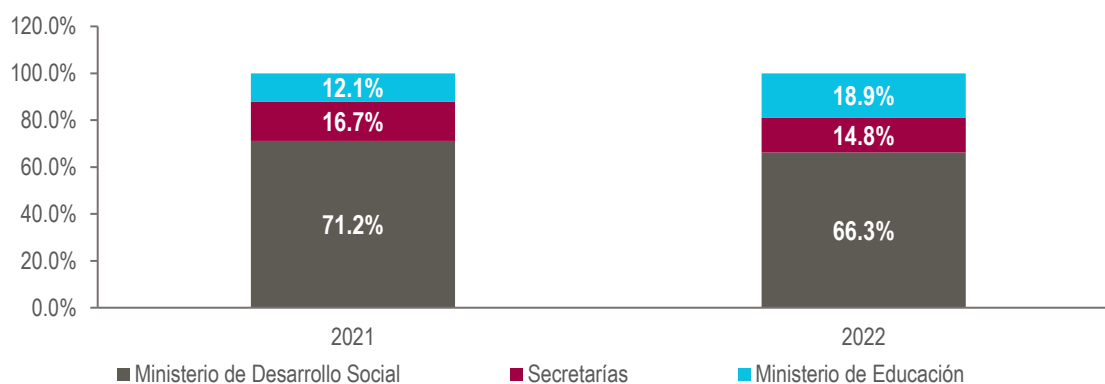
Entidad	2021						2022					
	Asignado	Vigente	Variación		Ejec.	% ejec.	Asignado	Vigente	Variación		Ejec.	% ejec.
			Millones	Var. Relativa					Millones	Var. Relativa		
Mides	382.6	380.0	-2.6	-0.7%	378.0	99.5%	444.4	502.0	57.6	13.0%	303.4	60.4%
Mineduc	63.0	71.4	8.4	13.4%	64.2	89.8%	127.7	129.8	2.1	1.7%	86.4	66.6%
Secretarías	155.2	89.4	-65.9	-42.4%	88.9	99.5%	130.6	124.0	-6.6	-5.1%	67.8	54.6%
Total	600.8	540.8	-60.0	-10.0%	531.0	98.2%	702.7	755.8	53.1	7.6%	457.6	60.5%

Fuente: Icefi/Save the Children con base en el Sistema de Contabilidad Integrado (Sicoín).

De las tres entidades responsables de ejecutar los siete programas vigentes para 2022, el Mides figura como la dependencia rectora en materia de mejorar el bienestar de los grupos sociales en condiciones de vulnerabilidad y pobreza. Por ello, es la que destina mayores recursos financieros para implementar programas de protección social, en este caso a septiembre 2022, la asignación al Mides representaba 66.3% del total de esas inversiones. La asignación para el Mineduc representa 18.9% del total de recursos, con acciones relacionadas a la protección social, por asegurar y facilitar el acceso al aprendizaje a niños, niñas y adolescentes en condiciones de vulnerabilidad social, mientras que las Secretarías invierten 14.8% del total de las inversiones en protección social, 12.9% por la Sosep y 3.5% por la SBS.



Gráfica 5. Distribución del total de ejecución en programas de protección social a la niñez y adolescencia, según entidad (cierre de 2021 y al mes de septiembre 2022)



Fuente: Icefi/Save the Children con base en el Sistema de Contabilidad Integrado (Sicoín).

2.2 Ejecución financiera por programa

Al tercer trimestre de 2022, el programa con mayor presupuesto en protección social fue el de Transferencias monetarias condicionadas en salud y educación con Q476.1 millones (63.0% del total), a cargo del Mides. En orden de inversión financiera, le siguen los programas de obras sociales de la Sosep con Q97.3 millones y, en tercer lugar, el programa de educación escolar diversificada con Q62.9 millones (8.3% del total).

Tabla 7. Presupuesto financiero de los programas de protección social destinados a niñez y adolescencia — Cifras en millones de quetzales y porcentajes (cierre de 2021 y al mes de septiembre de 2022)

Entidad	Programa	2021				2022			
		Asignado	Vigente	Ejec.	% ejec.	Asignado	Vigente	Ejec.	% ejec.
Mides	Prevención de la delincuencia en adolescentes y jóvenes	29.7	29.0	28.4	98.1%	26.1	25.9	17.9	69.1%
Mides	Transferencias monetarias condicionadas en salud y educación	352.9	351.0	349.6	99.6%	418.3	476.1	285.5	60.0%
Mineduc	Actividades comunes a los programas de preprimaria, primaria, básico y diversificado (prg. 11, 12, 13 y 14)	2.5	2.7	2.6	98.7%				
Mineduc	Educación escolar básica	32.9	32.8	32.2	98.1%	45.5	45.2	34.3	75.9%
Mineduc	Educación escolar diversificada	24.3	24.8	21.0	84.8%	61.2	62.9	46.6	74.2%



Mineduc	Educación inicial	3.4	11.1	8.3	74.4%	20.9	21.7	5.5	25.2%
SBS	Actividades de bienestar social	37.7	18.5	18.3	99.4%	28.5	26.7	13.3	49.6%
Sosep	Obras sociales	117.5	70.9	70.5	99.5%	102.2	97.3	54.5	56.0%
Total		600.8	540.8	531.0	98.2%	702.7	755.8	457.6	60.5%

Fuente: Icefi/Save the Children con base en el Sistema de Contabilidad Integrado (Sicoín).

Durante el tercer trimestre de 2022, cuatro de siete de los programas sufrieron recortes presupuestarios: i) Obras sociales, a cargo de la Sosep, con Q4.9 millones (4.8%); ii) Actividades de bienestar social, ejecutado por la SBS, con Q1.7 millones (6.1%); y iii) Educación escolar básica, a cargo del Mineduc, con Q0.3 millones (0.6%); Prevención de la delincuencia en adolescentes y jóvenes, a cargo del Mides, programa que otorga becas a adolescentes y jóvenes, con Q0.2 millones (0.9%). Los principales aumentos presupuestarios al tercer trimestre de 2022 fueron: i) Transferencias monetarias condicionadas en salud y educación, ejecutado por el Mides, con Q57.8 millones (13.8%); ii) Educación escolar diversificada, a cargo del Mineduc, con Q1.6 millones (2.7%); y, iii) Educación inicial, ejecutado por las Mineduc, con Q0.8 millones (3.7%).

La mayor ejecución de los programas para protección social a niñez y adolescencia a septiembre de 2022, fue en educación escolar básica (75.9%), ejecutado por Mineduc. Le siguen las becas en educación escolar diversificada (74.2%), a cargo del Mineduc, y Prevención de la delincuencia en adolescentes y jóvenes (69.1%), ejecutado por el Mides.

El programa con menor ejecución fue la educación inicial (25.2%), a cargo del Mineduc. Le siguen: las actividades de bienestar social, de la SBS, con una ejecución de 49.6%; el programa de Obras sociales con 56.0%; las Transferencias monetarias condicionadas en salud y educación (60.0%), a cargo del Mides, siendo este el de mayores recursos financieros entre este grupo, pese a que se le incrementaron Q 57.8 millones (13.8%), respecto a lo asignado al inicio de año.

2.3 Ejecución financiera por actividad

Se identificaron 15 actividades vinculadas con la inversión pública en programas de protección social, cinco menos que las identificadas en 2021. Respecto al presupuesto inicial y el vigente a septiembre de 2022, se redujo el presupuesto de ocho de estas 15 actividades. El mayor recorte fue para actividades de Atención integral a la primera infancia (4.8%), de la Sosep. También experimentaron recortes las actividades de Atención integral a la niñez Q1.67 millones (-15.3%), la tercera actividad con mayor recorte fue de Becas de educación superior Q0.16 millones (-3.9%) del Mides. En contraste, la actividad con mayor incremento fue la dotación de



alimentación complementaria (Mides), con Q59.0 millones, que no contaba con asignación presupuestaria al inicio del año, y además, fue la actividad con mejor ejecución (100.0%).

Respecto a la ejecución de estos presupuestos, las transferencias monetarias para niñas y adolescentes violentadas y judicializadas, a cargo del Mides, a septiembre de 2022 presentaban una ejecución de 89.2% y las becas de educación media una ejecución de 79.6%. Las actividades con menor ejecución fueron los servicios de asistencia social del programa de Transferencias monetarias condicionadas en salud y educación, a cargo del Mides (20.8%), servicios de educación inicial, del Mineduc (25.2%), y transferencias monetarias con énfasis en salud (36.0%).

Tabla 8. Presupuesto financiero de los programas de protección social para niñez y adolescencia, según actividad y obra — Cifras en millones de quetzales y porcentajes (cierre de 2021 y al mes de septiembre de 2022)

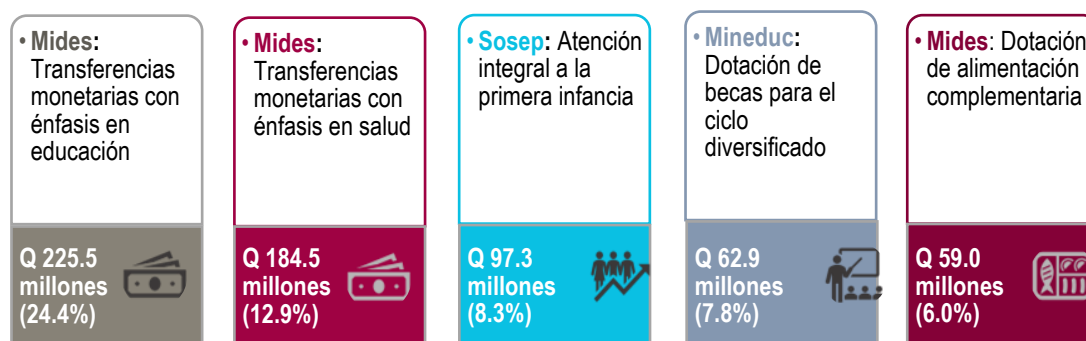
Entidad	Actividad u obra	2021		2022				
		Vigente	% ejec.	Asignado	Vigente	Variación		% ejec.
						Millones	% var.	
Mides	Dotación de alimentación complementaria	8.3	88.3%	-	59.0	59.00		100.0%
Mides	Transferencias monetarias para niñas y adolescentes violentadas y judicializadas	1.3	100.0%	1.3	1.3		0.0%	89.2%
Mides	Becas de educación media			14.0	14.0	-0.03	-0.2%	79.6%
Mineduc	Dotación de becas para el ciclo básico	32.8	98.1%	45.5	45.2	-0.26	-0.6%	75.9%
Mineduc	Dotación de becas para el ciclo diversificado	24.8	84.8%	61.2	62.9	1.63	2.7%	74.2%
Mides	Transferencias monetarias con énfasis en educación	109.8	99.7%	225.5	225.5	0.02	0.0%	69.9%
Mides	Becas para artesano	5.2	99.5%	7.0	7.0		0.0%	64.4%
Sosep	Atención integral a la primera infancia			102.2	97.3	-4.88	-4.8%	56.0%
SBS	Atención integral a la niñez	5.0	98.3%	10.9	9.2	-1.67	-15.3%	52.0%
Mides	Becas de empleo	6.3	94.4%	0.9	0.8	-0.05	-5.1%	50.3%
SBS	Subsidio económico a niñez y adolescencia con necesidades especiales y discapacidad	13.5	99.8%	17.6	17.5	-0.07	-0.4%	48.4%
Mides	Becas de educación superior	3.1	99.1%	4.1	4.0	-0.16	-3.9%	44.5%
Mides	Transferencias monetarias con énfasis en salud	118.2	99.9%	184.5	184.5	0.02	0.0%	36.0%
Mineduc	Servicios de educación inicial	11.1	74.4%	20.9	21.7	0.78	3.7%	25.2%
Mides	Servicios de asistencia social	3.9	97.7%	7.0	5.8	-1.24	-17.6%	20.8%
Mides	Becas de educación media para hombres adolescentes y jóvenes	7.4	98.2%					
Mides	Becas de educación media para mujeres adolescentes y jóvenes	6.9	99.7%					
Mides	Transferencias monetarias para familias con niñas y adolescentes de 10 a 14 años	109.4	100.0%					
Mineduc	Becas para niñas y adolescentes mujeres con discapacidad	2.7	98.7%					
Sosep	Promoción comunitaria y asistencia alimentaria	70.9	99.5%					
	Total	540.8	98.2%	702.7	755.8	53.09	7.6%	60.5%

Fuente: Icefi/Save the Children con base en el Sistema de Contabilidad Integrado (Sicoín).



En la ilustración 4 se pueden observar las cinco actividades de los programas de protección social con mayor presupuesto vigente a septiembre. En conjunto, estas cinco actividades representan el 83.2% del presupuesto total, siendo las Transferencias monetarias condicionadas con énfasis en educación, a cargo del Mides, la actividad con más recursos, representando el 24.4% del total (Q225.5 millones).

Ilustración 4. Las 5 actividades en programas de protección social con mayor presupuesto vigente a septiembre 2022



Fuente: Icfef/Save The Children con base en el Sistema de Contabilidad Integrado (Sicoín).

2.4 Ejecución financiera por distribución geográfica

A septiembre de 2022, la distribución geográfica de la ejecución financiera de programas de protección social dirigidos a niñez y adolescencia muestra que están fuertemente concentrados en el departamento y municipio de Guatemala. Los tres departamentos donde se distribuyeron en mayor porcentaje la ejecución de la protección social fueron: i) Guatemala, con el 87.0% (Q398.2 millones), de estos solo el municipio de Guatemala representaba 86.4% (Q395.2 millones); ii) Sololá, con el 1.2% (Q5.4 millones); y, iii) Alta Verapaz, con el 0.9% (Q3.9 millones). Destaca que a 335 (98.5%) de los 340 municipios les corresponde una ejecución de 9.3% del total de inversión en programas en protección social.

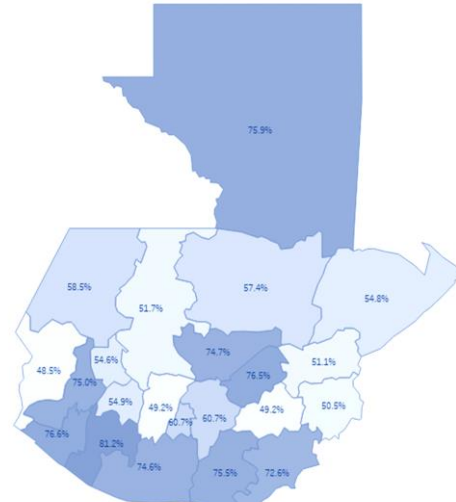
La alta concentración de la ejecución presupuestaria en el municipio de Guatemala se debe a dos razones principales. Una, las decisiones relacionadas con los programas de protección social se toman de manera centralizada, y la otra, las actividades se ejecutan financieramente a nivel central, aunque los bienes y servicios se entreguen en otros municipios. Como se ha reiterado en publicaciones previas, esto muestra que los sistemas de contabilidad gubernamental aún no registran los lugares en donde realmente se realiza cada inversión.



Mapa 2. Distribución geográfica departamental de los programas de protección social 2022– Vigente a septiembre



Mapa 3. Porcentaje de ejecución de los programas de protección social 2022 – Ejecución a septiembre



Fuente: Icefi/Save the Children con base en el Sistema de Contabilidad Integrado (Sicoín).

La inversión que llega a los departamentos y municipios fuera de la capital es una proporción mínima, y para empeorar, la ejecución de esos presupuestos es baja. Los departamentos con menores ejecuciones fueron San Marcos (48.5%), Jalapa (49.2%) y Chimaltenango (49.2%). El mapa también muestra 11 departamentos con ejecución inferior al 60%, especialmente Alta Verapaz, Huehuetenango, Quiché, Jalapa y Chiquimula, caracterizados como territorios con altos niveles de pobreza, desigualdad e inseguridad alimentaria y nutricional. Las mejores ejecuciones a septiembre de 2022 se ubicaron en Suchitepéquez con 81.2%, Retalhuleu con 76.6% y El Progreso con 76.5%.

2.5 Ejecución financiera según fuente de financiamiento

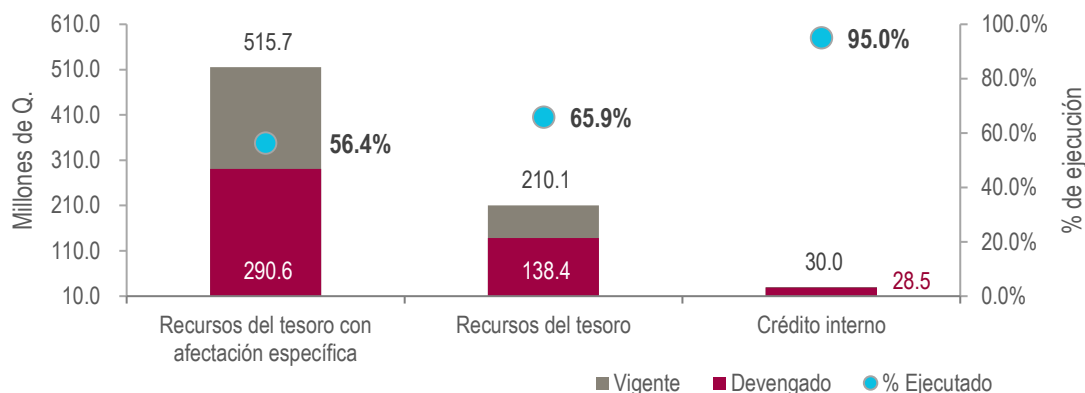
Del total del presupuesto ejecutado para programas de protección social a septiembre de 2022, 63.5% (Q290.6 millones) se financió con recursos del tesoro con afectación específica, que corresponde a ingresos tributarios IVA Paz, mientras que 30.3% (Q138.4 millones) con Recursos del tesoro, es decir por ingresos corrientes. Ambas fuentes financiaron 93.7% de los programas ejecutados a septiembre. Según su importancia, la tercera fuente financiera fue Crédito interno, bonos del Tesoro, con 6.2% del total (Q28.5 millones).

En cuanto a la ejecución de las fuentes de financiamiento, los mejores resultados se observaron en los recursos provenientes de Crédito interno (95.0%), es decir de las colocaciones internas en bonos del Tesoro, y Recursos provenientes del tesoro (65.9%). Mientras que la menor



ejecución la muestra los Recursos del tesoro con afectación específica, IVA Paz (56.4%), siendo ingresos tributarios que están condicionados al comportamiento económico y a la capacidad recaudatoria de la Superintendencia de Administración Tributaria, entre otros factores.

Gráfica 6. Porcentaje de ejecución de los programas de protección social a niñez y adolescencia a septiembre 2022, según fuente de financiamiento — Cifras en millones de quetzales y porcentajes



Fuente: Icefi/Save the Children con base en el Sistema de Contabilidad Integrado (Sicoín).

2.6 Análisis de ejecución de la producción física de los programas sociales

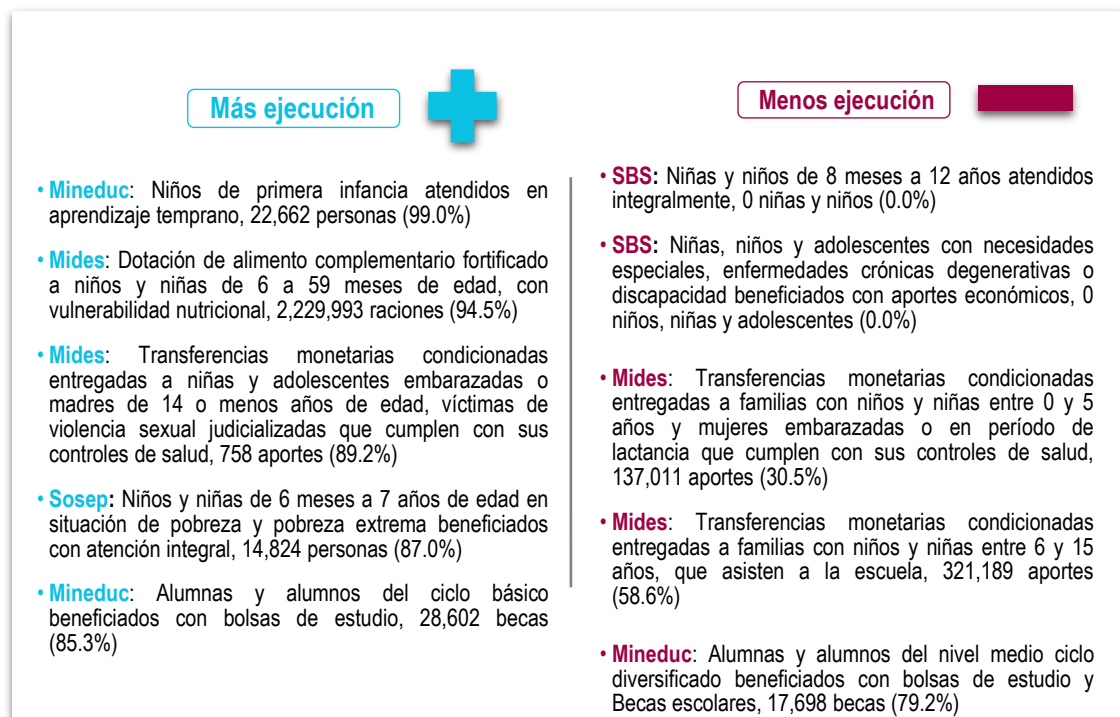
Junto con la revisión de la ejecución financiera, se debe analizar la de las metas físicas de los 11 productos vinculados a los programas de protección social dirigidos a la niñez y adolescencia vigentes en 2022. Esto permite evaluar cuantitativamente el cumplimiento de programas y proyectos que las entidades públicas planificaron, y medir la eficacia y calidad del gasto público.

La ejecución física al tercer trimestre de 2022 muestra que los productos con mayor avance fueron: niños de la primera infancia atendidos en aprendizaje temprano (99.0%) a cargo del Mineduc; Dotación de alimentos complementarios fortificado a niños y niñas de 6 a 59 meses de edad con vulnerabilidad nutricional (94.5%), a cargo del Mides; el subproducto transferencias monetarias condicionadas entregadas a niñas y adolescentes embarazadas o madres de 14 o menos años de edad, víctimas de violencia sexual judicializadas que cumplen con sus controles de salud (89.2%), a cargo del Mides.



Al tercer trimestre de 2022, se identificaron dos productos sin ejecución, niñas y niños de 8 meses a 12 años atendidos integralmente y niñas, niños y adolescentes con necesidades especiales, enfermedades crónicas degenerativas o discapacidad beneficiados con aportes económicos, ambos a cargo de la SBS. Con ejecución muy baja se ubican las Transferencias monetarias condicionadas entregadas a familias con niños y niñas entre 0 y 5 años y mujeres embarazadas o en período de lactancia que cumplen con sus controles de salud, con tan sólo 30.5% de su meta, todos a cargo del Mides.

Ilustración 5. Productos de protección social dirigidos a niñez y adolescencia a septiembre 2022 con mayor y menor ejecución



Fuente: Icefi/Save The Children con base en el Sistema de Contabilidad Integrado (Sicoín).

Entre las metas físicas iniciales y las a septiembre de 2022, se aumentó en: 50% el número de aportes por transferencias monetarias condicionadas entregadas a familias con niños y niñas entre 6 y 15 años que asisten a la escuela, a cargo del Mides; 17.5% en el número de becas que reciben las alumnas y alumnos del nivel medio ciclo diversificado, beneficiados con bolsas de estudio y Becas escolares del Mineduc; y, 15.4% en niños y niñas de 6 meses a 7 años de edad en situación de pobreza y pobreza extrema beneficiados con atención integral (6.5%). Pese a que es positivo incrementar el alcance de este tipo de programas, se ha evidenciado que incrementos en las metas de productos sin una ampliación congruente de las asignaciones financieras en el presupuesto pueden debilitar otros bienes o servicios que prestan las entidades públicas, e incumplir las metas ampliadas.



Se recortaron las metas de algunos productos, entre ellos la más importante es la reducción de 39.5% del producto Niñas y niños de 8 meses a 12 años atendidos integralmente, a cargo de la SBS. Le siguen los aplicados a la Beca de educación media entregada a adolescentes y jóvenes en situación de riesgo y vulnerabilidad social (2.8%), a cargo del Mide, y las Becas para alumnas y alumnos del ciclo básico beneficiados con bolsas de estudio, con 0.7%.

Tabla 9. Ejecución de los subproductos identificados para los programas de protección social en la niñez y adolescencia a septiembre 2022

Producto o subproducto	Unidad de medida	2021		2022					
		Vigente	% Ejec.	Inicial	Vigente	Variación		Ejec.	% Ejec.
						Absoluta	% var.		
Beca de educación media entregada a adolescentes y jóvenes en situación de riesgo y vulnerabilidad social	Beca			5,540	5,386	-154	-2.8%	4,307	80.0%
Beca de educación media entregada a hombres adolescentes y jóvenes en situación de riesgo y vulnerabilidad social	Beca	2,750	99.9%						
Beca de educación media entregada a mujeres adolescentes y jóvenes en situación de riesgo y vulnerabilidad social	Beca	2,750	99.9%						
Dotación de alimento complementario fortificado a niños y niñas de 6 a 59 meses de edad, con vulnerabilidad nutricional	Ración	428,083	82.5%	-	2,359,056	2,359,056		2,229,993	94.5%
Transferencias monetarias condicionadas entregadas a familias con niñas y adolescentes de 10 a 14 años, para la finalización del ciclo escolar	Aporte	224,932	100.0%						
Transferencias monetarias condicionadas entregadas a familias con niños y niñas entre 0 y 5 años y mujeres embarazadas o en período de lactancia que cumplen con sus controles de salud	Aporte	244,118	100.0%	388,500	448,500	60,000	15.4%	137,011	30.5%
Transferencias monetarias condicionadas entregadas a familias con niños y niñas entre 6 y 15 años, que asisten a la escuela	Aporte	215,827	100.0%	365,650	548,525	182,875	50.0%	321,189	58.6%
Transferencias monetarias condicionadas entregadas a niñas y adolescentes embarazadas o madres de 14 o menos años de edad, víctimas de violencia sexual judicializadas que cumplen con sus controles de salud	Aporte	894	100.0%	850	850	0	0.0%	758	89.2%
Alumnas y alumnos del ciclo básico beneficiados con bolsas de estudio	Beca	24,267	98.3%	33,744	33,515	-229	-0.7%	28,602	85.3%
Alumnas y alumnos del nivel medio ciclo diversificado beneficiados con bolsas de estudio y Becas escolares.	Beca	13,689	93.8%	19,005	22,332	3,327	17.5%	17,698	79.2%
Niños de primera infancia atendidos en aprendizaje temprano	Persona	15,021	70.8%	22,886	22,883	-3	0.0%	22,662	99.0%
Niñas y niños de 8 meses a 12 años atendidos integralmente	Persona	1,921	93.4%	3,759	2,275	-1,484	-39.5%	-	0.0%
Niñas, niños y adolescentes con necesidades especiales, enfermedades crónicas degenerativas o discapacidad beneficiados con aportes económicos	Persona	1,819	100.0%	2,500	2,500	0	0.0%	-	0.0%
Niños y niñas de 6 meses a 7 años de edad en situación de pobreza y pobreza extrema beneficiados con atención integral	Persona	15,500	100.0%	16,015	17,050	1,035	6.5%	14,829	87.0%

Fuente: Icefi/Save the Children con base en el Sistema de Contabilidad Integrado (Sicoín).

3

Propuestas para mejoras
estructurales de las intervenciones en
protección social para la niñez guatemalteca



Entendiendo la protección social como un conjunto de programas e intervenciones que se destinan a prevenir o proteger a los niños, niñas y adolescentes contra la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social, en esta sección se presenta una propuesta para el fortalecimiento, ampliación y cambios de diseño de algunos de los programas de protección social existentes para la niñez guatemalteca. Se identificaron las intervenciones públicas más efectivas para la protección social de la niñez implementadas en Latinoamérica, revisando los estudios técnicos y científicos disponibles, presentados en el primer apartado de esta sección. Dentro de estas intervenciones se encuentran las transferencias monetarias en efectivo, condicionadas o no, la más extendida y sobre la que existe mayor evidencia, incluyendo la modalidad de becas educativas y las transferencias monetarias condicionadas en educación. Se identificaron además los servicios de cuidado infantil como mecanismo eficaz de protección social, que ha cobrado cada vez más relevancia en la región.

Con base en lo anterior, y dado que este tipo de programas ya se implementan en Guatemala, en el segundo apartado se presenta una propuesta para la ampliación, fortalecimiento y cambio de diseño de los programas de transferencias monetarias, becas educativas y servicios de cuidado infantil. Desde un punto de vista del ciclo vital de la niñez y la adolescencia, se propone que los niños y niñas de 0 a 6 años, la primera infancia, reciban una transferencia monetaria no condicionada conjuntamente con servicios de cuidado infantil. Los niños y niñas de 7 a 12 años recibirían transferencias monetarias no condicionadas, y la adolescencia, de 13 a 17 años, becas educativas. Como se explica más adelante, la universalización de estas intervenciones es el deber ser y la meta a alcanzar, pero dadas las restricciones, principalmente políticas y presupuestarias, la propuesta se focaliza en un inicio en la niñez y adolescencia en pobreza extrema, sugiriendo ampliarla después a la niñez y la adolescencia en pobreza no extrema y, por último, la universalización.

Estas intervenciones también tendrían impactos dentro de la planificación estratégica que ha desarrollado el Gobierno y aportaría a la consecución de objetivos y metas delimitadas, por ejemplo, en las Prioridades Nacionales de Desarrollo (PND), específicamente la de Protección social y disminución de la pobreza. Asimismo, esto se vincula con el Plan Nacional de Desarrollo (K'atun 2032) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). El mayor beneficio de tratar de implementar las propuestas resultaría en lograr incidir en ciertos indicadores que permitan evidenciar la reducción de la pobreza, incrementar las tasas de matrícula estudiantil y el mejoramiento del Índice de Desarrollo Humano (IDH).

Para garantizar los derechos de niños, niñas y adolescentes, es indispensable avanzar hacia una política fiscal que les considere como titulares de derechos, independientemente de que la inversión en ellos y ellas tenga una alta rentabilidad social. Se debe considerar que, además de estas intervenciones de protección social, también se debe garantizar la prestación de servicios públicos de educación, salud, alimentación, justicia, seguridad, protección ante la violencia, entre otros.



3.1 Revisión de programas de protección social en América Latina

A partir de la revisión de estudios técnicos y científicos, se identificó que dentro de las intervenciones de protección social en favor de la niñez y adolescencia con mayor rol de importancia están las transferencias en efectivo—condicionadas o no condicionadas—, las becas educativas y los servicios de cuidado infantil. A continuación, se presenta una síntesis del funcionamiento y evidencia del impacto de estas intervenciones en distintos países de América Latina.

3.1.1 Las transferencias en efectivo

Las transferencias en efectivo consisten en la entrega de recursos monetarios públicos a las personas, con el objetivo de garantizar un nivel básico de consumo a quienes que viven en pobreza y extrema pobreza, aunque existen enfoques más universales en donde también se les debería vincular a la oferta de servicios públicos. Existe una amplia variedad de programas de transferencias, de acuerdo con su diseño o esquema de implementación y pueden desagregarse en dos tipos: condicionadas y no condicionadas.

En su modo básico, las transferencias condicionadas otorgan efectivo a los hogares bajo ciertas corresponsabilidades, las cuales buscan mejorar capacidades de sus integrantes, como educación y salud, en la mayoría de los casos, principalmente niños, niñas y adolescentes. Pueden ser de monto fijo, independientemente de los integrantes del grupo familiar, o de monto variable según la composición del hogar, otorgando mayores montos a familias con más niños o las características de los destinatarios (Cecchini et al., 2021). Por otro lado, las transferencias no condicionadas otorgan dinero en efectivo a los hogares sin ninguna condición, entregándose por el solo hecho de encontrarse en situación de pobreza o pobreza extrema o por alguna característica o condición de la población.

Las transferencias en efectivo son una de las intervenciones más utilizadas para la protección social de la niñez y adolescencia en América Latina. Además, son una de las intervenciones de protección social infantil recomendadas por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef). En la siguiente tabla pueden observarse los principales programas de transferencias en efectivo que actualmente se implementan en Latinoamérica. En la mayor parte de los países de la región, las transferencias tienen cobertura desde el nacimiento hasta los 18 años de edad, y tienen condicionalidades. En algunos, buscan cubrir a toda la población en extrema pobreza y en otros se otorga a personas con discapacidad de cualquier edad.



Tabla 10. América Latina: Principales programas de transferencias monetarias en favor de la niñez y adolescencia que se implementan actualmente

País	Nombre	Inicio	Población meta
Argentina	Asignación Universal por Hijo para Protección Social	2009	Familias con hijos menores de 18 años o hijos con discapacidad de cualquier edad. Mujeres embarazadas que se encuentren desocupadas o se desempeñen en la economía informal. Empleados domésticos y monotributistas sociales.
Bolivia	Bono Juancito Pinto	2006	Niñas, niños y adolescentes menores de 21 años en el nivel de educación primaria comunitaria vocacional o el nivel de educación secundaria comunitaria productiva. Alumnos(as) en centros de educación especial fiscales y de convenio del subsistema de educación alternativa y especial.
Brasil	Bolsa Familia	2003	Familias en pobreza extrema.
Chile	Chile Seguridades y Oportunidades	2012	Hogares en situación de extrema pobreza.
Colombia	Más familias en acción	2007	Familias en situación de pobreza y vulnerabilidad, en condición de desplazamiento o indígenas con hijos/as menores de 18 años.
Costa Rica	Avancemos	2006	Familias con adolescentes y jóvenes entre 12 y 25 años que tienen dificultades para mantener a sus hijos en el sistema educativo por causas económicas.
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano	2003	Familias en extrema pobreza con hijos menores de 16 años, adultos mayores de 65 años y personas con discapacidad.
El Salvador	Programa de Apoyo a Comunidades Solidarias en El Salvador	2005	Familias en extrema pobreza con niños/as menores de 21 años y/o mujeres embarazadas que residen en municipios con mayor situación de pobreza extrema severa y alta o en asentamientos precarios urbanos.
Guatemala	Bono Social	2012	Familias con niños/as en situación de pobreza y extrema pobreza entre 0 y 15 años. Mujeres gestantes y lactantes. Niñas y adolescentes víctimas de violencia sexual, y embarazadas o madres de 14 años o menos cuyos casos han sido judicializados.
Honduras	Bono Vida Mejor	2010	Niños/as menores de 18 años. Mujeres embarazadas/dando lactancia.
Panamá	Red de Oportunidades	2006	Mujeres en pobreza extrema con hijos de 0 a 18 años o embarazadas.
Paraguay	Tekoporã	2005	Hogares en situación de extrema pobreza con mujeres embarazadas, padres viudos, adultos mayores y/o niños/as hasta los 18 años, así como personas con discapacidad y familias indígenas.
Perú	Juntos	2005	Familias en situación de extrema pobreza, riesgo y exclusión con mujeres embarazadas, padres viudos, adultos mayores y/o niños/as hasta los 19 años. Familias indígenas habitantes de las amazonas.
Uruguay	Asignaciones Familiares	2008	Hogares en extrema pobreza y a aquellos hogares receptores del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social que contaban con integrantes menores de 18 años o embarazadas; y personas trans (transexuales, travestis y transgénero).

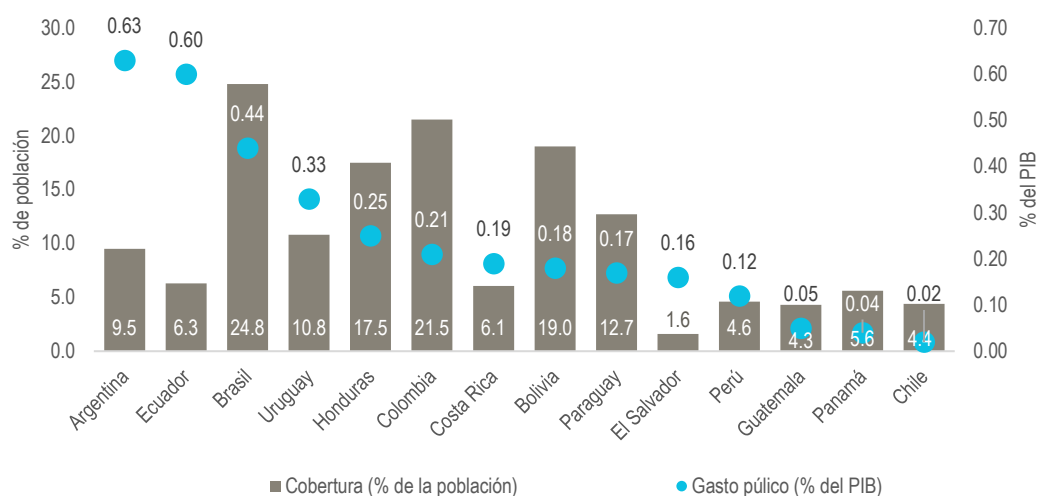
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Base de datos de programas de protección social no contributiva, en: <https://dds.cepal.org/bpsnc/ptc>, consultado el 08 de diciembre de 2022.

La cobertura de ninguno de los principales programas de transferencias en efectivo de la región supera el 25% de la población total. Además, existen diferencias importantes entre países. Según los datos más recientes de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe



(Cepal), las coberturas más altas son en Brasil (24.8%), en Colombia (21.8%) y en Bolivia (19.0%), mientras que las más bajas en El Salvador (1.6%), Guatemala (4.3%) y Chile (4.4%). El gasto público que se destina a los principales programas de transferencias no supera el 1.0% del PIB en ninguno de los países, existiendo amplias diferencias, siendo los que destinan un mayor porcentaje de su PIB Argentina (0.63%), Ecuador (0.60%) y Brasil (0.44%), mientras quienes destinan menos son Chile (0.02%), Panamá (0.04%) y Guatemala (0.05%).

Gráfica 7. América Latina: Cobertura y gasto público de los principales programas de transferencias en efectivo que funcionan actualmente, cifras en porcentajes



Fuente: Icefi/Save The Children, con datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), en: <https://dds.cepal.org/bpsnc/ptc>.

Nota: Para Bolivia, Costa Rica, Guatemala Y Paraguay los datos corresponden al 2020, para Argentina, Panamá, Perú y Uruguay al 2019, para Brasil al 2018, para Chile, Colombia y Honduras al 2017, y para Ecuador y El Salvador al 2016.

Varios estudios han mostrado que estas transferencias han sido efectivas para la disminución de la pobreza en América Latina. Los autores Cecchini, Villatoro y Mancero (2021), encontraron que, en términos absolutos, como promedio simple de 15 países de América Latina, en 2017 las transferencias en efectivo ayudaron a reducir la pobreza en 2.0 puntos porcentuales y la pobreza extrema en 1.7 puntos porcentuales, lo cual representó una disminución relativa del 11.8% y el 25.9% respectivamente.

Las transferencias en efectivo a hogares pobres con niños proporcionan una fuente confiable de ingresos. Además, para las personas sufriendo pobreza extrema, estas transferencias pueden representar una parte significativa de sus ingresos. En la región latinoamericana hay variaciones importantes en términos de cobertura y efectividad de estos programas. Sin duda, las transferencias mejoran las condiciones de vida y disminuyen la pobreza en los hogares beneficiarios, sin embargo, sus efectos en la reducción de la pobreza han sido limitados, principalmente por la cantidad de recursos que se destinan a dichas intervenciones, dado que la expansión en la cobertura no se ha acompañado de aumentos significativos en los



presupuestos: el monto de las transferencias está lejos de ser suficiente para llevar a los hogares fuera de la línea de pobreza (Amarante y Brun, 2018). Muchos de estos programas no tienen como objetivo terminar con la pobreza presente, sino con la pobreza intergeneracional (futura), sin embargo, dada la magnitud de las brechas de pobreza prevalecientes en la región, los recursos necesarios para erradicar la pobreza actual deben ser significativamente mayores.

Existen estudios que muestran los efectos positivos de las transferencias en el desarrollo infantil. Por ejemplo, un estudio realizado sobre el componente de transferencias monetarias del programa *Oportunidades*, desarrollado en México entre 1997 y 2014, muestra que las transferencias se asocian con mejores resultados en salud infantil, crecimiento y desarrollo (Fernald et al. , 2008). Además, en cuanto a los efectos de las transferencias monetarias en la salud y nutrición, los estudios realizados en programas de América Latina muestran que estos han sido variados, lo cual puede resumirse en que, cuando los países disponen de servicios de salud de calidad suficientes, las transferencias en efectivo tienen un efecto positivo en el acceso a servicios preventivos de salud y coberturas de vacunación, así como en la nutrición, principalmente en poblaciones generalmente excluidas de estos servicios (Cecchini y Veras, 2015).

También existen estudios que muestran que las transferencias en efectivo influyen en una mayor inscripción y asistencia a la escuela. Un estudio realizado sobre 42 evaluaciones de impacto de programas de transferencias monetarias en países en desarrollo mostró que aumentaron la matrícula y la asistencia escolar, además, disminuyeron la deserción. El estudio estima que la inscripción en secundaria aumentó en promedio en diez puntos porcentuales, mientras que la inscripción en primaria en seis puntos porcentuales. En cuanto a la asistencia el estudio mostró que, en promedio, aumentó en tres puntos porcentuales en primaria y en 12 puntos porcentuales en diversificado (Saavedra y Garcia, 2012). También existen estudios que muestran que las transferencias en efectivo ayudan a reducir el trabajo infantil o su participación en las tareas domésticas, cuando se implementan con montos adecuados y pagos regulares (OIT y UNICEF –Innocenti–, 2022).

Por otro lado, existen múltiples debates sobre la utilización o no de las condicionalidades. En América Latina, la mayoría de las transferencias en efectivo son condicionadas, principalmente en la inscripción y asistencia al centro escolar (entre un 75% y 85% de asistencia), así como en la asistencia a controles salud y el cumplimiento de esquemas de vacunación.

Los argumentos a favor de las condiciones en las transferencias se dividen en dos conjuntos. El primero, contiene argumentos sobre la necesidad de las condicionalidades, porque la inversión privada en la educación y salud de los hijos es demasiado baja en las personas pobres. Entonces, se basan en las dos cuestiones principales siguientes: a) falta de información por parte de las familias sobre los beneficios, tanto presentes como futuros, de las inversiones en salud o educación; b) en ocasiones, los conflictos de intereses entre madres y padres, o entre estos y sus hijos, hacen que madres o padres piensen en su propio beneficio, por encima del de



sus hijos e hijas, por lo cual, los objetivos de los padres no están alineados con los de los niños y niñas, o con los objetivos que la sociedad pretende para la niñez. Mientras tanto, el segundo conjunto de argumentos esgrime que las condicionalidades son necesarias cuando las transferencias de dinero a las personas pobres no gozan de un respaldo político suficiente, a no ser que se vinculen de manera clara a un «buen comportamiento» de los beneficiarios (Banco Mundial, 2009).

Los argumentos en contra de las condicionalidades son variados. Uno de ellos indica que la protección social es un derecho humano, por lo cual, no debe estar condicionado al cumplimiento de determinadas acciones o actitudes, principalmente cuando las condicionalidades no están diseñadas de forma coherente con las necesidades y posibilidades de los destinatarios y su contexto social y económico. Otro argumento es que la condicionalidad puede disminuir la capacidad de los hogares a elegir las inversiones más adecuadas, al suponer que no son capaces de hacer inversiones prudentes. Las condicionalidades suponen que el comportamiento individual o del hogar es una barrera, pero no toman en cuenta la posibilidad que estos obstáculos sean problemáticas más amplias, que requieren de otro tipo de programas (Arévalo, 2018).

Otros argumentos en contra de las condicionalidades, específicamente las relacionadas con la asistencia escolar, hacen ver que no toman en cuenta que enviar a los niños y niñas a la escuela implica incurrir en gastos, lo que puede hacer que ir a la escuela no sea posible para los hogares más pobres. Esto excluiría segmentos de la población que, por una razón u otra, no cumplen con las reglas del programa y pueden necesitar igualmente transferencias de efectivo (Baird et al., 2013). Cumplir las condicionalidades requiere sistemas de salud, educación e infraestructura de transporte adecuados, que no es el caso de la mayor parte de la población rural de los países de América Latina, por lo que imponer condiciones como asistir a la escuela o a servicios de salud puede imponer cargas demasiado onerosas para los hogares más pobres, dejando fuera del programa a las personas que más lo necesitan.

La evidencia sobre el rol de las condicionalidades, a partir de evaluaciones de impacto de diferentes programas de transferencias monetarias implementados, muestran que si «las condicionalidades están correctamente diseñadas e implementadas los impactos son ligeramente superiores a los programas no condicionados» (Arévalo, 2018, pág. 14). Sin embargo, buena parte de la evaluación a programas no condicionados muestra que los efectos son muy significativos, con lo cual, el impacto esperado de la condicionalidad, su relación costo-beneficio, y los efectos positivos frente a sus costos, aún no está clara. Algunos programas implementan condicionalidades más flexibles, cuyo incumplimiento no implica exclusión del beneficio, pero que sí busca conectar las necesidades de las familias con la oferta del Estado.

Como se ha indicado, la mayoría de los programas de transferencias monetarias se destinan a hogares en pobreza y pobreza extrema, lo cual impone otro desafío: medir la pobreza. En la región se utilizan diferentes métodos para la evaluación del nivel de vulnerabilidad de un hogar.



Uno es la prueba de comprobación de medios, con la cual se indaga directamente por los ingresos de hogares. Otro es la prueba de aproximación de medios para generar puntajes o predecir ingresos (*proxy means test*), siendo este el más utilizado,⁶ el cual evalúa la vulnerabilidad de un hogar a partir de las características de la vivienda y de sus miembros.

Otra de las discusiones en torno a las transferencias en efectivo es la disyuntiva entre focalización o universalidad. En América Latina, las focalizaciones en los programas de transferencias en efectivo se realizan principalmente por ubicación geográfica, priorizando localidades con mayores niveles de pobreza, y muy pocos los que tienen un alcance nacional, y la mayoría se dirige a municipalidades priorizadas. Desde la perspectiva de derechos humanos, la implementación de las transferencias monetarias en efectivo focalizadas son un paso hacia el establecimiento de políticas universales: la focalización se considera como una segunda mejor opción en la escala de alternativas de políticas públicas (Cecchini, et al., 2009).

En resumen, las transferencias tienen un potencial enorme para reducir la pobreza infantil, además, de acuerdo con su monto, diseño y cobertura, pueden tener efectos positivos en la educación y salud. Sin embargo, para que los programas de transferencias monetarias tengan efectos significativos en la niñez y la adolescencia, deben avanzar gradualmente hacia la universalidad, sin condicionalidades y pagada con regularidad, tal como lo han recomendado organizaciones internacionales (Cepal/Unicef, 2020; OIT/Unicef, 2019).

3.1.2 Becas educativas

Las becas educativas son aportes económicos que se conceden a personas para que puedan estudiar. Puede considerarse que las becas son una transferencia monetaria condicionada en educación, es decir, que es una transferencia que se otorga bajo la condición de la inscripción y asistencia escolar. En América Latina, muchos de los programas de becas educativas cambiaron su nombre o fueron absorbidos por las transferencias monetarias condicionadas en educación, tal como sucedió en Guatemala, cuando las becas de primaria fueron absorbidas en 2008 por el programa *Mi Familia Progres*a.

Además de los programas de transferencias monetarias en educación que funcionan en América Latina ya mencionadas en el apartado anterior, se debe agregar el programa *Becas para el Bienestar Benito Juárez* en México, el cual es uno de los programas más relevantes de la región, dada su amplia cobertura. Según datos de la Cepal, en 2021 el número de personas que vive en hogares que reciben este programa representó el 48.8%⁷ del total de la población. El

⁶ Esto se debe a que los altos niveles de informalidad en la mayoría de los países de la región, se carece de medios confiables para verificar información de los ingresos de los hogares a través de datos administrativos.

⁷ Ver CEPAL, en: <https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=175>, consultado el 15 de noviembre de 2022. Cobertura estimada como el producto del número de becarios y el tamaño medio de los hogares con perceptores del programa, usando la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares de México. Esta estimación puede estar sobrestimada en la medida en que la cobertura de hogares difiera del número de becas entregadas por el programa.



objetivo de este programa es fortalecer la educación inclusiva y equitativa fortaleciendo las capacidades asociadas a la educación de la población en situación de pobreza o condiciones de vulnerabilidad. Otorga becas en educación inicial, primaria y secundaria a niños, niñas y adolescentes, para fomentar su inscripción en la escuela y su terminación. El programa *Becas para el Bienestar Benito Juárez* sustituyó los componentes educativos de *Prospera* (2014-2019), y este último, fue el programa sucesor del programa *Oportunidades/Progres*a (1997-2014), uno de los pioneros de la región en transferencias monetarias condicionadas en educación.

A pesar de que en el apartado anterior se abordaron algunos de los efectos de las transferencias en efectivo condicionadas en educación (becas educativas), se revisarán brevemente sus particularidades, debido a las evidencias que han mostrado sus efectos positivos en la matrícula, asistencia, años de educación, graduación y permanencia escolar, aunque variando según los contextos en las que se ha aplicado. Actualmente, estos programas se posicionan como una de las principales herramientas de protección social dirigidas a adolescentes (Rossel, et al., 2022).

En un meta análisis realizado a 94 estudios sobre los impactos en la educación de 47 programas de transferencias monetarias condicionadas en varios países, incluidos latinoamericanos, García y Saavedra (2017) estimaron que los programas aumentaron en tres puntos porcentuales la inscripción en la escuela primaria y en 7.1 puntos porcentuales en la secundaria, que la asistencia escolar aumentó en 2.7 puntos porcentuales en primaria y en 5.7 en secundaria. En cuanto al abandono escolar, estimaron que se redujo en 1.2 puntos porcentuales en primaria y en 2.9 en secundaria. Además, estimaron que la finalización del nivel aumentó en 3.3 puntos porcentuales, concluyendo que el impacto aumenta significativamente cuando la condicionalidad de la transferencia es monitoreada sistemáticamente. La evidencia parece mostrar de que las becas educativas tienen más efectividad donde existe más oportunidad de mejorar, es decir, tienen mayores efectos en las regiones, países, personas o niveles educativos con indicadores bajos de cobertura educativa y asistencia escolar.

En resumen, las becas educativas tienen un efecto positivo sobre la inscripción y asistencia a la escuela. Para cumplir con ese objetivo de manera más efectiva deben ser monitoreados sistemáticamente. Además, se debe disponer de una cobertura amplia de servicios de educación y de infraestructura de transporte que los haga accesibles. Se esperan mayores efectos en aquellos lugares, personas o niveles con más lugar para mejorar, como cuando se sufren niveles educativos bajos.

3.1.3 Centros de cuidado infantil

Se define a los centros de cuidado infantil como programas públicos que proveen servicios de cuidado a niños y niñas en la primera infancia, en los cuales se pueden atender su alimentación, salud, estimulación, educación, entre otras necesidades. Los servicios de cuidado infantil son



una de las intervenciones de protección social recomendadas por Unicef (2019). En América Latina se ha expandido de manera importante la cobertura de estos programas, los cuales tienen dentro de sus principales objetivos lograr el desarrollo infantil integral, principalmente para niñez en situación de pobreza o pobreza extrema.

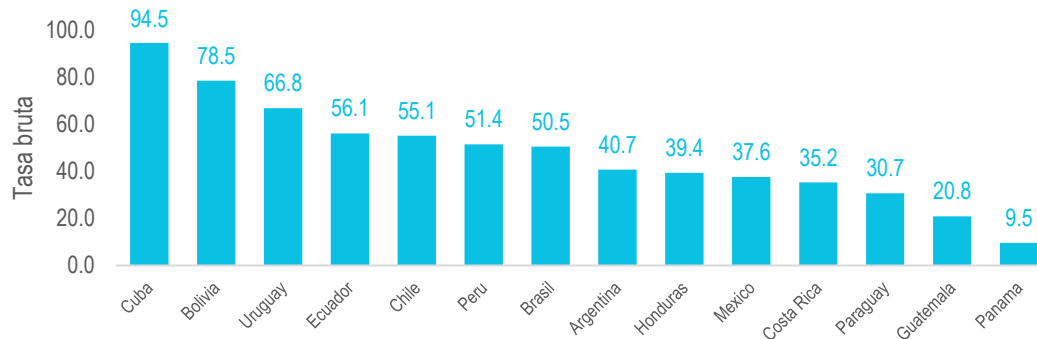
De acuerdo con Araujo y López-Boo (2015), basándose en la recolección y análisis de datos de los 34 programas de mayor cobertura en 19 países de América Latina, la mayoría de los programas de cuidado infantil de América Latina se han creado como respuesta a la participación laboral creciente de la mujer, por lo cual, estos programas son mucho más comunes en áreas urbanas o urbano periféricas. Además, concluyen que en la región existen dos modalidades, la institucional y la comunitaria. La modalidad institucional se caracteriza por la prestación de servicios a cargo de personal profesional con una relación laboral con el programa, operando en locales anexos a escuelas o en un centro específico para el servicio de cuidado. La modalidad comunitaria funciona en hogares, adaptados o no para el cuidado, y operan con personal voluntario o con una compensación simbólica por su trabajo, es decir, que no tiene relación laboral con el programa.

El estudio de Araujo y López-Boo (2015) encuentra que la mayoría de los programas de la región no ofrecen atención continua durante los 12 meses del año (en promedio 10 a 11 meses), y que los cuidados se prestan en un promedio de 7.5 a 9.7 horas por día. Encontró que el paquete de servicios más común ofrecido por estos programas son educación preescolar o jardín infantil, acompañado por servicios de alimentación, mientras que el servicio de sala cuna o el cuidado de niños menores de tres años es menos frecuente. También se hizo ver que, aunque varios de los servicios de cuidado establecen estándares mínimos de seguridad y salubridad que se deben cumplir, en la mayoría de los países de la región, la debilidad institucional impide cumplirlos. Identificó que los servicios de cuidado tienen dos perfiles de personal, los maestros, con formación superior por lo general, y los maestros asistentes y cuidadores, que por lo general completan la secundaria. La modalidad institucional mezcla estos perfiles, mientras que por lo general la comunitaria solo tiene personal del segundo perfil.

En cuanto a la cobertura de los servicios de cuidado infantil en América Latina, para 2011 se estimó que cubrían a cerca de 3.1 millones de niños y niñas en casi 114,000 centros (Araujo y López-Boo, 2015). No se obtuvieron datos más recientes, sin embargo, se puede aproximar el acceso a estos servicios, al menos del cuidado en su modalidad institucional, a través de la tasa bruta de matriculación de la primera infancia en educación preescolar y educación inicial. Tal como muestra la gráfica 8, en 2020 los países que tenían mayores tasas de matrícula en esos niveles eran Cuba (94.5%), Bolivia (78.5%) y Uruguay (66.8%), mientras que los países con las menores tasas eran Panamá (9.5%), Guatemala (20.8%) y Paraguay (30.7%).



Gráfica 8. América Latina: Tasa bruta de matriculación de la primera infancia en educación preescolar y educación inicial (2020)



Fuente: Icfef/Save the Children, con datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), en: <http://sdg4-data.uis.unesco.org/>.

La mayoría de los esfuerzos en estos programas en América Latina se han centrado principalmente en ampliar la cobertura, aunque no en la misma medida en todos los países de la región, prestando menos atención a la calidad de los servicios (Araujo y Lopez-Boo 2015). La evidencia muestra que la calidad de los servicios de cuidado infantil es fundamental, principalmente cuando se atiende a niños y niñas provenientes de hogares vulnerables, en los cuales es probable que no se tenga acceso a alimentación, educación y condiciones higiénicas adecuadas. Los servicios de cuidado infantil de calidad se constituyen en un mecanismo de protección social altamente efectivo.

Estudios han mostrado los impactos de programas de centros de cuidado infantil. Leroy *et al.* (2012), en una revisión sistemática de las evaluaciones de impacto de las intervenciones de programas de cuidado infantil en el desarrollo de niños menores de cinco años en países de ingresos bajos y medios, incluyendo seis estudios de América Latina [Argentina, Colombia (2), Bolivia, Guatemala y Uruguay], establecieron que estas intervenciones tienen grandes efectos positivos en el desarrollo infantil a corto plazo, aunque esto fue evidente en niños y niñas mayores de 49 meses, y mayor cuando se tenía más tiempo de exposición al programa. En los impactos a mediano plazo, los autores estimaron un aumento de 14.5 puntos porcentuales en los puntajes totales de las pruebas de quinto grado de primaria.

Por su parte, Bernal *et al.* (2009) evaluaron el impacto del programa de Hogares Comunitarios de Bienestar Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), encontrando mejoras considerables en el desarrollo cognitivo, en la medida que aumenta la exposición al programa, siendo aspectos que potencian los efectos positivos: disponibilidad de recursos pedagógicos, disponibilidad de área recreativa de buen tamaño y conocimiento de la madre comunitaria sobre el desarrollo infantil. Asimismo, el estudio encontró efectos positivos sobre la desnutrición crónica y global de aproximadamente tres puntos porcentuales en niñez entre los 25 y 48 meses, los cuales se potencian cuando incluyen capacitación en salud y nutrición para



madres comunitarias, mayor escolaridad de la madre comunitaria, mejor calidad del piso del hogar comunitario y el cumplimiento de lineamientos de higiene en el hogar comunitario. (Bernal et al., 2009). Este programa mostró las violaciones a los derechos de las mujeres que pueden generarse en los programas de modalidad comunitaria de cuidado infantil, ya que la Sentencia T-628/12 de la Corte Constitucional de Colombia consideró que el hecho de que la retribución económica de las madres comunitarias no equivaliera al menos al salario mínimo legal, a pesar de ser una jornada de trabajo de ocho horas, constituía una discriminación violatoria del derecho a la igualdad de las mujeres.

El estudio de Ruel et al. (2006) al programa de Hogares Comunitarios de Guatemala, encontró impactos positivos en la nutrición. La niñez incluida consumió 20% más de calorías, proteína y hierro, además, 50% más de vitamina A, que la niñez no participante. Aunque los resultados a largo plazo pueden verse afectados por la alta rotación de los niños participantes y porque las coberturas eran muy bajas. La ampliación de la cobertura y la mayor duración de la participación por niño ofrecerían un potencial adicional considerable para reducir la pobreza, la inseguridad alimentaria y la desnutrición infantil. En este programa también se expusieron las violaciones a los derechos de las mujeres que pueden darse en esta modalidad de cuidado infantil. El Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala, dentro del expediente Ord.Gua.11172-2018/DESC, resolvió declarar la violación del derecho humano al trabajo de las mujeres que se desempeñan como madres cuidadoras, debido a que no se les reconoce su condición de trabajadoras. Esto muestra que la expansión de este tipo de programas debe considerar a las madres cuidadoras como trabajadoras y, por ende, garantizar el pago de un salario al menos equivalente al salario mínimo legal y demás derechos laborales.

Un estudio realizado por Rizzoli et al. (2017), que evaluó la asociación entre el tiempo de permanencia en el Programa de Estancias Infantiles (PEI) en México y el nivel de desarrollo infantil, encontró que una permanencia de más seis meses incrementa de forma significativa y progresiva, la probabilidad de tener un desarrollo normal en los niños, comparado con aquellos niños que tenían menos de un mes en el programa. Un estudio realizado en Estados Unidos de Norteamérica, en el cual se analizan datos de costos, calidad y medidas de desarrollo infantil en una muestra de 100 centros de cuidado infantil de ese país, encuentra que la calidad de estos centros que atienden no era buena, ya que más de la mitad no alcanzaba estándares mínimos. Concluyó que la calidad es mejor en centros con número de niños por cuidador más bajos, cuidadores con mayores niveles de educación, más oportunidades de capacitación y mayores salarios, directores con más años de experiencia y menos rotación del personal (Helpburn, 1995, citado en Araujo y Lopez-Boo, 2015).

En resumen, los programas de cuidado infantil son una herramienta efectiva de protección social, sensible tanto a la niñez como al género, con la cual se podría garantizar el acceso a servicios de cuidado, alimentación, estimulación, salud y educación, especialmente para aquellos niños en condiciones de pobreza. Sin embargo, se debe contar con cobertura y calidad suficiente, incluyendo instalaciones y personal adecuado y remunerado.



3.2. Vinculación de posibles programas a la propuesta nacional

En el apartado anterior, se revisaron brevemente algunos de los principales programas de protección social para la niñez y adolescencia en América Latina, transferencias monetarias condicionadas, becas educativas y servicios de cuidado infantil. Se presentó evidencia de sus impactos positivos en esta población, y las características que permiten ampliar estos efectos.

En Guatemala existen estos programas, por lo que en este apartado se propone fortalecer, ampliar y modificar su diseño. En esta propuesta no se consideran los programas de seguridad social, es decir, a los que la población tiene acceso a cambio de una contribución, que corresponden principalmente al IGSS. Esto porque la mayor parte de la población no está cubierta, como persona afiliada o beneficiaria. En 2022, según datos de la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI), ocho de cada diez personas ocupadas no tenían vinculación con el IGSS.

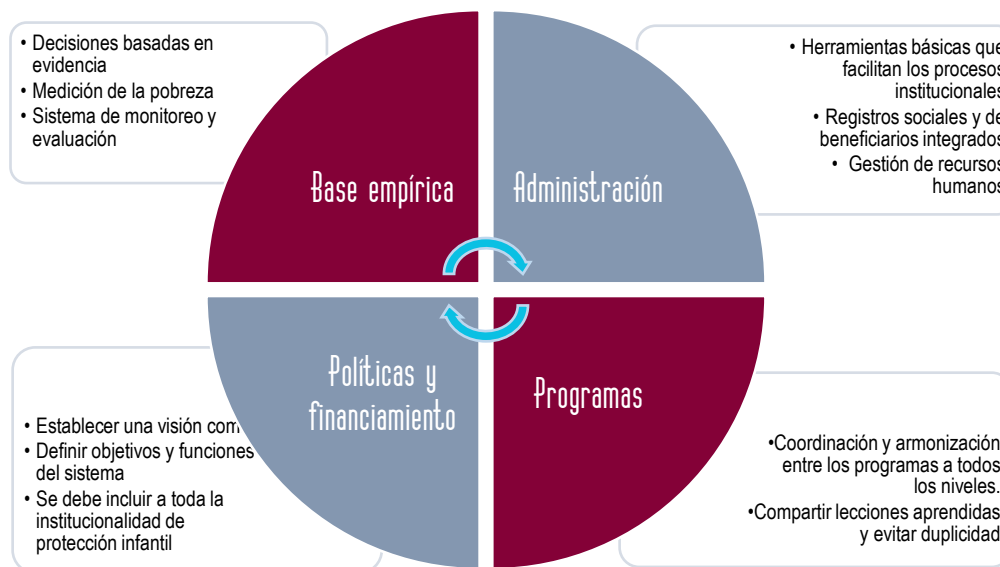
3.2.1 Bases para un sistema de protección social sensible a la niñez

Antes de realizar la propuesta de mejora, ampliación o modificación de los programas de protección social ya existentes, es necesario plantear algunas características o elementos que también deben considerarse como parte de un sistema de protección social infantil, tomando como referencia el Marco Programático Mundial de Protección Social de Unicef (2019). Una de las características de un sistema de protección social sensible a la niñez es que debe fundamentarse en datos empíricos, es decir, que las decisiones deben basarse en evidencia. Deben realizarse mediciones y análisis periódicos de la pobreza infantil, evaluaciones del impacto de los programas de protección social, incluyendo ensayos controlados aleatorios y diseños cuasi experimentales. Además, se deben evaluar las fortalezas y debilidades del sistema de protección social de la niñez, incluyendo la definición de brechas.

Un sistema de protección social infantil debe contar con políticas, estrategias y marcos normativos. Se debe apoyar el diálogo nacional sobre políticas y legislaciones de protección social, así como la elaboración e implementación de estrategias. Guatemala no cuenta aún con una política nacional de protección social. Además, se deben examinar los gastos en los programas de protección social de la niñez, así calcular sus costos y analizar el espacio fiscal para aumentar sus asignaciones presupuestarias. Guatemala es uno de los países de América Latina con el menor gasto social respecto al PIB.



Ilustración 6. Elementos para las bases de un sistema de protección social sensible a la niñez



Fuente: Icefi/Save The Children con base en Unicef.

Los elementos para las bases de un sistema de protección social, además de incorporar lo que muestra la figura 6, deben además considerar el fortalecimiento del sistema estadístico nacional para que la base empírica pueda lograr su cometido. En cuanto a la administración, es importante incorporar como prioridad la mejora en el Mides, dado que es el órgano rector de los programas de protección social y del cual depende el financiamiento y el logro de las metas y objetivos que se desarrollan desde la planificación. Esto también involucra la formación del recurso humano que interviene en los programas de protección social, en procesos de capacitación que fortalezcan sus capacidades en temas de protección de la niñez y adolescencia, incorporando los elementos nacionales e internacionales en dicha materia.

Dentro de las políticas y financiamiento, se debe realizar la articulación de la política de protección integral –la cual sin duda también debería reformarse a las nuevas realidades y condiciones de la niñez–, con otras políticas vinculadas, es decir, se debería incorporar una plataforma de políticas que atiendan los derechos de la niñez y orienten la gestión pública para lograr este objetivo. También resulta incorporar el enfoque intercultural en todas las intervenciones que se propongan y desarrollen, sabiendo que el país cuenta con diversos grupos étnicos, con componentes tradicionales y culturales que varían entre poblaciones y que se deben respetar y atender de forma integral. En cuanto a la niñez y adolescencia, un elemento importante a incorporar en las políticas es su opinión sobre sus condiciones, es decir, se les debe escuchar y prestar completa atención a sus intervenciones y recomendaciones, de tal



forma que las acciones que se logren desarrollar tengan una visión completa de lo que buscan mejorar, incluyendo la perspectiva de los beneficiarios, siendo en este caso las y los niños.

En la parte de los programas, se debe extender la planificación y la intervención no sólo desde la Administración central, sino que además hace falta incorporar a los gobiernos locales, a otras instituciones de protección del sector público y privado, y a la cooperación internacional. Extender los programas hacia un grupo de acción más amplio puede mejorar las capacidades de intervención y la cobertura, así como también, permitiría tener más información y resultados de los impactos que se esperan, con lo cual también se darían elementos importantes para procesos de mejoras.

En este contexto, vale la pena incluir en las discusiones sobre la implementación y desarrollo de los programas al Ministerio de Finanzas Públicas (Minfin) y la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplán), para incorporar todos los mecanismos de la Gestión por Resultados (GpR), siendo esto un elemento importante no sólo en la rendición de cuentas, sino además en los mecanismos de monitoreo y evaluación de las metas y resultados esperados. Otro componente importante es la extensión de la cobertura, lo que conlleva a que dichos programas se deben apoyar a nivel municipal a partir de los Gobiernos Locales. Para ello, es sumamente importante considerar a las oficinas municipales de niñez y adolescencia

Otra cuestión que se debe tener en cuenta es la mejora o desarrollo de los sistemas integrados de información de gestión, basadas en evaluaciones de las necesidades de información. Se debe fomentar la creación de capacidades técnicas y la implementación de mecanismos de quejas. Se debe evaluar la situación actual del Sistema Nacional de Inversión Social (SNIS) y del Registro Único de Usuarios Nacional (RUUN).

Ilustración 7. Características y elementos que considerar en un sistema de protección social sensible a la niñez



Fuente: Icefi/Save The Children con base en Unicef.



3.2.2 Propuesta de ampliación y cambio de diseño a programas de protección social sensibles a la niñez

Las transferencias monetarias, las becas educativas y los centros de cuidado infantil destacan entre los programas de protección social que en América Latina han demostrado eficacia en la atención de las necesidades de la niñez y adolescencia. Este tipo de programas ya se implementan en Guatemala, aunque con diseños y coberturas deficientes que merman sus impactos positivos en los niños, niñas y adolescentes. Por esta razón la propuesta se centra en la ampliación y cambio de diseño de estos programas de protección social.

Hay que tomar en cuenta que las propuestas de estos programas deben formar parte de otras políticas sociales, ya que por sí solas no podrían resolver todas las problemáticas que tratan de intervenir. Además, las propuestas toman en cuenta las restricciones económicas, políticas e institucionales existentes, de tal cuenta que no se está planteando un escenario fuera de las condiciones que actualmente presenta el país y que, en todo caso, se podrían salir de las capacidades de acción por parte del Gobierno. Esto significa que cada propuesta fue pensada en términos de su viabilidad con las condiciones actuales de funcionamiento y financiamiento.

Dado que esta es una propuesta inicial, no se considera una línea de tiempo a largo plazo para su desarrollo en términos de costeo. Se debe tomar en cuenta que cada propuesta puede ser modificada a consideración de las autoridades y dependerán sustancialmente de la disponibilidad de recursos que permitan financiarlas. Por ello, la importancia de estos planteamientos es que sean una base para la discusión y posterior puesta en marcha de mejoras continuas a los programas de asistencia social que ya se encuentran vigentes. Sin embargo, se hace la aclaración que, dada la necesidad de plantear un horizonte a largo plazo de sostenibilidad de las propuestas, se recomienda tomar en cuenta lo que más adelante se aborda en términos del financiamiento, haciendo uso de espacios fiscales. Esto puede coadyuvar a que las propuestas logren sus objetivos, incluidos los que se pueden vincular con las Prioridades Nacionales de Desarrollo (PND) y que a su vez se vinculan con los ODS hacia el 2030.

La ilustración 8 muestra que para la primera infancia (0 a 6 años) se propone transformar, ampliar o rediseñar los programas existentes de transferencias en efectivo sin condiciones y centros de cuidado infantil. Para la niñez (7 a 12 años), se proponen transferencias en efectivo sin condiciones, y para la adolescencia (13 a 17 años), actualmente uno de los grupos poblacionales con menos acceso a programas de protección social, fortalecer las becas educativas. Además, se propone una transferencia en efectivo sin condiciones para toda la niñez y adolescencia con discapacidad. Adelante se amplían los detalles de cada propuesta.



Ilustración 8. Propuesta programática de protección social según ciclo vital de niñez y adolescencia



Fuente: Icefi/Save the Children

Estas medidas, además suman a la consecución de objetivos y metas que busca coadyuvar a la reducción de indicadores de desigualdad y pobreza, y a su vez, incrementar los indicadores de matrícula estudiantil y de desarrollo humano. La mejora de los programas tiene como parte de su finalidad, atender los resultados que plantea la planificación estratégica del Gobierno, partiendo de la vinculación que se tiene del Plan Nacional de Desarrollo K'atun Nuestra Guatemala 2032 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), dentro de las Prioridades Nacionales de Desarrollo (PND).

En ese sentido, el fortalecimiento y mejora de estos programas conllevaría a lograr algunas de las condiciones de las prioridades de Protección social y disminución de la pobreza, así como de la prioridad de Educación, en sus metas que parten de los ODS 1 – Terminar con la pobreza en todas sus formas, ODS 4 – Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos y ODS 10 – Reducir la desigualdad en y entre los países. A continuación, se detallan algunas metas que se incluyen dentro de la PND antes descrita:

- ▶ **Meta 1.2.** Para el 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en pobreza en todas sus dimensiones según las definiciones nacionales.
 - | La mejora de los programas sociales puede reducir los indicadores de la pobreza extrema y pobreza general. Si bien, no existe una medición actualizada de la pobreza en 2023, lo cual limita estimar una línea de base, para proponer una reducción porcentual del indicador vigente.



Sin embargo, atender la problemática con medidas efectivas conlleva a mejorar las condiciones de la población que sufre no sólo la carencia de ingresos monetarios, sino también de la privación de sus derechos básicos (pobreza multidimensional).

- ▶ **Meta 1.3.** Implementar a nivel nacional sistemas y medidas apropiados de protección social para todos, incluidos niveles mínimos y, de aquí a 2030, lograr una amplia cobertura de las personas pobres y vulnerables.
 - | En esta meta se contribuye con mejorar la cobertura de población cubierta con niveles mínimos de protección social, incluida la niñez. También se aporta al incremento del gasto público que se destina a la protección social y se orienta el Gasto Público Social en favor de la población en condición de pobreza, lo que también incluye gastos en educación, salud y protección social.
- ▶ **Meta 4.1.** Para 2030, velar por que todas las niñas y todos los niños tengan una enseñanza primaria y secundaria completa, gratuita, equitativa y de calidad que produzca resultados de aprendizaje pertinentes y efectivos
 - | Las acciones a implementarse con respecto a las becas de educación para la educación media aportarían a incrementar la tasa de matriculación para el ciclo básico y diversificado. También, tendrían impactos en la consecución de mayores logros en las pruebas de matemáticas y lenguaje, logrando mejorar dichos resultados si paralelo a las propuestas, se mejora la calidad educativa.
- ▶ **Meta 4.2.** Para 2030, velar por que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de calidad en materia de atención y desarrollo en la primera infancia y enseñanza preescolar, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria
 - | Aquí se aportaría a la mejora de las condiciones para la primera infancia que requieren un desarrollo encausado en cuanto a la salud, el aprendizaje y el bienestar psicosocial. Esto a su vez, también tendría impacto en el incremento de la matrícula para la educación inicial.
- ▶ **Meta 4.5.** Para 2030, eliminar las disparidades de género en la educación y garantizar el acceso en condiciones de igualdad de las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad, a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional
 - | Al tomar en cuenta a la niñez y adolescencia con discapacidades, se garantizan sus derechos y necesidades en la atención de sus vulnerabilidades.



- ▶ **Meta 10.2.** Para 2030, potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición.
 - | Se puede aportar a mejorar el IDH y cerrar brechas.

Si bien, estas metas junto con sus indicadores no presentan aún cuáles serían los resultados que se esperan en cuanto a la reducción de los propios indicadores vigentes, se espera que con la puesta en marcha de las propuestas y con la actualización de las estadísticas socioeconómicas, las autoridades logren un planteamiento de lo que se lograría alcanzar hacia el 2030.

Independientemente que estas propuestas se ajusten a los ODS, o a cualquier otro mecanismo de planificación estratégico y normativo tanto nacional como internacional, lo cierto es que la atención de estos indicadores ya sea de corto, mediano y largo plazo, es una realidad que se debe atender como prioridad para el Gobierno, siendo impostergable si se quiere lograr un mejor desarrollo para la nación.

3.2.3 Ampliar cobertura y eliminar condiciones de las transferencias monetarias

Actualmente, el Mides ejecuta el programa Bono Social, consistente en transferencias monetarias condicionadas a familias en pobreza y pobreza extrema, en todos los departamentos del interior, con el objetivo de incentivar la asistencia a servicios de salud y educación para niñas y niños de 0 a 15 años, con tres modalidades, salud, educación y crecer sano (0 a 5 años). El primero tiene como corresponsabilidad asistir periódicamente a los servicios de salud, el segundo inscribirse y asistir periódicamente a la escuela (6 a 15 años), y el tercero asistir a control y monitoreo de desnutrición crónica (0 a 24 meses).

Según información de la base de datos de programas de protección social no contributiva de la Cepal, en 2012 el número de personas en hogares receptores del bono social era 4.4 millones (29.0% de la población), mientras que en 2021 fue 0.8 millones (4.3% de la población), lo que demuestra una disminución drástica de su cobertura. Se reflejó también en una disminución considerable de la inversión pública en este programa, de representar 0.22% del PIB en 2012 a 0.06% en 2021.

Ante esta disminución tan drástica, en primer término se propone aumentar de manera significativa su cobertura. Actualmente, el Bono social busca cubrir a las personas en pobreza y extrema pobreza, pero, como se expuso, está muy lejos de lograrlo. Según los últimos datos disponibles, de 2014, aproximadamente 7 de cada 10 menores de 18 años vivían en hogares en



situación de pobreza, de los que 3 estaban en hogares en situación de pobreza extrema. Para iniciar, se debe buscar que las transferencias en efectivo cubran a la niñez de 0 a 12 años que se encuentre en pobreza extrema, así como a toda la niñez y adolescencia con discapacidad (0 a 17 años). Un segundo paso sería aumentar la cobertura a niñez de 0 a 12 años en pobreza no extrema. Por último, universalizar su cobertura, para lo cual puede considerarse la propuesta del Icefi realizada con apoyo de Save the Children (2020).

Erradicar la pobreza infantil: una renta básica para hogares con niñas, niños y adolescentes

En 2020, el Icefi con apoyo de Save the Children, propuso medidas para incrementar la inversión pública en niñez y adolescencia para avanzar en la Agenda de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Una de las propuestas se dirigió al cumplimiento del ODS 1, poner fin a la pobreza. Planteó implementar una renta básica para hogares con niños, niñas y adolescentes, consistente en un pago mensual de USD1.9 PPA de 2011 diarios a cada persona en ese grupo poblacional. En promedio, la inversión pública anual para implementar esta propuesta es de 3.3% del PIB.

Una renta básica tiene un doble dividendo, pues, además de reducir la pobreza, también fomenta mejores condiciones económicas, como mayor actividad económica y empleo. Asimismo, al no tener corresponsabilidades ni focalización, disminuye significativamente los costos administrativos por su implementación.

Actualmente, en Guatemala existen restricciones económicas, legales, administrativas y políticas que dificultan la implementación de una renta básica para la niñez y adolescencia, lo cual mejoraría sustancialmente las condiciones de vida de la niñez y adolescencia guatemalteca. Sin embargo, con el compromiso de toda la sociedad es una opción viable y que se podría alcanzar de manera gradual.

Fuente: Icefi/Save the Children

Como se ha dicho, el primer paso sería ampliar la cobertura del Bono social hacia todos los niños, niñas y adolescentes que viven en pobreza extrema, que, según la Encovi de 2014, eran 3 de cada 10 niños. Manteniendo las precauciones debido al tiempo que ha transcurrido desde esta Encovi, así como los efectos que las crisis de los últimos años, principalmente la pandemia del COVID-19 y la guerra entre Ucrania y Rusia, pudieron tener en el deterioro de la pobreza infantil, para 2022 la cantidad de niños y niñas de 0 a 12 años en pobreza extrema se estima en aproximadamente 1.4 millones. Partiendo de datos del Censo Nacional de Población de 2018, en el cual se estima que un 3.7% de la niñez y adolescencia tenía alguna discapacidad, para 2022 esta población sería de aproximadamente de 0.2 millones.

Tomando en consideración estas cifras y los Q500 mensuales que actualmente se otorgan en el Bono social, la inversión pública anual en 2022 para otorgar esta transferencia a la niñez de 0 a 12 años en pobreza extrema hubiese sido de aproximadamente Q8,764.1 millones, y de Q1,472.9 millones para la niñez y adolescencia con discapacidad, totalizando Q10,237.0 millones, equivalentes a 1.4% del PIB. El monto correspondiente a la transferencia en efectivo para niñez y adolescencia con discapacidad incluye a quienes ya recibirían la transferencia por pobreza extrema, una duplicación que los datos disponibles no permiten suprimir.



Estas estimaciones son superficiales, dada la antigüedad de los datos y que el objetivo de este documento es únicamente orientar la discusión sobre los programas de protección social sensibles a la niñez. El Gobierno debe producir datos recientes sobre la pobreza infantil, para conocer el número de niños, niñas y adolescentes que la sufren, las brechas existentes respecto a los umbrales de extrema pobreza y pobreza, y, además, evaluar si el monto mensual actual de las transferencias en efectivo es suficiente para superar esos umbrales.

Además es necesario eliminar las corresponsabilidades. Los argumentos ya expuestos en apartados anteriores fundamentan la necesidad de abandonar las condicionalidades en las transferencias en efectivo, al menos, en la primera infancia (0 a 6 años) y en la niñez (7 a 12 años). Uno de los argumentos principales que sustenta esta propuesta es que cumplir la corresponsabilidad depende de la disponibilidad y cobertura de los servicios de salud y educación, que, para el caso de Guatemala, aún son bajas en educación preprimaria y en atención primaria en salud, y prácticamente inexistentes en educación inicial, deficiencias que son aún más graves en áreas rurales, donde se concentran los mayores niveles de pobreza. Cumplir las corresponsabilidades también implica forzar a los hogares a incurrir en gastos, que incluso pueden ser superiores a la transferencia recibida, por lo que muchos optan por no recibirla, provocando que muchos hogares queden excluidos del programa, a pesar de que lo necesitan.

Otro argumento importante es que, si bien hay estudios que evidencian que las condicionalidades correctamente implementadas tienen impactos ligeramente superiores que los programas no condicionados, en muchos casos estas diferencias no compensan los costos que su vigilancia conllevan, ni las exclusiones que pueden generar. Además, los programas no condicionados también han demostrado su eficacia en la reducción de la pobreza y el aumento del uso de servicios de salud y educación. Otro argumento por considerar es que la protección social, al ser un derecho humano, no debería estar sujeto a demostrar un comportamiento *bueno* o *esperado*, por lo que imponer una condición puede contravenir los principios de derechos humanos.

En cuanto al método de selección de las personas que se integraran al programa, para el caso de la niñez en hogares con pobreza extrema, se sugiere continuar con la comprobación de medios indirecta (*proxy means test*), la cual, como ya se mencionó anteriormente, utiliza las características de la vivienda y de los miembros de la familia para predecir el nivel de consumo e ingresos de un hogar y, por lo tanto, del nivel de pobreza. Aquí se debe profundizar en la manera en que actualmente el Mides tiene diseñado el modelo de predicción, así como su eficiencia, es decir, evaluar posibles errores de focalización. Mientras para el caso de la integración de la niñez y adolescencia con discapacidad, debido a que actualmente el Estado carece de un mecanismo de certificación de la discapacidad a nivel general, se debe evaluar la mejor manera de realizar esta tarea.



En cuanto al financiamiento de la transformación y ampliación del programa de Bono social, el Icefi (2021) estimó que Guatemala tiene espacios fiscales potenciales a 2030 de hasta el 13.8% del PIB, vía reducir gastos ineficientes (2.7% del PIB) y la evasión (6.2%), eliminar incentivos tributarios (1.0% del PIB), reducir de flujos ilícitos (1.3% del PIB), homologar tasas tributarias (2.1% del PIB) y administrar la deuda (0.4% del PIB), que en total significaría un aumento de la carga tributaria de 10.9% de 2021 a 21.6% en 2030. Es decir, con las medidas políticas, legislativas y administrativas necesarias, es posible implementar la ampliación del programa de Bono social y otros programas de protección social infantil.

Tabla 11. Características del programa de transferencias en efectivo sin condiciones para niñez en hogares con extrema pobreza, y niñez y adolescencia con discapacidad.

Característica	Descripción
Objetivo	Erradicar la pobreza extrema en la niñez
Población meta	Niños y niñas de 0 a 12 años que viven en hogares en situación de extrema pobreza (1.5 millones aprox.) Todos los hogares con niñez y adolescencia con discapacidad (245,000 aprox.)
Escala geográfica	Nacional
Método de focalización	Comprobación de medios indirecta (Proxy means test): Niveles de pobreza según el Índice de Pobreza construido a partir de la Ficha de Evaluación de Condiciones Socioeconómicas. Certificación de la discapacidad (se debe revisar metodologías existentes)
Criterios de egreso	Al cumplir 13 años en el caso del programa general, y al cumplir los 18 en el caso del programa para niñez con discapacidad
Receptor	Madre
Máximo por familia	Sin máximo
Corresponsabilidades	Ninguna
Monto	12 cuotas mensuales de Q500 (Q6,000 al año)
Forma de entrega	Depósito en cuenta bancaria
Costo aproximado de implementación	Q10,237.0 millones en primer año, equivalente al 1.4% del PIB.

Fuente: Icefi/Save the Children



3.2.4 Consolidar y ampliar programas de becas educativas

Actualmente, el Mineduc y el Mides ejecutan programas de becas educativas, ambos con coberturas bajas. El Mides tiene tres tipos de becas, para educación media, educación superior y artesano. La primera tiene como objetivo promover la permanencia y continuidad en el nivel de educación media de adolescentes y jóvenes de 11 a 24 años del subsistema de educación escolar, que, según el Sistema Nacional de Información Social del Mides,⁸ en 2022 esta beca se entregó a 2,513 adolescentes y jóvenes, muy por debajo de la población de 11 a 24 años de 4.9 millones.

El Mineduc implementa la beca bolsa de estudios y la beca de alimentación, para estudiantes de 12 a 18 años, la primera de Q 1,350 anuales por estudiante y la segunda de Q5,850. De acuerdo con el Sistema de Gestión (Siges), en octubre de 2022 el Mineduc tenía como meta entregar 55,379 becas a estudiantes del sector oficial y de cooperativa, de las cuales 33,744 son para estudiantes del nivel básico y 21,635 son para diversificado. En contraste, según estimaciones del Instituto Nacional de Estadística (INE), la población de 12 a 18 años para 2022 era 2.5 millones, mientras que según el Mineduc, en 2021 hubo 0.6 millones estudiantes de básicos y diversificado en el sector oficial y cooperativa.

Se propone entonces ampliar de manera significativa la cobertura de becas educativas. Dado que universalizar este tipo de programas tiene múltiples restricciones, principalmente políticas y económicas, se propone que en un inicio esta beca se otorgue a todos los estudiantes de 13 a 17 años del sector público en situación de pobreza extrema, para posteriormente ampliarlo a estudiantes en pobreza no extrema y, por último, universalizar.

Según datos del Mineduc, en 2021 hubo 551,817 estudiantes de 13 a 17 años en el sector público, mientras que los últimos datos de pobreza disponibles en Guatemala (2014) eran que el 27.5% de los adolescentes que estudian en el sector público se encontraban en pobreza extrema, y con ello, se estima que la cantidad de estudiantes que podrían optar a la beca es de aproximadamente 151,962. Además, considerando un monto de Q7,200 anuales por estudiante, mismo monto que actualmente se otorga al sumar la beca bolsa de estudios y la beca de alimentación del Mineduc, el costo anual de esta beca hubiese sido en 2022 de Q1,094.1 millones, 0.15% del PIB. Este es un cálculo indicativo, como ya se indicó, el objetivo de este documento no es costear con precisión su implementación, sino solamente presentar referencias de la viabilidad de las propuestas.

En cuanto a la condicionalidad, para el caso de la adolescencia, se propone que la transferencia sea condicionada, a diferencia de las transferencias a niñez, debido a que estudios han demostrado que las transferencias condicionadas en educación son más afectivas en niveles educativos en los que existen mayores brechas que cerrar. Para el caso de Guatemala, los

⁸ Ver Mides, en: <https://snis.mides.gob.gt/>



niveles de educación básica (13 a 15 años) y diversificada (16 a 18 años) muestran bajos niveles de cobertura: en 2021, la tasa neta de cobertura en básicos fue 47.9% y en diversificado 25.2%. Recibir una transferencia a cambio de inscribirse y asistir a la escuela, puede ser un incentivo que favorezca la permanencia de los adolescentes dentro del sistema educativo en la transición de primaria a básicos, con ello evitar también su temprana incorporación al mercado de trabajo.

Estos datos anteriores pueden variar al momento en que se cuente con cifras actualizadas de pobreza. Se espera que la entrega de becas educativas a todos los estudiantes de 13 a 17 años del sector público en pobreza extrema también aumente la incorporación de adolescentes al sistema educativo público, tanto los que estaban fuera del sistema educativo como un eventual traslado de estudiantes del sector privado al público. Lo anterior se debe tener en consideración en dos sentidos: en primer lugar, el Mineduc debe estar preparado para un aumento de la demanda de servicios educativos, principalmente de básicos y diversificado; en segundo lugar, la cantidad de becas puede aumentar proporcionalmente al aumento de adolescentes al sistema educativo público, por lo que las estimaciones pueden aumentar significativamente.

Una discusión a tener en cuenta es la que ejecutaría este programa. El Mineduc, al ser el rector en el tema educativo y responsable de los registros administrativos de inscripción y asistencia, tendría la facilidad de vigilar de manera más estricta el cumplimiento de las corresponsabilidades, lo cual podría abaratar su costo administrativo. Por otro lado, si el Mides es la entidad a cargo, en calidad de ente rector en protección social, ya contaría con un registro de las personas beneficiarias de las transferencias monetarias no condicionadas para niñez de 0 a 12 años, por lo que, al cumplir los 13 años, podría incorporarlos de manera más ágil y efectiva al programa de becas educativas.

En cuanto a las corresponsabilidades, tal como sucede en otros países de América Latina, consistiría en la matriculación y la asistencia efectiva de 85%. Se propone que al momento de realizar la inscripción, se habilite la entrega de los Q500 mensuales (Q6,000 anuales), sin verificar el cumplimiento de asistencia escolar. Al final del año, se deberá demostrar la asistencia de al menos 85%, para entregar los restantes Q1,200. Esta sería una manera de facilitar la vigilancia del cumplimiento de las corresponsabilidades, generando un incentivo al beneficiario para cumplirlas.

Otro aspecto por tener en cuenta es a quién se le hace entrega de la transferencia: al adolescente o al adulto encargado. Existen posturas diferentes, las a favor de entregar directamente al adolescente hacen ver que uno de los principios de los derechos de la niñez y adolescencia es el de la autonomía progresiva,⁹ por el cual un adolescente en el proceso de

⁹ El Comité de los Derechos del Niño en su Observación General 20 sobre la efectividad de los derechos del niño en la adolescencia indicó que este es «un principio habilitador que aborda el proceso de maduración y aprendizaje por medio del cual los niños adquieren progresivamente competencias, comprensión y mayores niveles de autonomía para asumir responsabilidades y ejercer sus derechos.» El Comité ha señalado



maduración y aprendizaje adquiere mayores niveles de comprensión y autonomía para ejercer derechos y asumir responsabilidades, por lo que, para el caso de las becas educativas, recibir directamente esta prestación le hace ser autónomo en la utilización de estos recursos, así como asumir la responsabilidad de cumplir el condicionamiento. Los argumentos en contra o giran principalmente en el *peligro o falta de conocimiento* que los adolescentes puedan tener sobre lo que es o no beneficioso para sus vidas.

En cuanto al método de selección de personas que se integraran al programa, se sugiere utilizar el mismo método de comprobación de medios indirecta (*proxy means test*), que ya se utiliza en el programa de Bono social y que se sugirió seguir implementando en las transferencias en efectivo no condicionadas.

Tabla 12. Características del programa de transferencias en efectivo sin condiciones para niñez en hogares con extrema pobreza, y niñez y adolescencia con discapacidad.

Característica	Descripción
Objetivo	Incrementar la cobertura educativa en el nivel medio de educación (matrícula estudiantil a nivel de básicos y diversificados).
Población meta	Estudiantes de 13 a 17 años del sector público en pobreza extrema (152,000 aprox.).
Escala geográfica	Nacional
Método de focalización	Comprobación de medios indirecta (Proxy means test): Niveles de pobreza según el Índice de Pobreza construido a partir de la Ficha de Evaluación de Condiciones Socioeconómicas.
Criterios de egreso	Al cumplir 18 años o no inscribirse en centro educativo público
Receptor	Madre o adolescente (se debe profundizar en viabilidad de este último)
Máximo por familia	Sin máximo
Corresponsabilidades	Inscripción en centro educativo público y 85% de asistencia
Monto	Q7,200 al año (12 cuotas de Q500 y una cuota final de Q1,200)
Forma de entrega	Depósito en cuenta bancaria
Costo aproximado de implementación	Q1,094.1 millones en primer año, equivalente al 0.15% del PIB.
Entidad responsable	Mides, en coordinación con Mineduc

Fuente: Icefi/Save the Children

que, cuanto más sepa y entienda un niño, más tendrán sus padres que transformar la dirección y la orientación en recordatorios y luego, gradualmente, en un intercambio en pie de igualdad.



3.2.5 Ampliar programas de centros de cuidado infantil

Los programas de cuidado infantil pueden ser una herramienta efectiva para garantizar el desarrollo integral de la niñez, a través del cual se puede garantizar el acceso a servicios de cuidado, alimentación, estimulación, salud y educación, especialmente para los niños que no pueden acceder a ellos en sus hogares. Se propone ampliar su cobertura y calidad, garantizando el cuidado y las condiciones para un desarrollo integral. Antes, se examinan los programas existentes.

Actualmente existen tres programas que, desde el Gobierno central, implementan servicios de cuidado o de desarrollo integral infantil: (1) Hogares Comunitarios, a cargo de la Secretaría de Obras Sociales de las Esposa del Presidente (Sosep); (2) Centros de Atención Integral (CAI) a cargo de la Secretaría de Bienestar Social (SBS); y, (3) Centros Comunitarios de Desarrollo Infantil Integral (Cecodii), parte del programa *Acompáñame a Crecer*, coordinados por el Mineduc.

El principal objetivo del programa de Hogares Comunitarios es facilitar el desarrollo integral de las niñas y niños de seis meses a siete años de edad, que se encuentren en situación de vulnerabilidad socioeconómica. Tiene dos modalidades, una es la de hogares comunitarios, que ya no está implementando nuevos servicios, únicamente los existentes, y funciona en viviendas con espacio para 10 a 12 niños o niñas. La segunda modalidad son los Centros de Atención y Desarrollo Infantil (Cadi), actualmente en ampliación. Funciona en inmuebles de las municipalidades, de organizaciones no gubernamentales u organizaciones comunitarias, atendiendo grupos de 20 niños y niñas en adelante.¹⁰ Según el Siges, a octubre de 2022 tenía como meta atender a 17,052 niños y niñas, prestándoles servicios de alimentación, salud, desarrollo y educación. Las personas cuidadoras son mujeres de la comunidad que realizan este trabajo, sin un salario, recibiendo un estipendio, situación que como ya se ha mencionado, puede constituir una vulneración a sus derechos laborales. Este programa tiene cobertura en áreas rurales y urbanas, actualmente con 603 centros.

El Programa de CAI atiende a las personas más vulnerables y de escasos recursos económicos, ofrece servicios de cuidado para hijos de madres y padres trabajadores. Atienden a niños y niñas de ocho meses a seis años de edad, a quienes les brindan educación inicial y preprimaria, alimentación y estimulación, de 7:00 a 16:30 horas. También atiende a niños y niñas de siete a 12 años que estudian la primaria, de 12:30 a 16:30 horas, a quienes alimentan y refuerzan su educación. Tiene una modalidad institucional, es decir, funciona en instalaciones propias y cuenta con personal contratado para prestar los servicios. Según datos del Siges, a octubre de 2022 tenía como meta atender a 2,275 niños y niñas de ocho meses a 12 años. Tiene cobertura en áreas urbanas y periurbanas, actualmente con 42 establecimientos en todo el país.

¹⁰ Ver más en Sosep: http://www.sosep.gob.gt/http://www.sosep.gob.gt/?page_id=405, consultado el 29 de noviembre de 2022.



Según el Acuerdo Gubernativo 239-2020, el programa *Acompáñame a Crecer* tiene como objetivo propiciar y garantizar el goce de los derechos de los niños, desde su concepción hasta los cuatro años de edad. Dentro de sus componentes está el aprendizaje temprano, salud y nutrición. Según la normativa mencionada, en este programa intervienen cinco ministerios y una secretaría,¹¹ y el Mineduc es el coordinador interinstitucional. Los Cecodii son espacios comunitarios para las acciones institucionales relacionadas con los componentes del programa, organizados por la comunidad, evidenciando el carácter comunitario de este programa. Según datos del Siges, a octubre de 2022 tenía como meta atender a 26,362 niños y niñas, y según datos del Mineduc, contaban con 983 Cecodii, ubicados en áreas rurales de cinco departamentos, Alta Verapaz, Chiquimula, Quiché, Sololá y Totonicapán.

Actualmente, *Acompáñame a Crecer* ha desarrollado el componente de aprendizaje temprano, a través de la contratación y capacitación de gestores educativos comunitarios itinerantes, según lo regulado en el Acuerdo Ministerial 3512-2018 del Mineduc. Se desconocen los avances en la implementación del resto de componentes, ya que los ministerios responsables no han publicado la normativa interna que regule su intervención en este programa, a pesar de que así lo requería el Acuerdo Gubernativo 239-2020.

En resumen, existen tres programas que promueven el cuidado o el desarrollo infantil, dos de ellos con carácter comunitario y uno institucional. Aunque, al comparar la cantidad de niños y niñas beneficiarios de estos programas respecto a la población en primera infancia, es evidente su cobertura baja. En contraste, según las proyecciones de población del INE, en 2022 habrían 2.6 millones de niñas y niños de 0 a 6 años. Por ello, se propone ampliar la cobertura de estos programas de manera significativa.

El Icefi y *We Effect* (2021) realizaron una propuesta para universalizar los servicios de cuidado infantil a través de Centros integrales de cuidado infantil (CICI). La propuesta se basó en las acciones del programa de Hogares Comunitarios de la Sosep, cuya población objetivo serían niños y niñas de entre 0 y 6 años, con la meta de alcanzar la universalización escalonada entre 2022 y 2030, priorizando inicialmente a los hogares de los 17 municipios con los mayores niveles de pobreza y vulnerabilidad. Esta selección territorial parte de una proporción de 5% de los municipios con mayor vulnerabilidad en cuanto a condiciones de pobreza e inseguridad alimentaria. En su primer año atendería a 331,552 niños y niñas, a un costo de implementación de Q2,228.7 millones (0.3% del PIB), ampliando el número de municipios cubiertos cada año, hasta cubrir en 2030 los 340 municipios, a un costo de Q20,088 millones (2.2% del PIB). Estos costos incluyen: el salario mínimo y prestaciones de seguridad social para las madres cuidadoras, los costos de agua, energía eléctrica y mantenimiento, así como también la alimentación de los beneficiarios. Su implementación y desarrollo debe ser progresivo y tiene que estar reforzado por inversiones sostenibles que parten de programas vigentes, pero que pueden ampliar y mejorar su cobertura.

¹¹ Mineduc, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS); Mides; Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (Maga); Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (Mam); y Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Sesán).



Además, los espacios adecuados para su funcionamiento serían proporcionados por los gobiernos locales. Los CICI se prepararían para atender de 7:00 a 16:00 horas, de lunes a viernes, durante todo el año, en dos módulos, uno para niños y niñas de 0 a 3 años, y otro para niñez de 4 a 6 años, con servicios de alimentación, aprendizaje temprano y nutrición. Esto brinda una perspectiva de las implicaciones que tiene la ampliación de cobertura de un programa de cuidado infantil, pero que sin duda se reflejaría en un mayor desarrollo de la niñez, especialmente la que no tiene oportunidad de acceder a alimentación, estimulación o cuidados adecuados en su hogar.

En la discusión para la ampliación de la cobertura de servicios de cuidado infantil, se debe abordar cuál o cuáles serán las instituciones responsables de su implementación. Desde su implementación se deben establecer las funciones de las entidades rectoras en materia de: en salud (MSPAS), alimentación (Mides/Maga) y educación (Mineduc), así como el apoyo que podrían dar secretarías como la Sosep o la SBS. Como se ha mencionado, actualmente tres instituciones llevan a cabo programas de servicios de cuidado o desarrollo infantil, con diferencias importantes, pero que también pueden estar duplicando esfuerzos o realizando acciones aisladas. Deben establecerse las funciones de cada institución rectora en salud, alimentación y educación, así como el tipo de servicios que se prestarían en los CICI.

Tabla 13. Características del programa de Centros integrales de cuidado infantil (CICI) — ampliación de cobertura de centros de cuidado

Característica	Descripción
Objetivo	Garantizar el desarrollo de la primera infancia en situación de pobreza y ampliar la matriculación de la educación inicial.
Población meta	Niños y niñas de 0 a 6 años: Priorizar niñez con discapacidad
Escala geográfica	Al inicio, focalizada en 14 municipios con mayor pobreza. Aumentando cada año el número de municipios cubiertos, hasta alcanzar universalidad
Criterios de egreso	Al cumplir 7 años
Máximo por familia	Sin máximo
Corresponsabilidad	Madres, padres o encargados deben acudir a capacitaciones sobre desarrollo infantil
Componentes	Salud, educación, estimulación y nutrición
Costo aproximado de implementación	Q2,228.7 millones en primer año, equivalente al 0.3% del PIB, aumentando hasta el 2.2% del PIB cuando se universalice.
Entidades responsables	Mineduc, SBS, Sosep, con apoyo de Mides y Maga

Fuente: Icefi/Save the Children



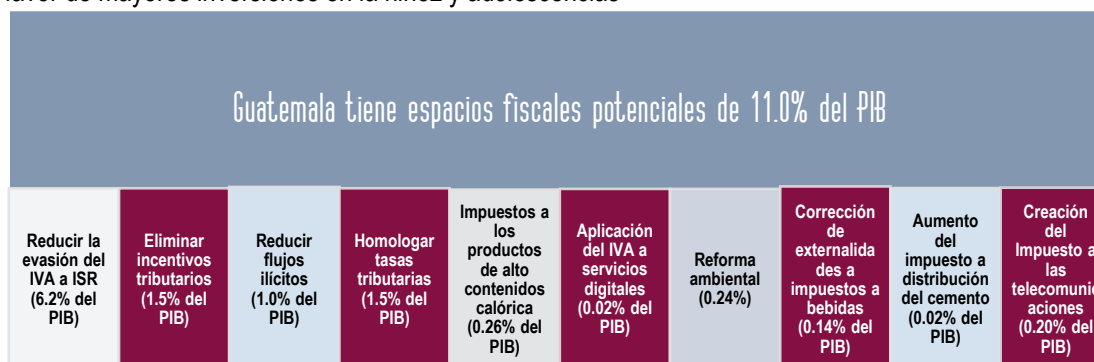
3.2.6. Financiamiento de las propuestas a partir de espacios fiscales

La viabilidad de lograr el desarrollo de las propuestas depende directamente de la capacidad del Gobierno para financiarlas y mantener su operación en el largo plazo. Si bien, los costeos para implementarlas son únicamente para un periodo inicial, se espera que las autoridades tomen este documento como un punto de partida que les permita ampliar la cobertura de los programas sociales que atienden a la niñez y adolescencia, y con ello, ajusten los presupuestos que permitan ampliar coberturas, mejorar calidad de los servicios y con todo ello, garantizar los derechos de miles de niñas, niños y adolescentes.

Las propuestas incluyen el monto de asignación presupuestaria para iniciar su operación a partir del primer año. Esto sólo es una parte del esfuerzo que se debe realizar, puesto que por otra parte se encuentra la necesidad de contar con los recursos que logren ampliar el financiamiento a las entidades rectoras que se encargaran de desarrollar los programas propuestos. Dadas las limitantes en ingresos fiscales que presenta Guatemala, se reconoce que los presupuestos públicos vigentes no son suficientes para lograr ampliar ningún financiamiento, al menos de forma inmediata.

El Icefi y Save the Children realizaron un estudio para estimar los espacios fiscales mínimos disponibles y mejoras que se pueden implementar para mejorar los ingresos tributarios que atiendan las inversiones en niñez y adolescencia. Incluye una serie de espacios fiscales estimados por el lado de los ingresos tributarios, y a su vez se hace la recomendación de lograr esfuerzos desde el ámbito legislativo y el fortalecimiento a la forma de trabajo de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT). Estos cambios exigirían al Ejecutivo una política tributaria claramente definida y una estrategia para su implementación en el mediano y largo plazo.

Ilustración 9. Espacios fiscales mínimos disponibles para incrementar la recaudación de impuestos en favor de mayores inversiones en la niñez y adolescencias



Fuente: Icefi/Save the Children, con base en datos oficiales y estimaciones propias (Icefi, 2022).



En ese sentido, se estimó que Guatemala tiene espacios fiscales mínimos disponibles de hasta el 11.0% del PIB, entre los cuales se encuentran: la eliminación de incentivos tributarios (1.5% del PIB), reducir la evasión del IVA (1.5% del PIB), evasión del ISR (4.7%), homologar tasas tributarias (1.5% del PIB), implementar impuestos a los productos de alto contenidos calórica (0.26% del PIB), entre otras acciones, que permitirían contar con una mayor capacidad de recaudación y con ello, alcanzar un mejor financiamiento para las inversiones en niñez y adolescencia.

Un cálculo preliminar estima que las propuestas para mejorar y ampliar los programas sociales que atienen a niñez y adolescencia, tendrían un costo inicial de implementación del 1.8% del PIB y 12.5% del presupuesto público, esto se traduce en términos monetarios en alrededor de Q13,600 millones para el primer periodo. Tomando en consideración que, Q7 de cada Q10 de la inversión pública en protección social para la niñez y adolescencia provienen del IVA-Paz, se puede vincular que tan sólo con la eliminación de la evasión del IVA y del ISR, esto puede mejorar la capacidad de financiamiento de dichas propuestas. Además, si se consideran el resto de los espacios fiscales y con las medidas políticas, legislativas y administrativas necesarias, es posible implementar la ampliación del programa de Bono social, las becas para nivel medio para adolescentes y ampliar la cobertura de los centros de cuidado infantil.

4

Conclusiones





1. La protección social debe garantizar bienestar básico, protección frente a los riesgos asociados al ciclo de vida y moderar o reparar daños sociales derivados de problemas o riesgos sociales. Su implementación traducida en programas que desde el Gobierno brindan un piso de protección social, puede llegar a mejorar las condiciones de vida de la población que se encuentra en mayor vulnerabilidad de problemáticas sociales, como la pobreza.
2. La protección social contiene tres componentes sobre las cuales se puede desarrollar. Puede ser: 1) de carácter contributiva, es decir que conlleva a un aporte por parte de los usuarios; 2) de carácter no contributiva, lo que representa que el usuario recibe la asistencia sin incurrir en cualquier tipo de pago; y, 3) de regulación del mercado laboral, haciendo valer estándares laborales orientados a proteger el trabajo decente. Guatemala cuenta con regímenes contributivos y no contributivos de protección social. Sin embargo, la cobertura de los regímenes contributivos es muy poca para la niñez y adolescencia.
3. Los programas de protección social no contributivos se han implementado y desarrollado en Guatemala desde 2008, logrando institucionalizarse en 2012. No obstante, poco se ha podido demostrar en cuanto a su eficacia y los impactos que han logrado presentar en la reducción de la pobreza, mejoramiento de la salud infantil e incremento en la cobertura de la matrícula estudiantil. Lamentablemente, el Mides se ha convertido en un ente rector poco eficiente y que deja muchas dudas en cuanto a su transparencia y capacidades operativas.
4. Lamentablemente no se cuentan con estadísticas actualizadas que evidencien la cobertura de los programas sociales y sus impactos. De hecho, sólo se cuenta con información de la última Encovi, con datos de 2014. La información que provee incluye programas que ya no existen, pero, aun así, los datos de esta encuesta son útiles, en tanto muestran la estructura de los hogares que recibieron al menos uno de los programas sociales dirigidos a la niñez y adolescencia según su nivel de pobreza. Del total de hogares en pobreza extrema, 63.2% recibió al menos un programa social, 52.3% en pobreza no extrema y 23.1% fuera del umbral de pobreza. En 2014, un total 39.1% de los hogares en Guatemala recibió algún programa social.
5. Las inversiones que la administración central destina a programas de protección social en niñez y adolescencia alcanzaban Q755.8 millones del presupuesto vigente a septiembre 2022, lo que equivale a USD98.0 millones. Como prioridad macroeconómica, las inversiones representaron el 0.064% del PIB y como prioridad fiscal el 0.41% del presupuesto total. Hasta septiembre de 2022, se habían ejecutado Q457.6 millones, 60.5% de la asignación presupuestaria, por debajo de la ejecución que a ese mes registraba el presupuesto total.
6. Sobresale el caso del Mineduc que, pese a que en sus funciones principales no está la protección social, tiene a su cargo intervenciones sensibles, como las dotaciones de becas para el ciclo básico y diversificado, y los servicios de educación inicial.



7. Durante el tercer trimestre de 2022, el programa con mayor presupuesto dentro de las acciones de protección social para la niñez y la adolescencia son las transferencias condicionadas a salud y educación, con un presupuesto vigente a septiembre de 2022 de Q476.1 millones y representan el 63.0% del total de recursos para la protección para la niñez y la adolescencia. Pese a su importancia, a septiembre de 2022 era uno de los programas con menor ejecución presupuestaria.
8. La mayor reducción entre el presupuesto inicial aprobado y el presupuesto vigente a septiembre de 2022 en los programas para protección social en niñez y adolescencia se produjo en las obras sociales de la Sosep, al cual se le disminuyeron Q4.9 millones (4.8%). El mayor aumento fue para el programa de transferencias monetarias condicionadas en salud y educación del Mides, con Q57.8 millones (13.8%).
9. En cuanto a las metas físicas, los mayores recortes porcentuales entre el presupuesto inicial y el presupuesto vigente a septiembre de 2022 se produjo en el subproducto Niñas y niños de 8 meses a 12 años atendidos integralmente, a cargo de la SBS, con una reducción en la meta de 1,484 niños y niñas atendidas (39.5%). Los subproductos con mayores incrementos fueron las Transferencias monetarias condicionadas entregadas a familias con niños y niñas entre 6 y 15 años, que asisten a la escuela, con 182,875 aportes más a los planificados inicialmente (50.0%).
10. Una característica de los programas sociales es que no son sostenibles en el tiempo, caso que se observa en la comparación de dos años (2021-2022), con modificaciones considerables en las actividades. En 2022 fueron cinco actividades menos que en 2021 y se evidenciaron casos en los que se modificó el nombre y, por ende, la población objetivo de una actividad. Por ejemplo, en la Sosep, con las actividades de promoción comunitaria y asistencia alimentaria en 2021 y la actividad de atención integral a la primera infancia en 2022.
11. El presupuesto del Estado es estrecho y con escaso margen de maniobra. Los programas de protección social dirigidos a la niñez y adolescencia no han sido prioridad, aun considerando que los hogares con presencia de mayor número de personas en situación de dependencia, en especial niños y niñas, son los más pobres y vulnerables.
12. La inversión pública en protección social dirigida a la primera infancia resulta ser la más afectada con los recortes y los niveles de ejecución presupuestarios bajos.
13. En América Latina se han implementado intervenciones públicas de protección social, un conjunto de programas destinados a prevenir o proteger a los niños, niñas y adolescentes contra la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social. Dentro de los programas identificados que cuentan con evidencia de su efectividad, se encuentran las transferencias monetarias en efectivo, las becas educativas y los servicios de cuidado infantil. Guatemala se encuentra entre los países con más bajas coberturas.

5

Recomendaciones



1. A partir de la revisión, análisis y costeos sobre intervenciones en protección social orientada a la niñez y adolescencia, se logró presentar este documento en donde además se involucró la participación y aporte de grupos de trabajo conformados por sociedad civil, tanques de pensamiento, personal técnico de instituciones públicas y equipos de trabajo de partidos políticos que, durante la campaña electoral 2023, participaron en las mesas de diálogo sobre el Bienestar para la niñez. El presente trabajo es una propuesta inicial para desarrollar mejoras en los programas de protección social existentes, logrando que la oferta pública en materia de protección social amplíe su cobertura y calidad de atención. Esto también tendrá impactos que podrían mejorar indicadores de desigualdad, pobreza, matriculación y desarrollo humano.
2. Las transferencias en efectivo han sido una de las intervenciones de protección social más relevantes de Latinoamérica. Se ha demostrado su enorme potencial para reducir la pobreza infantil, y que, además, de acuerdo con su monto, diseño y cobertura, pueden tener efectos positivos en la educación y salud. Para que tengan efectos significativos en la niñez y la adolescencia, deben avanzar gradualmente hacia la universalidad, sin condicionalidades y pagadas con regularidad. Guatemala cuenta actualmente con transferencias monetarias condicionadas, sin embargo, su cobertura es aún muy limitada, ya que en 2021 cubrieron solamente a 4.3% de la población. Por ello, se propone aumentar su cobertura a toda la niñez de 0 a 12 años en pobreza extrema, posteriormente a la niñez en pobreza no extrema, y, por último, universalizarlas. También se propone eliminar la condicionalidad, dado que excluyen a muchos hogares, a pesar de que las necesitan.
3. Las becas educativas, que podrían también considerarse como una transferencia monetaria condicionada a educación, han demostrado tener un efecto positivo sobre la inscripción y asistencia a la escuela. Pero para alcanzar ese objetivo de manera más efectiva, deben monitorearse sistemáticamente y disponer de una amplia cobertura de servicios de educación y de infraestructura de transporte que los haga accesibles. Tienen mayores efectos en lugares, personas o niveles con más brechas que cerrar. Actualmente, el Mineduc y el Mides cuentan con programas de becas educativas, ambos con coberturas muy bajas. En 2022 ambas entidades otorgaron 57,892 becas, pero, en contraste, la población de 13 a 17 años era de 1.8 millones. Por ello, se propone ampliar la cobertura de las becas, las cuales tendrían como objetivo aumentar la inscripción de adolescentes de 13 a 17 años en el nivel básico y diversificado, además de reducir la pobreza. Se propone focalizar este programa, en un inicio en estudiantes del sector público en pobreza extrema, para después ampliarlo a estudiantes de ese sector en pobreza no extrema, y, por último, universalizarlo.
4. Los programas de cuidado infantil son una herramienta efectiva de protección social, que puede garantizar acceso a servicios de cuidado, alimentación, estimulación, salud y educación, especialmente para niños en condiciones de pobreza. Sin embargo, se debe contar con cobertura y calidad suficientes, incluyendo instalaciones y personal adecuado.



Actualmente en Guatemala existen tres programas que implementan servicios de cuidado y desarrollo infantil, dos en modalidad comunitaria, implementados por la Sosep y el Mineduc, y uno en modalidad institucional, desarrollado por SBS, todos con coberturas bajas. Se propone universalizar los servicios de cuidado infantil a niñez de 0 a 6 años, iniciando con una focalización en los 17 municipios con mayores niveles de pobreza y vulnerabilidad, y ampliando gradualmente al resto de municipios. Proporcionarían servicios de estimulación temprana, salud, alimentación y educación.

5. Se recomienda tomar en cuenta que las propuestas de estos programas deben formar parte de otras políticas sociales, ya que por sí solas no podrían resolver todas las problemáticas que tratan de intervenir. Además, las propuestas toman en cuenta las restricciones económicas, políticas e institucionales existentes, de tal cuenta que no se está planteando un escenario fuera de las condiciones que actualmente presenta el país y que, en todo caso, se podrían salir de las capacidades de acción por parte del Gobierno. Esto significa que cada propuesta fue pensada en términos de su viabilidad con las condiciones actuales de funcionamiento y financiamiento.
6. Las propuestas requieren un incremento de las inversiones públicas en niñez y adolescencia. Para ello el Icefi y Save the Children analizaron espacios fiscales mínimos disponibles de hasta el 11.0% del PIB, entre los cuales se encuentran: la eliminación de incentivos tributarios (1.5% del PIB), reducir la evasión del IVA (1.5% del PIB), evasión del ISR (4.7%), homologar tasas tributarias (1.5% del PIB), implementar impuestos a los productos de alto contenidos calórica (0.26% del PIB), entre otras espacios disponibles
7. Un cálculo preliminar estima que las propuestas para mejorar y ampliar los programas sociales que atienen a niñez y adolescencia, tendrían un costo inicial de implementación del 1.8% del PIB y 12.5% del presupuesto público, esto se traduce en términos monetarios en alrededor de Q13,600 millones para el primer periodo. Tomando en consideración que, Q7 de cada Q10 de la inversión pública en protección social para la niñez y adolescencia provienen del IVA-Paz, se puede vincular que tan sólo con la eliminación de la evasión del IVA y del ISR, esto puede mejorar la capacidad de financiamiento de dichas propuestas.
8. Además de la mejora y ampliación de los programas de protección social infantil, se deben realizar esfuerzos para contar con un sistema de protección social. Este sistema debe partir de análisis actualizados de la pobreza infantil, así como de evaluación de los impactos de los programas que se implementan, sin embargo, los últimos datos de pobreza en Guatemala corresponden a 2014. También debe contar con legislación, políticas y financiamiento adecuados, pero Guatemala no cuenta con una política de protección social a nivel general, ni específica para niñez y adolescencia. Se debe avanzar hacia una administración y prestación de servicios de protección integrada, con base en evaluaciones



de las necesidades de información. Se recomienda evaluar la situación actual del SNIS y del RUUN.

9. Se recomienda actualizar con urgencia las estadísticas socioeconómicas, para contar con datos que permitan identificar los umbrales de pobreza, especialmente la que afecta a la niñez y la adolescencia. Esto no sólo permite mejorar las capacidades en la planificación y orientación de estrategias, políticas o planes de gobierno, sino también, reforzar las intervenciones que ya se están realizando, cuyo objetivo debe ser la garantía de derechos.
10. Es indispensable mejorar la gestión del Mides, y que ejerza una rectoría efectiva en materia de protección social, corrigiendo las deficiencias en la ejecución de los mayores programas de protección social.

6

Bibliografía





- Amarante, V., & Brun, M. (2018). Cash Transfers in Latin America: Effects on Poverty and Redistribution. *Economía*(19 (1)), 1-31. Obtenido de <https://www.jstor.org/stable/90025861>
- Arévalo, C. (2018). *Asignación Universal por Hijo. Una contribución al debate sobre el rol de las condicionalidades*. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) Argentina, Buenos Aires. Obtenido de <https://www.unicef.org/argentina/media/3726/file/Asignaci%C3%B3n%20Universal%20por%20Hijo.pdf>
- Baird, S., Ferreira, F., Özler, B., & Woolcock, M. (2013). Relative Effectiveness of Conditional and Unconditional Cash Transfers for Schooling Outcomes in Developing Countries: A Systematic Review. *Campbell Systematic Reviews*, 1-124. doi:<https://doi.org/10.4073/csr.2013.8>
- Banco Mundial. (2009). *Transferencias Monetarias Condicionadas Reducción de la pobreza actual y futura*. (M. E. S.A., Trad.) Colombia. Obtenido de <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2597/476030PUB0SPAN1h0Transfers10Spanish.pdf?sequence=6&isAllowed=y>
- Barrientos, R. (7 de junio de 2011). Las implicaciones del tránsito de beneficiaria a ciudadana. *Plaza Pública*. Obtenido de <https://www.plazapublica.com.gt/content/las-implicaciones-del-transito-de-beneficiaria-ciudadana>
- Bernal, R., Fernández, C., Flórez, C., Gaviria, A., Ocampo, R., Samper, B., & Sánchez, F. (2009). Evaluación de impacto del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar del ICBF. *Serie Documentos Cede*, 16. Obtenido de <https://repositorio.uniandes.edu.co/handle/1992/8120>
- Cano Barlovento, J. J. (2018). *Análisis de la importancia de regular la equidad de familias monoparentales con jefatura femenina, en el programa social de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC), Mi Bono Seguro, del Ministerio de Desarrollo Social - Mides- de Guatemala*. Guatemala: Universidad de San Carlos de Guatemala.
- Caridad, M., & Lopez-Boo, F. (2015). Los servicios de cuidado infantil en América Latina y El Caribe. *El Trimestre Económico*, LXXXII (2)(326), 249-275. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/313/31342333001.pdf>
- Cecchin, S., Filgueira, F., & Roble, C. (2014). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe. Una perspectiva comparada*. Santiago de Chile, Chile: Naciones Unidas.



- Cecchini, S., & Veras Soares, F. (2015). Las transferencias monetarias condicionadas y la salud en América Latina. *MEDICC*, S8-9. Obtenido de <https://www.medigraphic.com/pdfs/medicreview/mrw-2015/mrws151d.pdf>
- Cecchini, S., Alicia, L., Aldo, M., & Daniela, T. (2009). *Desafíos de los programas de transferencias con corresponsabilidad: los casos de Guatemala, Honduras y Nicaragua*. Documento de proyecto, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Desarrollo Social, Santiago de Chile. Obtenido de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3656/S2009178_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Cecchini, S., Villatoro, P., & Mancero, X. (2021). El impacto de las transferencias monetarias no contributivas sobre la pobreza en América Latina. *Revista CEPAL* (Nº 134), 7-32.
- Cepal. (2019). *Protección social universal en América Latina y el Caribe. Textos seleccionados 2006-2019*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Cepal/Unicef. (2020). *Protección social para familias con niños, niñas y adolescentes en América Latina y el Caribe Un imperativo frente a los impactos del COVID-19*. Obtenido de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46489/1/S2000745_es.pdf
- CGC. (2020). *INFORME DE AUTODORÍA FINANCIERA Y DE CUMPLIMIENTO MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DEL 01 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2019*. Guatemala: Contraloría General de Cuentas.
- Con Criterio. (30 de abril de 2018). <http://concriterio.gt/>. Recuperado el 10 de agosto de 2021, de <http://concriterio.gt/mides-la-caja-chica-de-los-partidos-politicos/>
- Congreso de la República. (2003). Decreto Legislativo Número 27-2003 Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia. Guatemala
- Fernald, L., Gertler, P., & Neufeld, L. (2008). Role of cash in conditional cash transfer programmes for child health, growth, and development: an analysis of Mexico's Oportunidades. *The Lancet*. doi:[https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(08\)60382-7](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(08)60382-7)
- FLACSO Guatemala. (2011). *Impacto económico de las transferencias monetarias condicionadas. El caso del programa "Mi Familia Progres"*. Guatemala: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Recuperado el 8 de julio de 2021
- Flores Sandí, G. (2014). Protección Social y Dependencia Personal. *Rev Costarr Salud Pública*, 24(1), 5.



- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef). (2019). *Marco Programático Mundial de Protección Social del UNICEF (resumen)*. Sección de Inclusión Social y Políticas, New York. Obtenido de <https://www.unicef.org/media/61036/file/Marco-programatico-de-proteccion-social-del-UNICEF-resumen.pdf>
- García, S., & Saavedra, J. (2017). Educational Impacts and Cost-Effectiveness of Conditional Cash Transfer Programs in Developing Countries: A Meta-Analysis. *Review of Educational Research*, 87(5). Obtenido de <https://doi.org/10.3102/0034654317723008>
- Gazeaud, J. (2020). Proxy Means Testing Vulnerability to. *The Journal of Development Studies*, 56(11). doi:10.1080/00220388.2020.1715942
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (IcEFI) (2013). *Guatemala: de la aprobación a la implementación de la reforma fiscal. Diagnóstico de la situación de las finanzas públicas a marzo de 2013*. Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales.
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (IcEFI). (2020). *Cumplirle a la niñas, niños y adolescentes Una propuesta de inversión pública en niñez y adolescencia (2020-2030) para avanzar en la Agenda ODS*. Guatemala. Obtenido de https://mail.icefi.org/sites/default/files/cumplirle_a_las_ninas_ninos_y_adolescentes._ipna-ods.pdf
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (IcEFI). (2021). *Agenda Fiscal Centroamericana 2021-2030 Una propuesta fiscal para encaminar a centroamerica por la ruta del desarrollo (Vol. 3)*. Guatemala. Obtenido de https://mail.icefi.org/sites/default/files/afca_2021-2030_-_vol_3_-_revision.pdf
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (IcEFI). (2021). *Propuestas para promover el empoderamiento económico de las mujeres, particularmente las mayas, indígenas y campesinas en Guatemala (2022-2030)*. Guatemala. Obtenido de https://mail.icefi.org/sites/default/files/icefi_-_propuesta_para_promover_el_empoderamiento_economico_de_las_mujeres.pdf
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (IcEFI). (2022). *Recomendaciones para aumentar la recaudación de impuestos en Guatemala: A favor de una mayor inversión pública en niñas, niños y adolescentes*. Guatemala. Obtenido de: https://icefi.org/sites/default/files/icefi_-_recomendaciones_para_aumentar_la_recaudacion_de_impuestos_ipna.pdf
- Lavarreda G., J. (2011). *Análisis Programa "Mi Familia Progresá" Informe Final*. Guatemala: Empresarios por la Educación.



- Leroy, J. L., Gadsden, P., & Guijarro, M. (2012). The impact of daycare programmes on child health, nutrition and development in developing countries: a systematic review. *Journal of Development Effectiveness*, 4(3), 472-496. doi:10.1080/19439342.2011.639457
- López, K. (10 de noviembre de 2017). Mides: El Ministerio creado por el PP, que no cumple su función. *La Hora*. Recuperado el 8 de agosto de 2021, de <https://lahora.gt/mides-ministerio-creado-pp-no-cumple-funcion/>
- Martínez Franzoni, J. (2013). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Guatemala*. Naciones Unidas: Santiago de Chile.
- Naciones Unidas. (2006). Observación General N°7 (2005) Realización de los derechos del niño en la primera infancia. Comité de los Derechos del Niño. Ginebra. Organización de las Naciones Unidas.
- Naciones Unidas. (2007). Observación General N°9 (2006) Los Derechos de los Niños con Discapacidad. Comité de los Derechos del Niño. Ginebra. Organización de las Naciones Unidas.
- Naciones Unidas. (2016). Observación General N°19 (2016) sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño. Comité de los Derechos del Niño. Ginebra. Organización de las Naciones Unidas.
- OIT. (2014). *La Estrategia de Desarrollo de los Sistemas de Seguridad Social de la OIT El Papel de los Pisos de Protección Social en América Latina y el Caribe*. Lima: Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- OIT. (2022 b). *Informe Mundial sobre la Protección Social 2020-2022*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- OIT y UNICEF –Innocenti–. (2022). *El papel de la protección social en la eliminación del trabajo infantil: Examen de datos empíricos y repercusiones políticas*. Ginebra y Florencia: Organización Internacional del Trabajo y Oficina de Investigaciones de UNICEF – Innocenti. Obtenido de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---ipecc/documents/publication/wcms_845171.pdf
- OIT/Unicef. (2019). *Towards universal social protection for children: Achieving SDG 1.3*. Nueva York/Ginebra. Obtenido de <https://www.unicef.org/media/49401/file/Towards%20universal%20social%20protection%20for%20children.pdf>
- Pérez Müller, R. L. (2018). *Alcances de los Programas de Inversión Social en Guatemala en el Marco de los Derechos Humanos*. Guatemala: Universidad Rafael Landívar.



- Rizzoli, A., Vargas, L., Vásquez, J., Reyes, H., Villasís, M., O'Shea, G., . . . García, J. (2017). Asociación entre el tiempo de permanencia en el Programa de Estancias Infantiles para niños en situación de pobreza y el nivel de desarrollo infantil. *Boletín Médico del Hospital Infantil de México*. doi:<http://dx.doi.org/10.1016/j.bmhmx.2016.12.001>
- Rossel, C., Manzi, P., & Antía, F. (2022). *Transferencias monetarias no contributivas y educación: impacto y aprendizajes*. Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/202), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago.
- Ruel, M., Quisumbing, A., Hallman, K., & Coj, N. (2006). The Guatemala Community Day Care Program: an example of effective urban programming. *International Food Policy Research Institute Research Report*(144). Obtenido de <https://core.ac.uk/download/pdf/6388422.pdf>
- Saavedra, J. E., & Garcia, S. (2012). Impacts of Conditional Cash Transfer Programs on Educational Outcomes in Developing Countries: A Meta-Analysis. *RAND Labor and Population*(Working Paper WR-921-1).
- Segeplán. (2010). *Tercer Informe de Avances en el Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Guatemala: Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República de Guatemala.
- Segeplán. (2015). *Informe Anual de la Política de Desarrollo Social y Población 2015 (Catorce años de vigencia de la PDSP)*. Guatemala: Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplán).
- Sojo, C. (2007). *Universalismo y selectividad: el caso de una falsa dicotomía, en Construyendo la agenda social en Guatemala*. Guatemala: Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Rafael Landívar.
- Urizar, C. C. (2011). *Causas Sociológicas del Clientelismo en el Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas "Mi Familia Progresada" de Guatemala*. Guatemala: Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC).
- Unicef. (2006). *Convención Sobre los Derechos del Niño*. Madrid, Unicef Comité Español. Nuevo Siglo

7

Anexo





Anexo 1. Programas de protección social vigentes identificados para niñez y adolescencia.
A septiembre de 2022.

Entidad	Programa	Actividades
Ministerio de Desarrollo Social	Prevención de la delincuencia en adolescentes y jóvenes	<ul style="list-style-type: none">▪ Becas de educación superior▪ Becas de empleo▪ Becas para artesano▪ Becas de educación media
	Transferencias monetarias condicionadas en salud y educación	<ul style="list-style-type: none">▪ Servicios de asistencia social▪ Transferencias monetarias con énfasis en salud▪ Dotación de alimentación complementaria▪ Transferencias monetarias con énfasis en educación▪ Transferencias monetarias para niñas y adolescentes violentadas y judicializadas
Ministerio de Educación	Educación escolar básica	<ul style="list-style-type: none">▪ Dotación de becas para el ciclo básico
	Educación escolar diversificada	<ul style="list-style-type: none">▪ Dotación de becas para el ciclo diversificado
	Educación inicial	<ul style="list-style-type: none">▪ Servicios de educación inicial
Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente	Obras sociales	<ul style="list-style-type: none">▪ Atención integral a la primera infancia
Secretarías de Bienestar Social	Actividades de bienestar social	<ul style="list-style-type: none">▪ Atención integral a la niñez
Secretarías de Bienestar Social	Actividades de bienestar social	<ul style="list-style-type: none">▪ Subsidio económico a niñez y adolescencia con necesidades especiales y discapacidad

Fuente: Icefi/Save the Children con base en el Sistema de Contabilidad Integrado (Sicoín)

