

¡CONTAMOS!

Primera infancia

Alas para el despegue al desarrollo



© UNICEF



© UNICEF

En 2014, Guatemala invirtió 0.86% del PIB en el desarrollo individual de la primera infancia, lo que equivale a Q3.4 diarios (USD 0.45)



© UNICEF

Para 2015, las proyecciones indican que viven en el país 3.13 millones de infantes entre 0 y 6 años. De estos, el 49% son niñas y el 51% niños



© UNICEF

Hacia 2021, Guatemala debe incrementar la inversión en 1.07% del PIB para proveer educación inicial a los hogares con niños entre 0 y 4 años en pobreza extrema

El desarrollo de la primera infancia (DPI)

Los primeros años de vida son esenciales; el cerebro y el sistema nervioso central se desarrollan extraordinariamente. Aun cuando existirán oportunidades de desarrollo durante toda la vida, es en la primera infancia cuando existen períodos críticos en los que el cerebro es particularmente sensible para desarrollarse, pues sucede la formación más importante de las capacidades auditivas y visuales, del lenguaje, del aprendizaje, la memoria y la adaptación, entre muchas otras.

En esta etapa, la nutrición y la salud son determinantes fundamentales, pero no suficientes, para el desarrollo de la primera infancia (DPI). Dadas las altas demandas del desarrollo cerebral y neuronal, los infantes requieren, además, de experiencias: continuos ambientes afectivos y receptivos de protección y aprobación, muy lejos de castigos, estigmatizaciones y cualquier forma de violencia. En otras palabras, niños y niñas necesitan oportunidades para explorar el mundo.

En distintos momentos del desarrollo de la infancia interactúan fenómenos biológicos y genéticos comunes. Al ser niños y niñas una red de diversos actores sociales, se ven sometidos a procesos de índole: neuronal,

psicosocial, biológica y social; todos, acontecidos conforme al ambiente natural, económico, cultural y social en que los infantes están inmersos.

Anteriormente, la primera infancia era valorada únicamente por las retribuciones que pudiese generar a las sociedades en el futuro, según sus condiciones presentes de vida. No obstante, hoy día se busca abordar el análisis del DPI con una visión más amplia sobre el desarrollo, el cual se centra en la niña y el niño como sujetos de derechos, agentes y actores.

Gracias a las nuevas visiones sobre la infancia, las niñas y los niños ya no se reconocen como un grupo social homogéneo, con características sociales naturales y universales. Al contrario, toda niña o niño, dependiendo de su contexto, crecerá con una visión distinta del mundo que le rodea, la cual debe ser respetada.

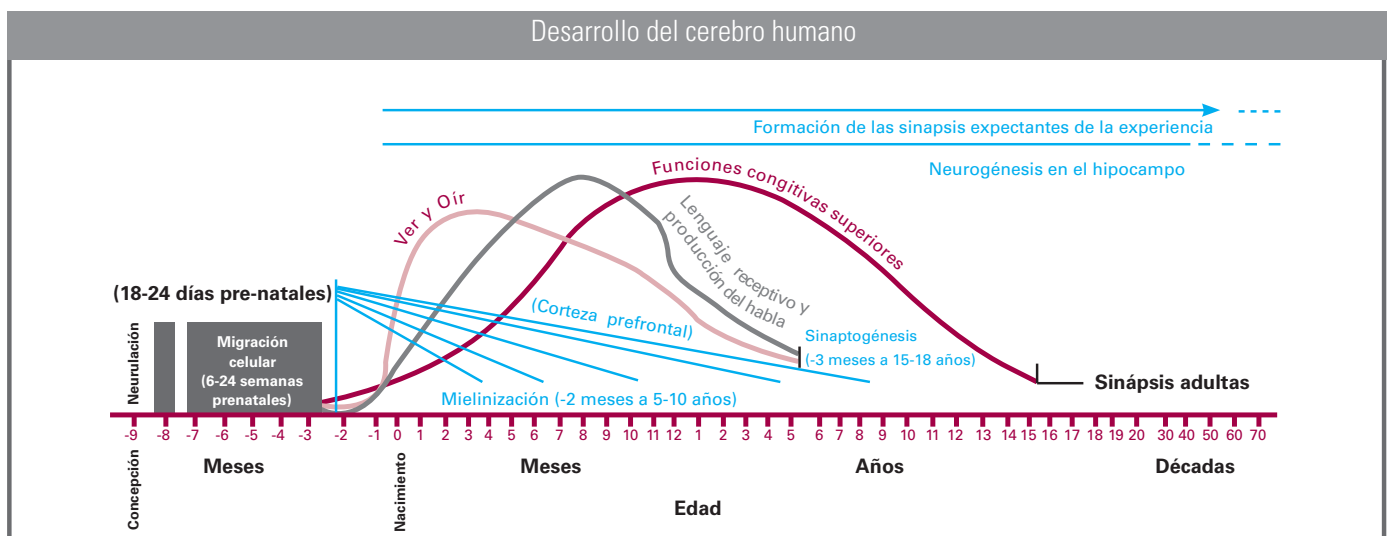
Un antecedente de importancia respecto al abordaje del bienestar de la primera infancia en Guatemala se encuentra en la *Declaración por la Primera Infancia*, la cual fue adoptada por el Estado. En esta declaración surge la iniciativa del primer Plan de acción a favor de la primera infancia 2007-2015 (Pafpi).

Partiendo de esto se formuló la *Política Pública para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia 20010-2020 (PPDPI)*, en donde se define a la primera infancia como «el período de tiempo comprendido entre la gestación a los seis años de edad, [lo que] constituye el tramo vital en donde puede y debe hacerse la principal inversión del Estado para garantizar el desarrollo integral de las presentes y futuras generaciones».

Clasificación etaria de la primera infancia

A nivel internacional, la Observación General No. 7 del Comité de los Derechos del Niño señala que «[...] las definiciones de primera infancia varían en los diferentes países y regiones, según las tradiciones locales y la forma en que están organizados los sistemas de enseñanza primaria». El análisis del Comité concluye, entonces, que se debe incluir a todos los niños y niñas pequeños «[...] desde el nacimiento y primer año de vida, pasando por el periodo preescolar hasta la transición al periodo escolar [...] hasta los 8 años de edad» (UN, 2005: 2).

Institución	Rango de edad que comprende la primera infancia
Comité de los Derechos del Niño - Observación General No. 7 (2005)	0 a 8 años
Sistema de las Naciones Unidas	0 a 8 años
Unicef/Guatemala (2008)	0 a 6 años
Guatemala: <i>Declaración por la Primera Infancia</i> (2007)	0 a 6 años
Guatemala: <i>Política de desarrollo integral de la primera infancia</i> (2010-2020)	0 a 6 años



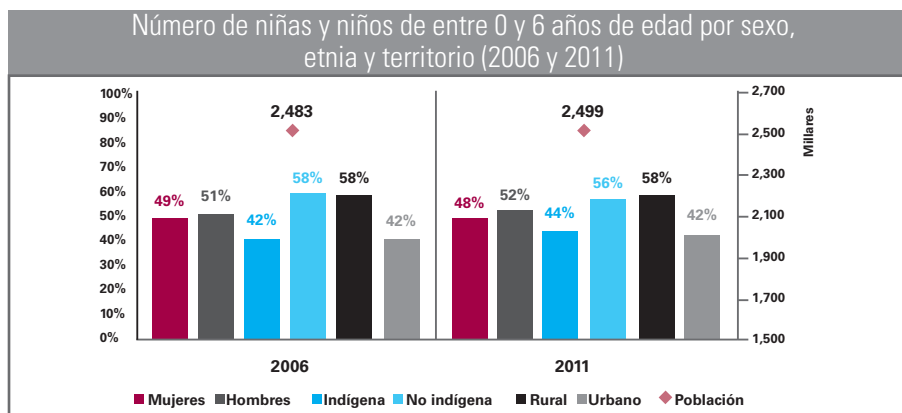
Fuente: Thompson y Nelson (2001). Developmental science and the media: Early brain development. Am Psychol 2001; 56: 8.

Guatemala: la primera infancia en cifras

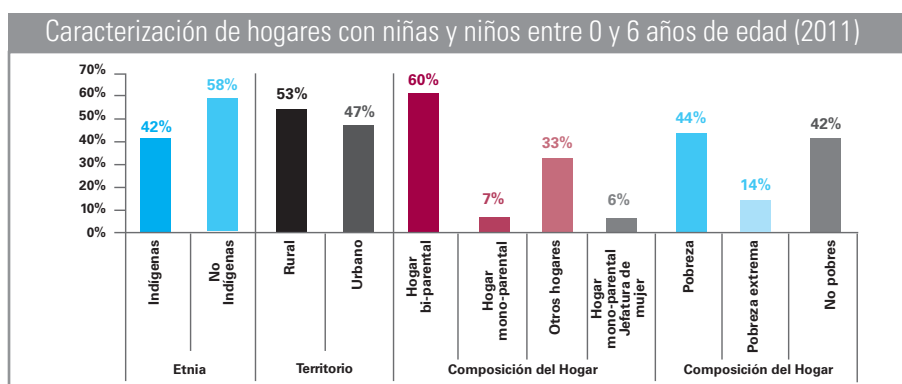
Las estimaciones de población indican que hacia 2015 en Guatemala convivieron 3.13 millones de infantes entre 0 y 6 años de edad, quienes representan el 19.4% de la población. De ellos, el 49% son niñas y el 51% niños. De acuerdo con la *Encuesta nacional de condiciones de vida 2011* (Encovi, 2011), el 44% de infantes menores de 7 años de edad se identificaron como indígenas, y el 58% residía en el área rural.

Se sabe que al menos 7% de los hogares con niñas y niños entre 0 y 6 años de edad son monoparentales (en el 97% de ellos, las mujeres son las que sostienen la responsabilidad como jefas de hogar); y al menos un 58% tiene un nivel de consumo considerado de pobreza (Encovi, 2011).

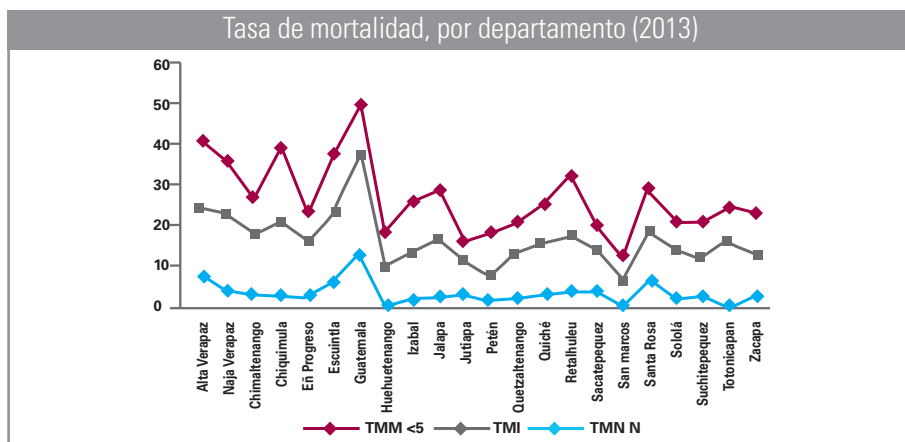
Pensar en la infancia es, sin duda, pensar en el hogar, en la comunidad. Por ello, es indispensable regresar a apuntar a las familias y a las comunidades como espacios sociales indivisibles, en donde todas las políticas públicas de la infancia, la niñez, la adolescencia, la juventud y todo el ciclo de vida coinciden.



Fuente: Icefi/Unicef con base en datos de la Encuesta nacional de condiciones de vida (Encovi) 2006 y 2011.



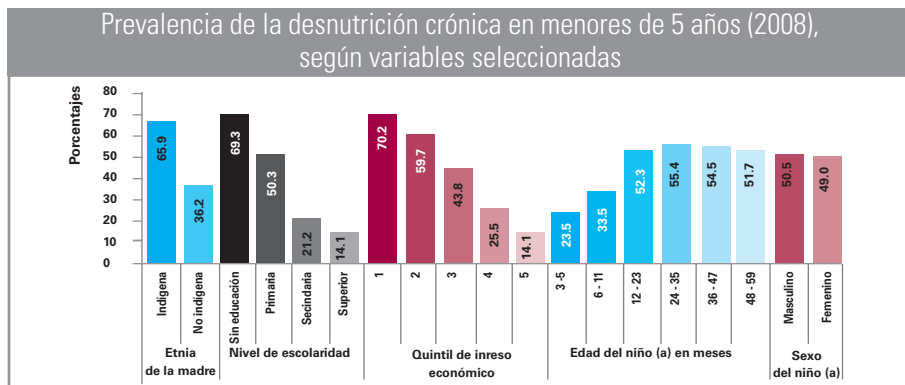
Fuente: Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (Encovi) 2011.



Fuente: Icefi/Unicef con datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), estadísticas vitales (2013).

Los problemas a los que se enfrenta la primera infancia en Guatemala

En Guatemala, la mortalidad en niñas y niños menores de 5 años generalmente sucede por causas prevenibles. Estas varían según el ciclo de vida, en muchos casos la morbi-mortalidad infantil se encuentra asociada con la prevalencia de la desnutrición crónica. Este flagelo es predominante en los infantes con madres indígenas (65.9%), sin escolaridad (69.3%) y del quintil de menores ingresos (70.2%).



Fuente: Icefi/Unicef con base en ENSMI 2008/2009

Por su relación con el bienestar psicosocial de las y los infantes, se toma en cuenta la violencia intrafamiliar y la violencia contra la mujer en el hogar. Estos aspectos permiten conocer la estabilidad y seguridad en los ambientes que rodean el desarrollo de la primera infancia desde la familia. Para la atención de cualquier problemática deben considerarse las distintas realidades que rodean a los hogares.

Metodología para estimar la inversión pública en el desarrollo de la primera infancia en Guatemala

Con base en perspectivas críticas del desarrollo y el marco de derechos, se integró un marco teórico del DPI que, centrado en la niña(o) como sujeto de derechos y agente-actor, retoma las nuevas posturas de la neurociencia, la interacción dinámica entre naturaleza (genética y determinantes biológicos) y cuidado (factores psicosociales ecológicos).

Asimismo, el marco considera la base teórica de las propuestas de la determinación social de la salud. Lo anterior, espera evidenciar una dinámica de interacción no lineal entre el bienestar del infante, su familia, su comunidad, todos los sistemas de vida y la estructuración de las relaciones de poder en la sociedad.

Tanto el acceso a bienes y servicios, como las privaciones que afectan la vida de cada niña y niño, son palpables entre sus círculos familiares, comunitarios y sociales más amplios. La alimentación de la familia, el acceso a servicios de salud, la seguridad, la educación de la madre y el padre, la vulnerabilidad frente a cambios climáticos, la condición legal del uso y propiedad de la tierra y el agua, las condiciones de la vivienda, las oportunidades de empleo... Todo, en una interrelación dinámica e

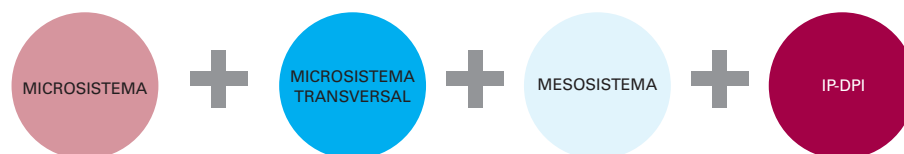
inseparable de la organización política, económica y social del Estado, impacta en el bienestar del infante.

Las complejas interacciones que en la infancia relacionan a la niña(o) con cada etapa de la vida o ciclo de vida supone que **la inversión pública en el desarrollo de la primera infancia (IP-DPI)** considere lo destinado al infante, pero también a las madres y mujeres en gestación, así como lo dirigido a las mujeres (sin ser madres), a los hombres (sin ser padres), a la eliminación de cualquier forma de discriminación étnica o racial, o bien, a la conservación del medio ambiente.

Por ello se concibió una clasificación que incluye tanto inversiones especializadas a nivel individual en una etapa específica del ciclo de vida (microsistema), así como aquellas compartidas entre diferentes grupos etarios y que abarcan relaciones intercomunitarias (microsistema transversal), las de apoyo a la construcción de sistemas de vida sanos y relaciones intermunicipales (mesosistema) y las transformativas del Estado (exosistema).

La estimación de la IP-DPI utilizó como fuente de información el presupuesto público devengado 2007-2014 de la Administración Central y entidades descentralizadas proveniente del Ministerio de Finanzas Públicas (Minfin). En adición se calcularon una serie de ponderadores específicos y generales poblacionales que permitieron realizar una distribución de inversiones dirigidas a la primera infancia en algunos programas compartidos por otros grupos etarios.

A pesar de que todos los niveles fueron identificados por su relación con el DPI, el análisis para la medición de la IP-DPI incluye únicamente la discusión sobre las inversiones en los niveles del microsistema, microsistema transversal y mesosistema. Las inversiones en el exosistema fueron identificadas, pero se consideran inversiones indivisibles en todo el ciclo de vida, es decir que trascienden la vida de las personas.



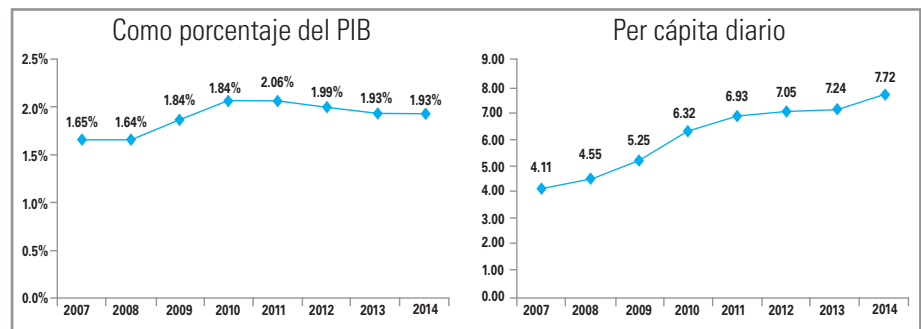
Fuente: Icfef/Unicef elaborado a partir de OMS (2010) e Irwin, et. al (2007).

Inversión pública en el desarrollo de la primera infancia

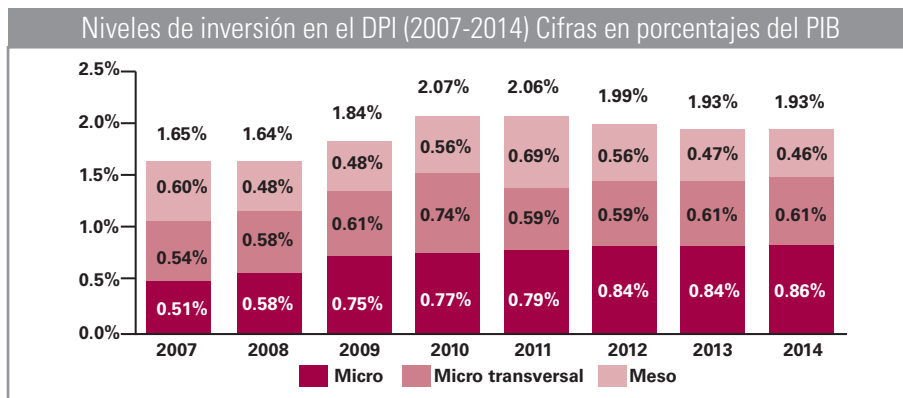
Entre 2007 y 2014, la inversión pública para el desarrollo de la primera infancia (IP-DPI) fue consistentemente marginal. Se estima que, incluyendo las inversiones del microsistema, microsistema transversal y mesosistema, la IP-DPI alcanzó, en promedio, el 1.88% del PIB. Esto significa una inversión diaria per cápita de Q6.1 (USD0.8). En 2014, la IP-DPI se estimó en 1.93% del PIB (Q7.72 per cápita diarios, equivalentes a USD1.02); en 2010, esta inversión era del 2.1% con relación al PIB (Q6.63 per cápita diarios, equivalentes a USD0.79). Los indicadores per cápita no indican mejoras en la

inversión, sino posiblemente obedecen a la presión de la transición demográfica guatemalteca, que cierra ventanas de

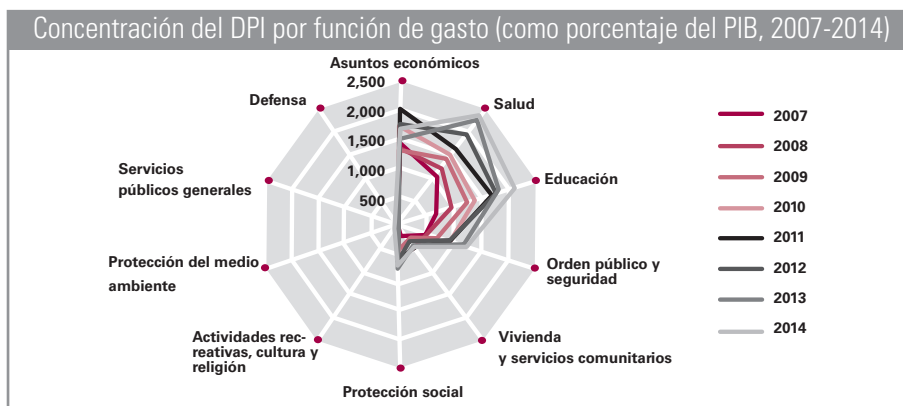
oportunidad para la inversión en la primera infancia.



Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos del Sistema de Contabilidad Integrado (Sicoin) del Ministerio de Finanzas Públicas (Minfin).



Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos del Sistema de Contabilidad Integrado (Sicoin) del Ministerio de Finanzas Públicas (Minfin).



Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos del Sistema de Contabilidad Integrado (Sicoin) del Ministerio de Finanzas Públicas (Minfin).

Las inversiones en el microsistema —núcleo del desarrollo y protección social de la primera infancia— se estiman, en promedio (2007-2014), en un 0.7% del PIB (Q2.4 o USD0.3 al día). La inversión en el microsistema transversal —el desarrollo y protección social familiar y comunitaria— se estima, en promedio (2007-2014), en un 0.6% del PIB (Q2.0 o USD 0.3 al día). La inversión en el mesosistema —los condicionantes ecológicos y socioestructurales e intermunicipales— se estima, en promedio (2007-2014), en un 0.5% del PIB (Q1.7 o USD0.2 al día).

La clasificación funcional del gasto indica que la IP-DPI concentra, en promedio, para el periodo 2007-2014, el 90% de sus inversiones en asuntos económicos (24.4%), salud (24.7%), educación (21.0%), orden público y seguridad (12.8%), y protección social (7.5%). Ninguna de estas inversiones sobrepasa el 0.46% del PIB; la función de protección social es la más baja, con apenas un 0.14% del PIB.



La limitada protección social en el nivel individual

Las inversiones en protección social son las que en cualquier otro país aglutinan los programas integrales destinados al desarrollo de la primera infancia. En Guatemala, la inversión en este rubro ha sido exigua, manteniéndose en promedio en un 0.08% del PIB (aunque cabe señalar que

se expandió mínimamente a partir de 2008, inicio de los programas de transferencias condicionadas). Esta inversión se concentra en actividades de la Secretaría de Bienestar Social (SBS) y la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (Sosep). Siendo las inversiones más cercanas, vitales y de

mayor impacto para la primera infancia, son además las inversiones más desfinanciadas en el espectro de análisis. La Sosep participa con el Programa de Hogares Comunitarios, con una inversión casi invisible del 0.009% del PIB (2007-2014), en disminución desde 2013.

Guatemala: Principales indicadores de inversión en el DPI, microsistema, microsistema transversal y mesosistema 2007-2014 (en millones y porcentajes)

Indicador	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Millones de quetzales de cada año	4,310.3	4,847.5	5,663.5	6,896.3	7,646.1	7,865.7	8,153.6	8,769.0
Millones de quetzales de 2007	4,310.3	4,431.0	5,192.4	5,998.8	6,262.7	6,224.7	6,180.6	6,453.5
Como porcentaje del PIB	1.65	1.64	1.84	2.07	2.06	1.99	1.93	1.93
Como porcentaje del presupuesto total	10.6	11.0	11.5	11.9	12.2	12.2	11.9	11.8
Índice de focalización	68.1	69.5	72.0	74.7	77.8	78.8	78.8	78.9
Per cápita anual en quetzales de cada año	1,499.2	1,662.5	1,916.9	2,306.1	2,528.6	2,574.6	2,643.9	2,819.0
Per cápita diario en quetzales de cada año	4.1	4.6	5.3	6.3	6.9	7.1	7.2	7.7
Per cápita anual en dólares de cada año	196.5	213.6	229.4	287.8	323.7	325.8	337.2	371.1
Per cápita diario en dólares de cada año	0.54	0.59	0.63	0.79	0.89	0.89	0.92	1.02

Fuente: Icefi/Unicef, con datos del Sicoin 2007-2014

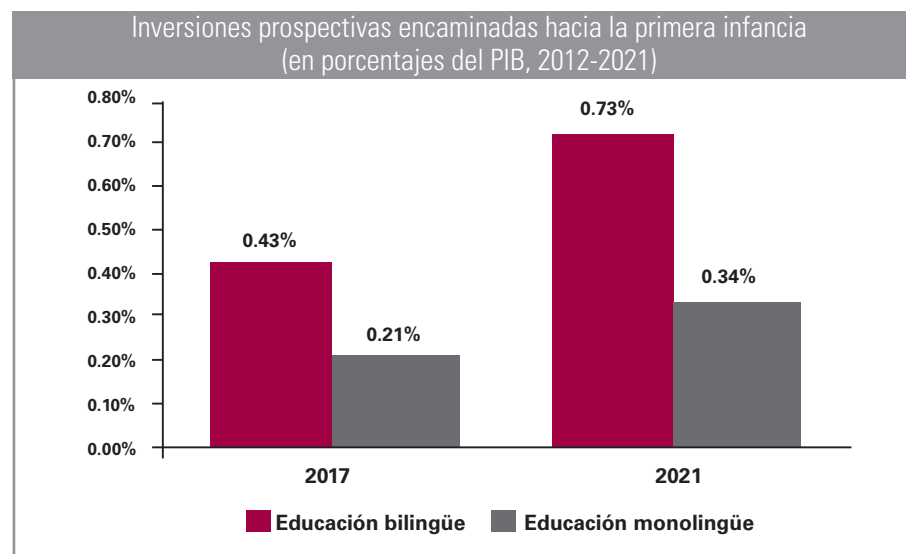
Propuesta para el fortalecimiento de la educación inicial

En Guatemala, millones de niñas y niños están ausentes en los niveles de educación, especialmente el inicial. Abordar la cuestión de la calidad educativa y de costo-eficiencia, implica, en primera instancia, tener un debate serio sobre la cantidad de niños y niñas inscritos. La propuesta realizada por Unicef y el Icefi que fue publicada en el Boletín ¡Contamos! No. 5: ¿En dónde están los ausentes?, busca abordar el nivel inicial. Para ello se concentra en el fortalecimiento y aumento de la cobertura de Hogares Comunitarios, programa que coordina la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (Sosep), para el cual se plantea tanto garantizar el 80% de la alimentación que requieren las y los niños comprendidos entre 6 meses y 4 años de edad, como promover su estimulación temprana. Al respecto se reconoce que ampliar esta modalidad de atención requiere una alianza con el Ministerio de Educación, por conducto del Programa de Atención a la Primera Infancia (Pain).

De tal cuenta, el esfuerzo financiero implica la formación de profesoras,

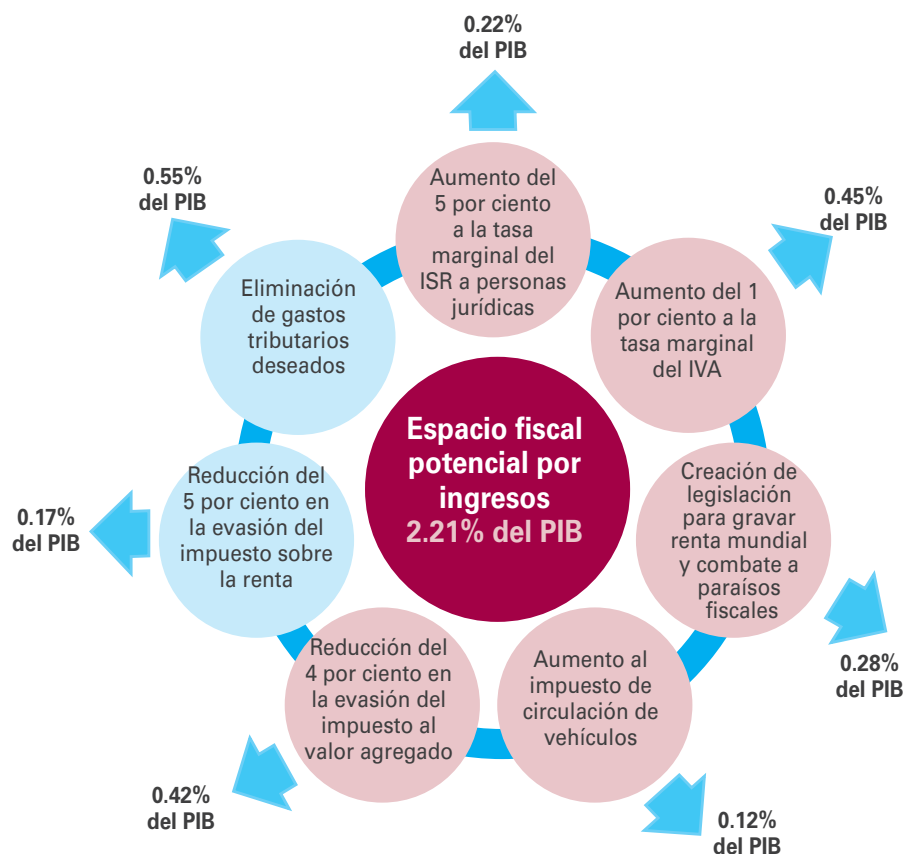
equipamiento adecuado de los hogares comunitarios, elaboración de textos y materiales, así como organización de la logística para la alimentación. Se prevé que en cada hogar comunitario pueda trabajar una madre cuidadora, una maestra de párvulos, una cocinera, y a nivel departamental, profesionales de psicología, nutrición, pediatría y trabajo social.

Para el 2017 se anticipa que la estrategia implicaría una inversión de Q 3,636.1 millones (0.64% del PIB) hasta llegar a los Q 8,354.0 millones (1.07% del PIB) en 2021 para poder cubrir a 564,158 niños y niñas en los 125 municipios más pobres del país. Esto implicaría tener en estos lugares una tasa de cobertura de 58.9% y salir del magro 4.6% de cobertura total que se tuvo en 2011.



Fuente: Icefi/Unicef (2009: 94)

Podemos lograr movilizar recursos públicos para aumentar las inversiones en las niñas, niños y adolescentes guatemaltecos

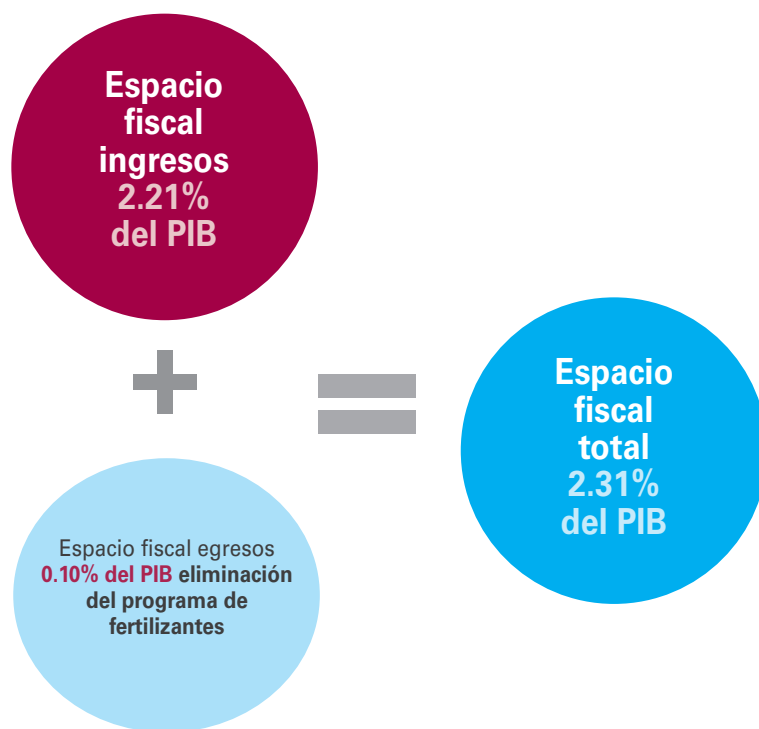


Fuente: Icefi/Unicef, con base en cálculos propios.

A pesar de las precarias condiciones de las finanzas públicas de Guatemala (la carga tributaria promedio durante la última asciende a 11.1%), el reto consiste en contar con el suficiente financiamiento para la implementación de las propuestas elaboradas, las que deben responder, a la vez, a una gestión apropiada que garantice su impacto.

Por ello, la serie ¡Contamos! busca hacer una aproximación a los espacios fiscales disponibles, es decir, a las acciones técnicas y políticas cuyo objetivo es incrementar los recursos financieros del sector público, de manera que las condiciones de bienestar sean amplias para la niñez y la adolescencia, sus familias y comunidades.

Se estima que los espacios fiscales de que dispone el Estado de Guatemala en el mediano plazo para invertir en la niñez y la adolescencia ascienden a un 2.3% del PIB. Ello, si se adoptan los cambios legales y se toman las decisiones políticas esenciales. Estos espacios fiscales constituyen estrategias necesarias de asumir, dado el actual contexto de desfinanciamiento y crisis fiscal. La problemática obedece, entre otros factores, a la creciente informalidad económica, a la pobre cultura tributaria del país, a la dificultad política de aprobar reformas tributarias ante la acción de determinados grupos de presión, y a una creciente incapacidad fiscalizadora de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), agudizada en los últimos años.



Vuestros hijos e hijas no son vuestros hijos e hijas;
Son los hijos y las hijas del ansia de la Vida por sí misma.
Vienen a través vuestro, pero no son vuestros.
Y aunque vivan con vosotros y vosotras, no os pertenecen.
Podéis darles vuestro amor, pero no vuestros pensamientos,
porque ellos y ellas tienen sus propios pensamientos.

Gibrán Khalil Gibrán (1923)

Desde 2009 el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) han publicado la serie de Boletines ¡Contamos!, cuyo propósito es informar sobre el cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia en Guatemala y ofrecer propuestas que permitan mejorar sus condiciones de nutrición, salud y educación, tanto individuales como familiares y comunitarias. Dicha comprensión toma como elemento central de análisis el papel que juega la política fiscal para la concreción de esfuerzos, tanto en materia de financiamiento como del fortalecimiento de la institucionalidad pública, que habilite de forma fehaciente la realización del proyecto de vida de los más de siete millones de niños, niñas y adolescentes, que esperan cumplir sus sueños y tener un nivel de vida digno.

Asimismo, como parte de la conmemoración del 25º aniversario de la *Convención sobre los Derechos del Niño*, ratificada por Guatemala el 15 de mayo de 1990, y para sumarse al esfuerzo mundial por compartir el conocimiento de sus derechos, Icefi y Unicef han preparado este resumen con información extraída

del Boletín no. 18 «Primera infancia: alas para el despegue al desarrollo». En las páginas de este documento se discute cómo los primeros seis años de vida, incluyendo el período de gestación, son críticos. El marco de derechos para el *desarrollo de la primera infancia* (DPI) obliga a los Estados a tomar medidas de protección infantil, para lo cual debe considerarse la garantía de la protección social de la familia y el desarrollo integral de toda la sociedad y del medio natural, con base en los principios fundamentales de universalidad, integralidad y el derecho intergeneracional.

Desde esta perspectiva de análisis, se ofrece la aplicación de una nueva visión metodológica para la medición de la *inversión pública para el desarrollo de la primera infancia* (IP-DPI). Su objetivo es acomodar las perspectivas que ofrece el Marco conceptual para la acción en los determinantes sociales de la salud y el Modelo ambiental total de evaluación del desarrollo infantil temprano para replantear el rol del Estado en el financiamiento del bienestar para todas las etapas del ciclo de vida, por su relación con la primera infancia.

Artículo 4to. de la Convención de los Derechos del Niño

Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional

Se dibuja así el horizonte de un nuevo lugar ético donde todas y todos podemos nacer, crecer, amarnos y morir en la celebración de nuestras diferencias, en el diálogo, en la paz y desde el encuentro real con la diferencia (Moss, 2005)/; un horizonte donde otra Guatemala es posible.*

¡Un horizonte con alas para que niños y niñas puedan volar!

/*Moss, P.; Dahlberg, G. (2005). Ethics and politics in early childhood. New York: RoutledgeFalmer.