

¡CONTAMOS!

La inversión pública en niñez y adolescencia (IPNNA)
Análisis de los Presupuestos Generales de Ingresos y Egresos del
Estado de Guatemala, 2007-2015



©UNICEF



©UNICEF

“Entre 3.6 y 4.2 millones de niños y adolescentes están fuera del sistema educativo; entre ellos 500,000 adolescentes entre 13 y 15 años de edad”



©UNICEF

Q5.46 [USD 0.72] fue la inversión pública diaria en Guatemala por cada niña, niño y adolescencia en 2015. Guatemala tiene la IPNNA más baja de Centroamérica.



©UNICEF

Hacia 2060, el bono demográfico habrá terminado. Para aprovecharlo en 2013 se requirió un aumento del 1.7% del PIB en la inversión pública en adolescencia.

Los derechos de las niñas, niños y adolescentes en Guatemala

La Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, Decreto 27-2003, conocida como Ley Pina, es el principal instrumento jurídico de protección y promoción integral de la niñez y adolescencia. Su principal objetivo es garantizar el desarrollo integral de la niñez y adolescencia en el país, dentro de un marco democrático e irrestricto respeto a los derechos humanos. Esta Ley considera niño o niña «a toda persona desde su concepción hasta que cumple trece años de edad, y adolescente a toda aquella desde los trece hasta que cumple dieciocho años de edad».

Para su ejecución, la Ley Pina promueve una coordinación interinstitucional y multisectorial, que sienta las bases de un eventual sistema de protección social de la niñez y adolescencia. Actualmente existen otras iniciativas de ley que podrían ampliar de mejor manera los alcances de este sistema, por ejemplo, la Iniciativa de Ley para la Protección Integral de la Primera Infancia.

Instrumentos internacionales

Guatemala, al ser un Estado que ha ratificado diversas declaraciones e instrumentos de derechos humanos, se ha comprometido no solo a disponer y ejecutar directamente medidas de protección de las niñas y niños y adolescentes, sino también, en su consideración más amplia, a velar y garantizar la protección de la familia extendida como principio fundamental del derecho internacional.

Principales instrumentos internacionales

Instrumento jurídico	Ciclo etéreo
Declaración Universal de los Derechos Humanos	1948
Declaración de Ginebra sobre los Derechos del Niño	1924
Declaración de los Derechos del Niño	1959
Declaración sobre los Principios Sociales y Jurídicos Relativos a la Protección y el Bienestar de los Niños (29 de mayo de 1993)	2003
Convención de los Derechos del Niño (20 de noviembre de 1989)	1990

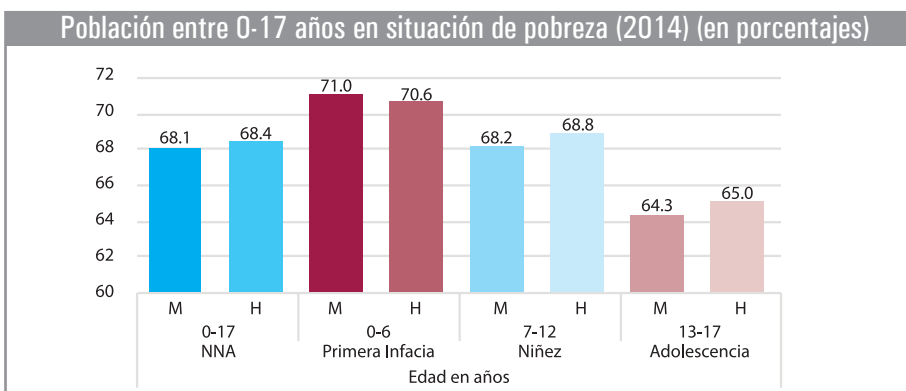
Fuente: Icefi/Unicef

Organismos de ejecución establecidos en la Ley Pina (2003)

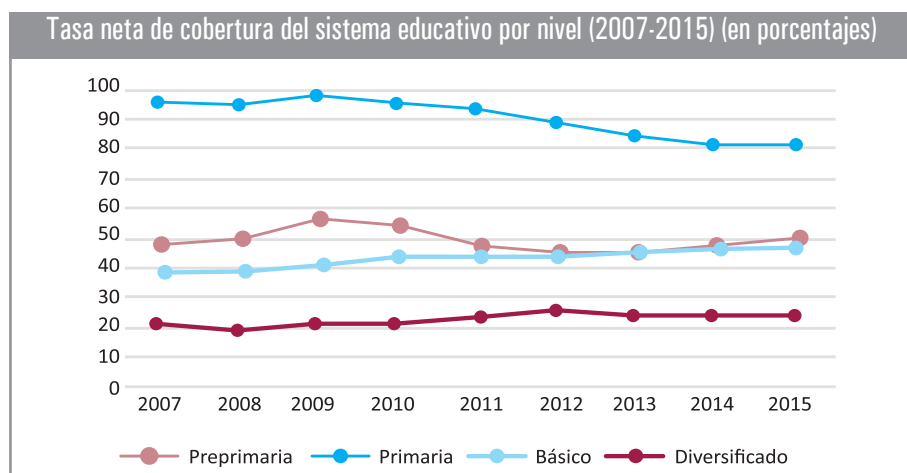
Institución	Conformación
Comisión Nacional de la Niñez y Adolescencia (CNNA)	Está integrada por representantes del Estado (Ministerios, Secretarías, representantes del Congreso de la República y del Organismo Judicial) y organizaciones de sociedad civil. Formula, ejecuta y controla las políticas públicas de protección integral de la niñez y la adolescencia.
Comisiones Municipales de la Niñez y Adolescencia	Formulan, ejecutan y controlan las políticas públicas de protección integral de la niñez y la adolescencia a nivel municipal.
Procuraduría de los Derechos Humanos y la Procuraduría General de la Nación	A través de la Defensoría de los Derechos de la Niñez y Adolescencia debe defender, proteger y divulgar los derechos de la niñez y adolescencia y garantizar su cumplimiento.
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	A través de la Unidad de Protección a la Adolescencia Trabajadora debe investigar y sancionar casos de incumplimiento de esta Ley.
Policía Nacional Civil	A través de la Unidad Especializada de la Niñez y Adolescencia capacita y asesora a todos los miembros de la institución sobre los derechos y deberes de la niñez y adolescencia.
Presidencia del Organismo Judicial	Crea y facilita el apoyo logístico para el funcionamiento de los tribunales especializados que crea esta Ley.
Juzgados y Tribunales especiales	Se crean los juzgados de: a) Niñez y la Adolescencia, b) Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal, c) Control de Ejecución de Medidas y d) Sala de la Corte de Apelaciones de la Niñez y Adolescencia.
Ministerio Público	A través de la Fiscalía de la Niñez y Adolescencia debe investigar, verificar y perseguir los delitos estipulados en esta Ley o en contra de la niñez y adolescencia
Instituto de la Defensa Pública Penal	Brinda asistencia legal gratuita a la víctima y sus familiares.
Corte Suprema de Justicia	Crea las instancias necesarias para el cumplimiento efectivo de esta Ley y conoce de los recursos que por esta Ley le corresponden.
Secretaría de Bienestar Social	Es la secretaría ejecutiva de la CNNA. Ejecuta programas de protección social para la niñez y adolescencia y las sanciones impuestas a los adolescentes en conflicto con la ley penal.

Las niñez y adolescencia en Guatemala

Para abordar los desafíos que enfrentan la niñez y adolescencia se requiere articular políticas públicas que orienten integralmente la inversión pública a las áreas de prioridad. Para ello, se requiere analizar el presupuesto público con una metodología que permita medir, con algún grado de exactitud, las erogaciones destinadas a satisfacer las necesidades y realizar los derechos de la niñez y adolescencia.



Fuente: Iicefi/Unicef con datos de la Encovi (2014)



Fuente: Icefi/Unicef con datos del portal de estadísticas del Mineduc

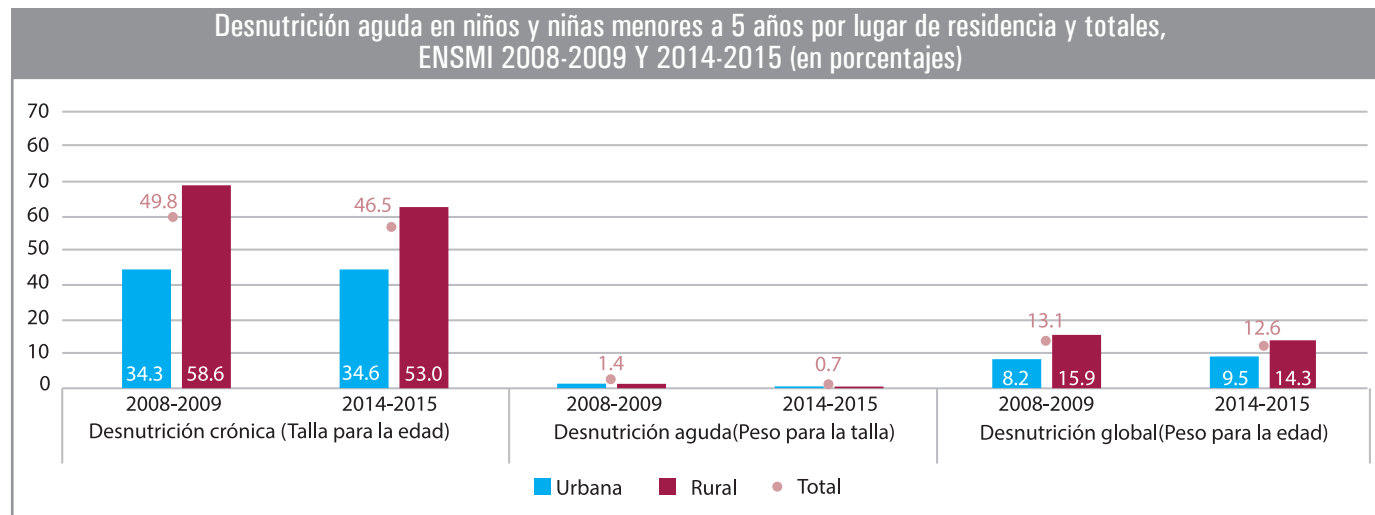
La prevalencia de la desnutrición crónica en menores de cinco años bajó de 62.2% en 1987 a 46.5% entre 2014/2015 (Segeplán, 2015). No obstante, Guatemala sigue siendo uno de los países en el mundo con mayor prevalencia de este flagelo y uno de los que no alcanzó los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). De cara a los retos que proponen los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) Guatemala

enfrenta un gran compromiso para impulsar políticas públicas con impactos que garanticen finalmente la reducción de la desnutrición crónica.

En salud, el Estado clausuró su programa de extensión de cobertura sin presentar un plan para cerrar las brechas de cobertura de la actual red de servicios de salud. Sin capacidad de extensión,

El sistema público educativo presentó en 2015 una tasa de matriculación en el nivel de primaria similar a la de hace 15 años y con tendencia en caída. El nivel de preprimaria está en recuperación pero presenta niveles de matriculación cercanos a los de 2005. Los niveles de básico y diversificado son los que presentan mejores avances, no obstante tienen coberturas todavía marginales. El nivel diversificado, en particular, no ha sido capaz de superar la cobertura de más del 25% de la población en edad de asistir a dicho nivel. Se estima que al menos 4.0 millones de niñas, niños y adolescentes están fuera del sistema educativo.

permanente e institucional, el Estado no cuenta en 2016 con un primer nivel de atención capaz de sostener las coberturas de vacunación, la atención de enfermedades prevalente en la infancia, entre otras. Tanto en el sector educativo como en salud se evidencia necesidad de reformas profundas e integrales.



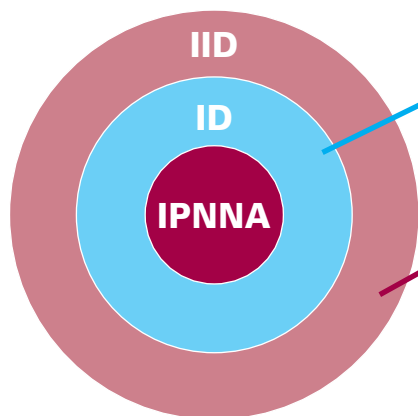
Fuente: Icefi/Unicef con datos de la Ensmi 2008-2009 Y 2014-2015

Metodología ¡Contamos! para estimar la inversión pública en la niñez y adolescencia (IPNNA) en Guatemala

Para abordar los desafíos que enfrentan la niñez y adolescencia se requiere articular políticas públicas que orienten integralmente la inversión pública a las

áreas de prioridad. Para ello, se requiere analizar el presupuesto público con una metodología que permita medir, con algún grado de exactitud, las erogaciones

destinadas a satisfacer las necesidades y realizar los derechos de la niñez y adolescencia.



La inversión pública directa (ID) está asociada con proyectos y actividades que benefician y/o inciden en la niñez y adolescencia como sujetos principales de inversión (e.g. la educación de preprimaria a diversificado, atención a la desnutrición crónica, centros de capacitación técnica para adolescentes, etc.)

La inversión pública indirecta (IID) se refiere a las erogaciones que se destinan a actividades o proyectos con una incidencia clara e importante en la niñez y adolescencia, pero que también es de beneficio para otros grupos de la población. Para calcular la parte de esta inversión se utiliza el supuesto de distribución uniforme dentro de toda la población, un ejemplo de referencia puede ser la inversión en vivienda.

Fuente: ICFE/Unicef

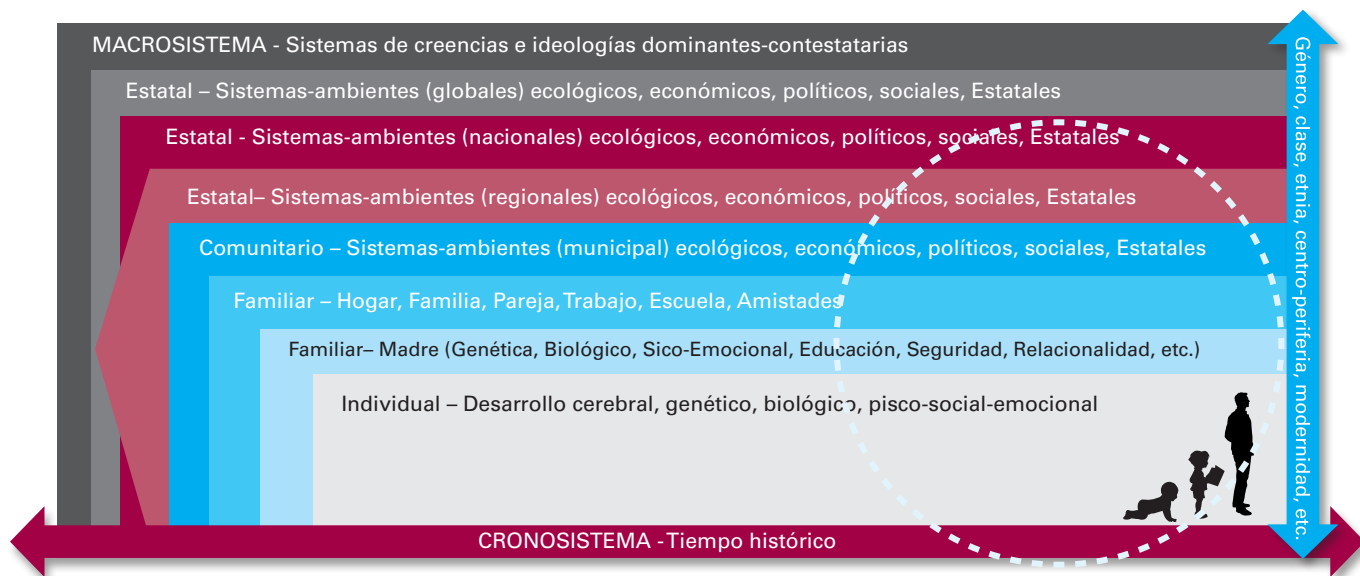
Fuente: ICFE/Unicef

El marco del desarrollo ecológico transaccional por ciclo de vida

Un reciente revisión metodológica (2015) de la inversión en niñez y adolescencia ha permitido considerar cuatro niveles de análisis: el nivel individual, el familiar, el comunitario y el Estatal. Estos se han contextualizado a su vez en un análisis histórico-político del desarrollo del Estado en el país, la región y el mundo (el

macro sistema y crono sistema). Con esta metodología se integran las inversiones públicas dirigidas a cada individuo en su ciclo vital con aquellas dirigidas a las personas que influyen en su desarrollo inmediato durante dicho ciclo. El análisis permite integrar las inversiones para el fortalecimiento de la autogestión local

y municipal, así como las inversiones para la conservación y regeneración de sistemas de vida sanos y el desarrollo comunitario. Por último, se analiza las inversiones que tienen una capacidad transformativa de Estado, y que por lo tanto, afectan a cada persona, en todo sus niveles de análisis



Fuente: ICFE/Unicef (2015) elaborado a partir de OMS (2010), Irwin, et. al (2007) y Bronfenbrenner (1987)

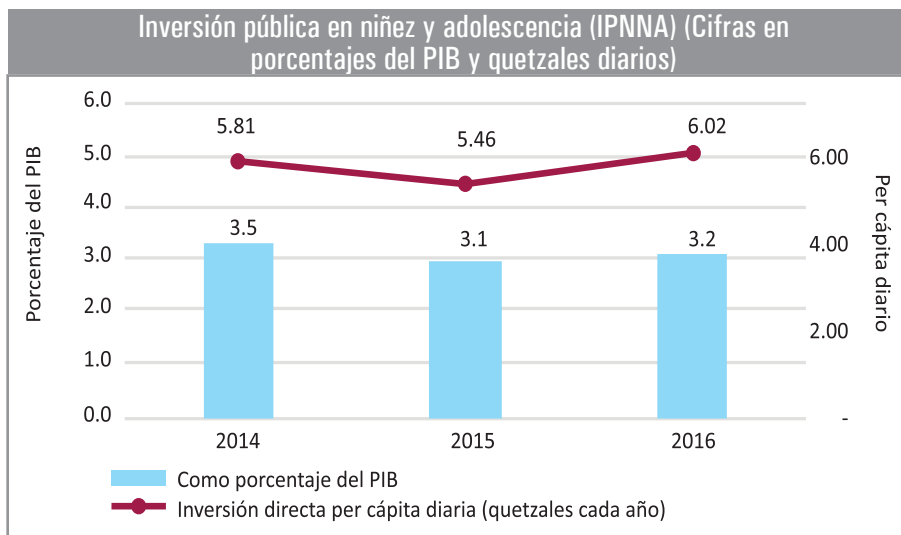
La inversión pública en la niñez y adolescencia en Guatemala

En 2014 la IPNNA se estimó en 3.5% del PIB, misma que disminuyó aproximadamente a 3.1% del PIB en 2015. El presupuesto aprobado para 2016 presenta una leve mejora, no obstante su ejecución está sujeta a que se cumplan las metas estipuladas para la recaudación

tributaria. En quetzales corrientes de cada año, estas inversiones indican que el Estado invierte en cada niña, niño y adolescente alrededor de Q5.76 al día. En promedio (2007-2013) la IPNNA de Guatemala es la más baja de la región centroamericana.

La IPNNA en Centroamérica

En Centroamérica la IPNNA promedio se ubica entre 3.4% y 7.3% del PIB (2007-2013). Honduras registra el mayor nivel (4.3% del PIB), lo cual se asocia a un gasto en educación en el que tiene un gran impacto el pago de la planilla del magisterio. En términos per cápita y reales (es decir, en dólares de un mismo año base) la inversión más alta la registra Costa Rica, país que destina diariamente USD 2.7 (por persona) a su niñez y adolescencia. Guatemala, a pesar de tener una de las economías más grandes del istmo, es el país que en promedio invierte la menor cantidad de recursos públicos en sus niñas, niños y adolescentes, con tan solo USD 0.50 diarios por niño.

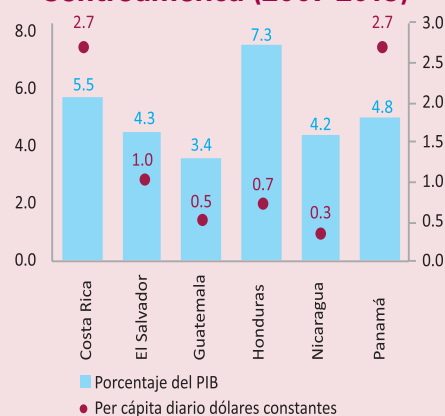


Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos del Sicoín

Luego de implementar el marco de desarrollo ecológico transaccional por ciclo de vida, la inversión en la niñez y adolescencia se puede entender con más detalle: en 2014, se invirtió 3.0% del PIB de manera individual en la niñez y adolescencia, 1.3% del PIB se dirigió al bienestar familiar y 0.7% del PIB a la comunidad, el ambiente y a inversiones que benefician a nivel municipal.

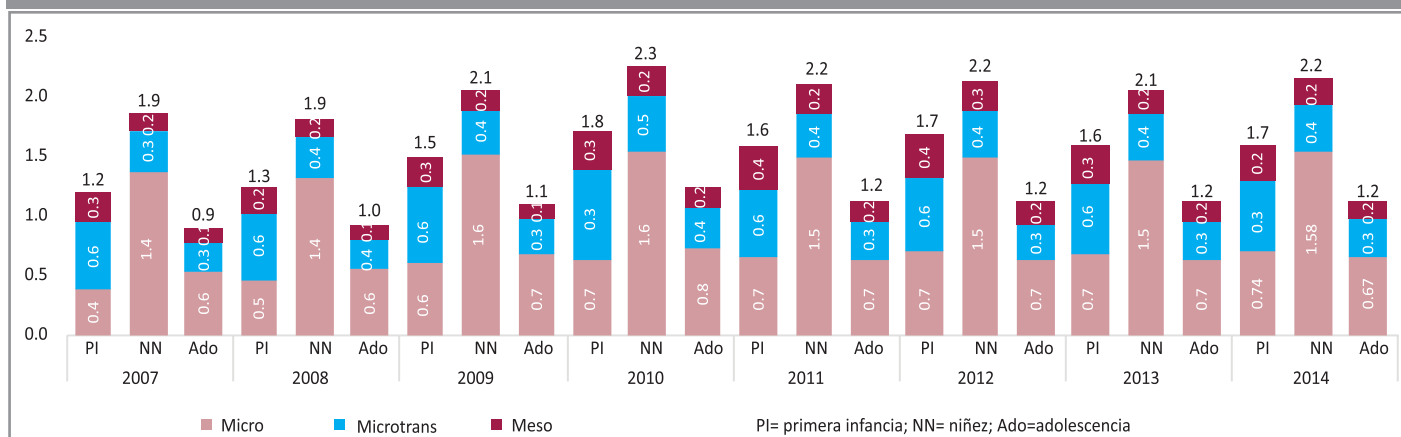
De esta inversión se evidencia que, en el nivel individual, la adolescencia era quien recibía menos (0.67% del PIB), seguida por la primera infancia (0.74% del PIB) y la niñez (1.58% del PIB). En promedio (2007-2013), la IPNNA siempre ha estado concentrada en inversiones individuales (primordialmente educación) con enfoques más de atención en lugar de promoción del bienestar.

La IPNNA promedio en Centroamérica (2007-2013)



Fuente: Icefi/Plan Internacional

Inversión pública en niñez y adolescencias en el sistema ecológico transaccional, 2007-2014 (cifras en porcentajes del PIB)



Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos del Sicoín

¿Cuánto costaría mejorar el bienestar de las niñas, niños y adolescentes en Guatemala?

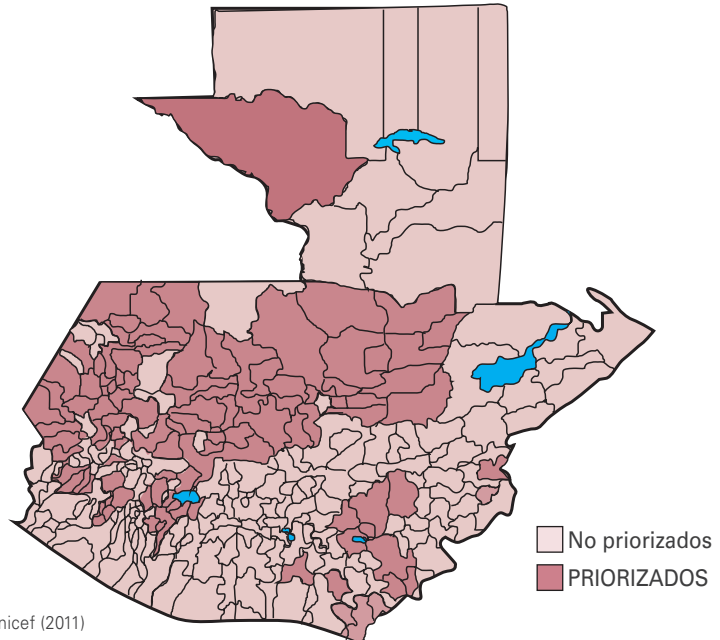
Impulsar un sistema de protección social de la niñez y la adolescencia pasa ineludiblemente por garantizar sus derechos básicos.

Como propuesta, Icefi y Unicef presentaron en 2013 una esquema de inversiones sociales en nutrición, salud, educación, vivienda y desarrollo económico, entre otros, que se situaban en un horizonte temporal de diez años, entre 2012 y 2021, dirigidas a atenuar las condiciones de desprotección en los municipios más vulnerables del país, es decir, aquellos con mayores niveles de pobreza según fuentes oficiales.

Las intervenciones propuestas requerirían una inversión que, relacionada con el PIB, ascendería a 2.9% en 2017 y a 3.6% en 2021. Las inversiones más importantes están relacionadas con la educación en el nivel inicial y preprimaria, con el fortalecimiento del sistema de salud desde el primer nivel de atención y el saneamiento ambiental del entorno.

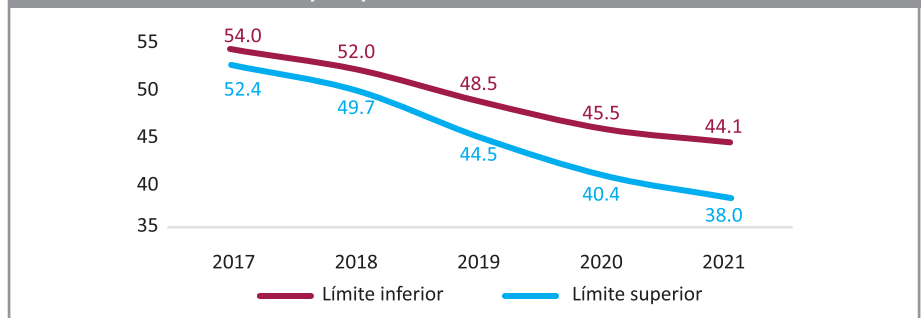
Si estas intervenciones se pusieran en marcha de manera integral, coordinada y sostenida, se podría mejorar de manera considerable la situación de pobreza y pobreza extrema en los municipios priorizados, cimentando bases más sólidas para el desarrollo y el bienestar social de la población en dichas localidades. Específicamente, se estimó que el impacto de las intervenciones resultaría en una disminución del nivel de desnutrición crónica en menores de 5 años de 49.8% estimado en 2008/09 a 39% o 41% en 2021.

Guatemala: municipios priorizados con base en el índice de pobreza extrema y la prevalencia de desnutrición crónica



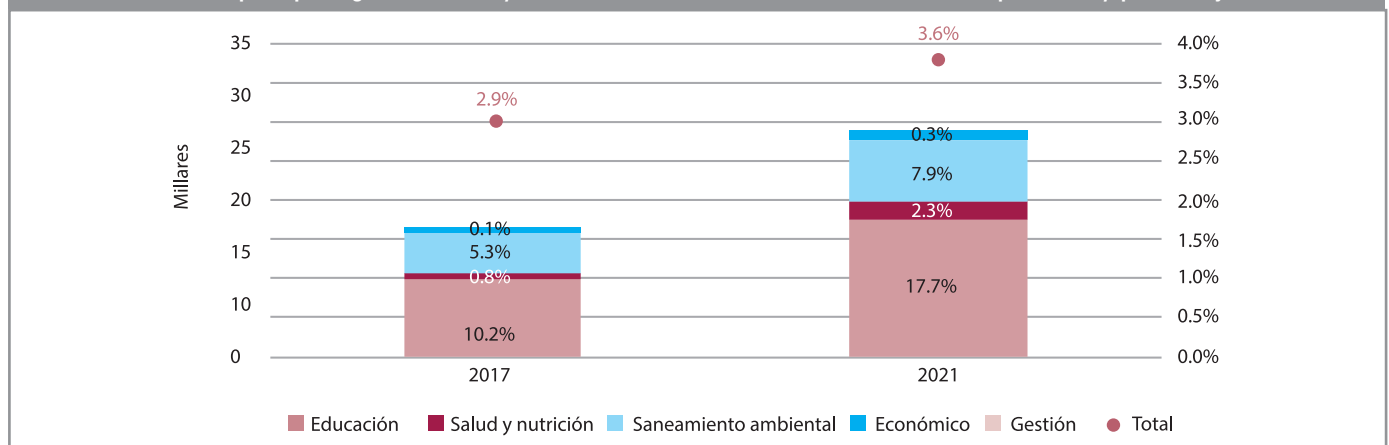
Fuente: Icefi/Unicef (2011)

Proyección de disminución de la desnutrición crónica en municipios priorizados (2017-2021)



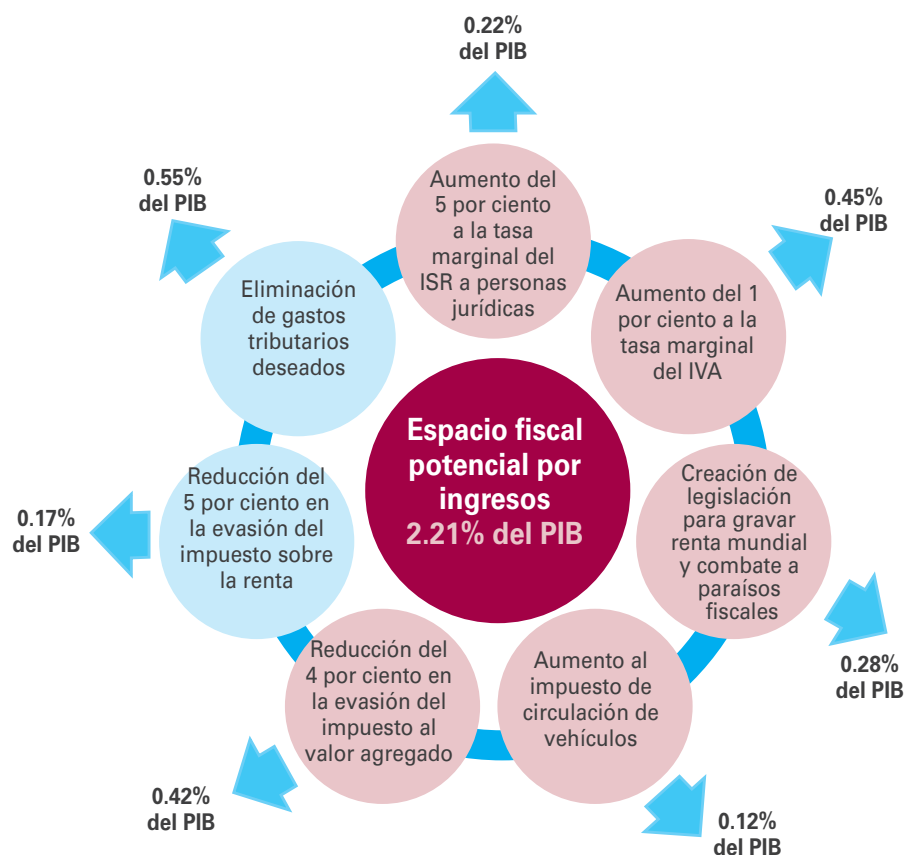
Fuente: Icefi/Unicef con base en Bhutta, et. Al. (2008). What works?, Intervenciones for maternal and child undernutrition and survival

Costo estimados para proteger a la niñez y adolescencia (2017-2021) (en millones de quetzales y porcentaje del PIB)



Fuente: Icefi/Unicef (2013)

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

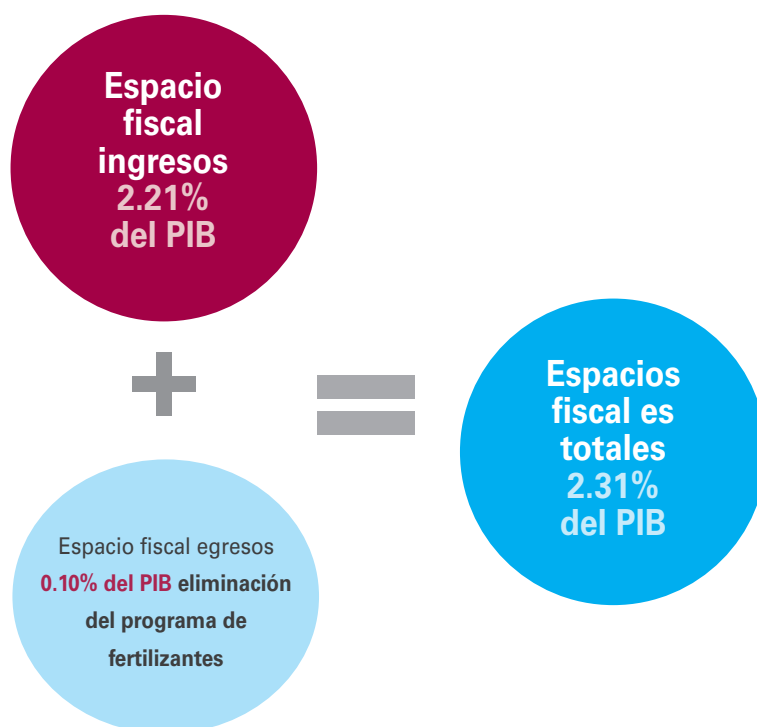


Fuente: Icefi/Unicef, con base en cálculos propios

A pesar de las precarias condiciones de las finanzas públicas de Guatemala (la carga tributaria promedio durante la última década 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.



Fuente: Icefi/Unicef, con base en cálculos propios

«No puede haber una revelación más intensa del alma de una sociedad que la forma en la que trata a sus niños»

Nelson Mandela

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.

El presente documento busca presentar un panorama general de la situación de la niñez y adolescencia en Guatemala y la estimación de inversiones públicas en miras de la eventual construcción de un sistema público de protección social integral para el bienestar de la niñez y

adolescencia. Se espera además que las metodologías de análisis desarrolladas para la estimación de la inversión pública en la niñez y adolescencia sirvan como base para un mejor seguimiento, diseño, integración y fortalecimiento de políticas públicas sociales y sus financiamientos en pos de garantizar los derechos fundamentales de la niñez y adolescencia en el país.

La protección social desempeña un papel fundamental en el fortalecimiento de la resiliencia de los niños, niñas y adolescentes, sus familias y comunidades, con la finalidad de lograr una mayor equidad y dar soporte al proceso de desarrollo, tanto humano como económico. Su importancia es aún mayor de cara a las persistentes desigualdades y las tendencias recientes, especialmente para el caso de Guatemala.

Avanzar en la garantía de los derechos fundamentales para la niñez y la adolescencia es no solo una cuestión de ética y principios ciudadanos, en concordancia con el irrestricto respeto al Estado de Derecho y el cumplimiento de la ley, sino también es un elemento central

para lograr el desarrollo humano integral de las naciones. En efecto, sólida evidencia tanto a nivel nacional como internacional permite constatar que una adecuada nutrición, así como tener acceso oportuno a servicios públicos eficaces en materia de salud, educación y vivienda en condiciones dignas son bases mínimas e ineludibles para alcanzar bienestar.

En Guatemala, esta nueva etapa democrática es considerablemente el contexto más adecuado para detener el tiempo y reflexionar, sobre si la sociedad ha alcanzado la suficiente madurez, crítica, política y técnica, para demandar colectivamente una nueva ruta para dirigir coherente y sosteniblemente una política social avanzada de Estado, enraizada en el desarrollo humano y que garantice el bienestar de la niñez y adolescencia del país.

Un gran diálogo nacional yace por delante y hoy más que nunca, esperamos sumarnos a este desafío con ustedes.

Porque cada persona cuenta; porque todos y todas ¡CONTAMOS!