

Serie de documentos de análisis

¡CONTAMOS!

Boletín No. 10

¿Quién hace qué?

Armando el rompecabezas de la institucionalidad en Guatemala



Ediciones anteriores



Boletín No. 9

¡Quiero crecer con mamá!

Estudio sobre los mecanismos, costos y formas de financiamiento para disminuir la mortalidad materna en Guatemala, 2013-2022

En el documento se analiza el marco legal y político que sustenta las acciones que se implementan para reducir las muertes maternas, para después examinar la situación mundial y nacional y, con ello, profundizar en sus causas y determinantes. A partir de este breve diagnóstico se intenta establecer el costo financiero que permita proponer nuevos enfoques y mejoras en los servicios de salud.



Boletín No. 8

Un abrigo para todos

Análisis sobre los costos, desafíos y beneficios de los primeros pasos hacia la construcción de un sistema de protección social para la niñez y la adolescencia guatemalteca, 2012-2021

Para contribuir a subsanar las deficiencias en garantizar los derechos a la salud, educación, alimentación y vivienda, Icfef y Unicef elaboraron ejercicios de análisis de la situación actual, para luego proponer intervenciones concretas en 125 municipios priorizados por el Gobierno por ser aquellos en donde los niveles de pobreza, pobreza extrema y desnutrición crónica son más agudos. Dichas intervenciones abarcan una temporalidad de 2012 a 2021 y se relacionan con las áreas de nutrición, salud, educación, vivienda e infraestructura.



Boletín No. 7

Análisis del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado de Guatemala aprobado para 2012. Enfocado en la niñez y la adolescencia

En 2012, de acuerdo con las proyecciones oficiales, el 47.7% de la población de Guatemala serán niñas, niños y adolescentes. Es bajo este contexto que estará vigente el Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Nación en 2012. El gasto directo en niñez y adolescencia será de 3.1% del PIB, lo que hará variar el gasto diario per cápita en este grupo poblacional: de Q4.03 esperados en 2011, a Q4.55 en 2012. Ante la debilidad fiscal que pueda darse como resultado del menor dinamismo en la economía mundial y doméstica, será necesario blindar los recursos que harán posible mantener y ejecutar las asignaciones de gasto público relacionadas con niñez y adolescencia, como se logró en buena medida durante 2008 y 2009.



Boletín No. 6

El remedio de nuestros males Un análisis sobre los mecanismos, costos y formas de financiamiento para mejorar el sistema de salud pública en Guatemala, 2012-2021

La salud —o más bien, la mala salud— constituye uno de los problemas sociales más relevantes en el país. Junto con la pobreza de marcado rostro rural, infantil e indígena, las brechas en cobertura y calidad educativa, la desnutrición crónica y aguda, la falta de vivienda, los bajos salarios y el desempleo, los problemas de salud vinculados con la falta de prevención y atención oportuna y con calidad de las enfermedades que sufren los y las guatemaltecos son algunas de las deudas más grandes que la sociedad y el Estado tienen con los ciudadanos.

¿Quién hace qué?

Armando el rompecabezas de
la institucionalidad en Guatemala

Créditos

Coordinación

Jonathan Menkos Zeissig – Director ejecutivo, Icefi

Investigación y redacción

Félix Alvarado – Experto en administración pública

Evelyn Espinoza – Experta en sociología

Colaboración y apoyo

Enrique Maldonado – Economista senior, Icefi

Patricia Villatoro – Asistente de investigación, Icefi

Supervisión

Iván Yerovi – representante adjunto en Guatemala, Unicef

Julián Duarte – especialista en monitoreo y evaluación, Unicef

Producción

Iván Yerovi - Representante adjunto en Guatemala, Unicef

Ramiro Quezada - Especialista en salud y nutrición, Unicef

Julián Duarte - Especialista en monitoreo y evaluación, Unicef

Fotografía de portada

Rolando Chews

Edición

Isabel Aguilar Umaña

Diseño y Diagramación

Ivonne de Vera

Coordinación editorial

Adelma Bercián - Directora de comunicación, Icefi

Administración

Iliana Peña de Barrientos - Coordinadora administrativa y financiera, Icefi

Guatemala, Centroamérica, mayo de 2013



El contenido y las opiniones de este documento son responsabilidad de los autores, y no representan la opinión de la Embajada de Suecia en Guatemala.

Se permite la reproducción total o parcial de este documento siempre y cuando se cite la fuente. Cualquier comentario es bienvenido a las direcciones electrónicas comunicación@icefi.org, info@icefi.org. Puede descargar la versión electrónica en <http://www.unicef.org/guatemala/spanish/> y en www.icefi.org.

ÍNDICE

Introducción	7
I: La institucionalidad también cuenta	10
1.1 Definiciones: a qué nos referimos cuando decimos “instituciones”	11
1.2 ¿Qué hacen las instituciones?	13
1.3 ¿Por qué importan las instituciones?	14
1.4 ¿Cómo se construyen y cambian las instituciones?	14
II: ¿Cómo es la institucionalidad para la realización de los derechos de la niñez y adolescencia en Guatemala?	17
2.1 Una institucionalidad con algunos logros y muchos fallos	18
2.2 Una institucionalidad que segmenta a la sociedad	19
2.3 Buscar explicaciones en la historia: el milhojas institucional	20
2.4 Aspectos comunes a la institucionalidad	21
2.5 Debilidades en la institucionalidad por tipo de derecho atendido	23
III: ¿Qué cambios necesita la institucionalidad actual para lograr sus metas, más rápido, con menor costo y de mejor manera?	29
3.1 Centrarnos en los detonantes del cambio	30
3.2 Cambios eficaces: una visión desde el bienestar	30
3.3 Continuidad en un país de crisis	31
3.4 La fidelidad de la reproducción de las instituciones depende de la retroalimentación	32
3.5 Qué quieren los actores: marcar incentivos claros	33
3.6 Elementos específicos a priorizar	33

3.6.1	Definir las políticas en función de criterios claros y operativos de bienestar ciudadano	33
3.6.2	Alinear el interés del gobierno en el ámbito más local posible para satisfacer esos criterios	34
3.6.3	Sujetar la coordinación de servicios a las instrucciones del gobierno local	35
3.6.4	Hacer efectiva la rendición de cuentas del gobierno (local) al ciudadano	36
3.6.5	Alinear la distribución de responsabilidades funcionales por sector, institución y ámbito de gobierno con las capacidades y los intereses de los actores en cada uno de estos	37
3.6.6	Configurar un cuerpo de interesados (<i>constituency</i>) que sostenga la continuidad de la racionalidad institucional	38
3.7	Experiencias exitosas en el cambio institucional para el desarrollo	39
3.7.1	Chile: erradicación de la desnutrición infantil	39
3.7.2	Corea del sur: éxito educativo	39
3.7.3	Corea del sur: cobertura universal de salud	39
3.7.4	Brasil: erradicación de la pobreza	40
3.7.5	Sultanato de Omán: reducción de la brecha de género	40
IV.	Conclusiones	41
V.	Recomendaciones	43
5.1	Elementos contextuales	43
5.2	Hoja de ruta: acciones prioritarias	44
5.3	Estudio de caso: programas de transferencias condicionadas en Guatemala	47
VI.	Siglas y acrónimos	49
VII.	Referencias bibliográficas	51

INTRODUCCIÓN

La serie *Contamos*, del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi), ha analizado en números anteriores los retos y necesidades que afectan los derechos de la niñez y la adolescencia en Guatemala. Esto ha incluido consideraciones sectoriales al respecto de la nutrición (*Contamos 4*), la educación (*Contamos 5*) y la salud (*Contamos 6*), pero también consideraciones más generales acerca del presupuesto (*Contamos 2*). Mediante el esfuerzo se han identificado prioridades técnicas en cada uno de dichos sectores de política; asimismo, se ha reconocido que mejorar la garantía y atención a los derechos de la niñez y la adolescencia no se logra solo mediante la comprensión del contenido sustantivo de cada sector, sino que también es necesario atender la dimensión institucional y política que sostenga esas reformas. Esta edición número 10 de la serie *Contamos* aborda de forma específica las necesidades institucionales.

Reconociendo la importancia de convenir en los alcances del concepto de institucionalidad, en el capítulo 1 revisamos de forma breve el significado y las teorías que se han usado para explicar las instituciones y su importancia desde la economía, la sociología, la ciencia política y la teoría organizacional. Aquí advertimos que el concepto se aplica con frecuencia a las organizaciones de la administración pública, pero es más extenso que ellas: se refiere a todo patrón de conducta que se repite de forma sostenida y automática en la interacción entre los individuos.

Aunque las instituciones son creadas por las conductas de las personas, asumen una realidad independiente de los individuos en particular y, más aún, influyen en el comportamiento humano como estructuras externas. Una de sus particularidades es la continuidad: al actuar como reglas que inducen la repetición de conductas y creencias, las instituciones sobreviven a las personas y se reproducen en el tiempo.

Luego examinamos por qué es importante entender la institucionalidad, pues el goce de los derechos de la niñez y la juventud también se encuadra en un marco institucional. Dado que las instituciones no son necesariamente funcionales ni racionales, el que un cambio convenga no necesariamente significa que se dé una reforma. Además, la diferencia entre la dimensión simbólica de las instituciones y las conductas que inducen significa que no basta con crear identidades entre las personas en torno a las instituciones, sobre todo si ello no se acompaña de los cambios de conducta necesarios para reformarlas. Además de buscar el cambio, importa cuán rápido sucede y si es sostenible.

Para el caso de Guatemala, la pérdida progresiva de credibilidad y legitimidad de las instituciones públicas como formas de resolver los problemas de la acción colectiva plantea un gran reto, pues aunque las personas no cuentan con mejores opciones para resolver sus necesidades, desconfían del Estado como mecanismo de solución. Debemos además reconocer que, así como existen instituciones que contribuyen a garantizar los derechos de la niñez y la adolescencia, hay también instituciones sociales —como el racismo, el machismo y el asistencialismo— que los detienen. El reto puede ser des-institucionalizar tales instituciones, más que construir otras nuevas.

En el capítulo 2 revisamos las principales características institucionales de la respuesta del Estado guatemalteco al respecto de los derechos de la niñez y la adolescencia, basándonos en estudios ya existentes. Encontramos que la institucionalidad presenta logros —se reconoce mejoría en indicadores de salud, educación y nutrición, por ejemplo— pero también debilidades importantes, pues el avance es lento y, sobre todo, dispar; hay además problemas, como la violencia y la violencia de género, que afectan más a los adolescentes y que muestran tendencia a agravarse.

Con base en esos resultados encontramos una institucionalidad que segmenta a la sociedad por ingreso, etnicidad, sexo y localización, dejando en desventaja a los más pobres, a la población rural e indígena y a las mujeres. Se trata de una institucionalidad que a lo largo de los años se ha construido de manera incoherente y descoordinada, fruto de al menos cinco procesos superpuestos: la pervivencia de elementos de la legislación tutelar de menores; la introducción de legislación e instituciones que responden a la doctrina de protección integral y que ven a la niñez y adolescencia como sujetos de derecho; iniciativas focalizadas que pretenden resolver problemas puntuales, como la desnutrición; semiprivatización de la política pública cuando grupos de interés se vinculan de forma corporativista a los procesos de formación de dichas políticas; e iniciativas reactivas para el control de daño ante crisis de origen natural o humano.

La institucionalidad resulta, entonces, como un «mosaico incoherente» que fragmenta a los sujetos por sector de servicios; cuenta con un alto grado de descoordinación entre instituciones, ineficientes programas específicos para la niñez en riesgo social, asignación imprecisa de recursos y poca rendición de cuentas.

De forma específica, hay debilidades institucionales por tipo de derecho atendido. En cuanto a los derechos relacionados con la generación de oportunidades, la mayor atención es dada a salud, nutrición y educación, pero hay limitaciones en la cobertura de servicios, especialmente en el campo, para los más pobres y para las comunidades menos accesibles; frecuentes cambios en la orientación de las políticas y programas; y ausencia de monitoreo y evaluación de los impactos. Los derechos relacionados con la protección sufren de poca visibilidad y sensibilización en cuanto a sus aplicaciones críticas (como en el caso de la violencia contra la niñez), insuficiencia de recursos asignados y dependencia de la cooperación internacional para la operación de las instituciones. Finalmente, los derechos relacionados con la regulación muestran un marco normativo débil e inespecífico, así como un bajo presupuesto asignado.

Ante esos hallazgos, sintetizamos el reto en materia de la institucionalidad para los derechos de la niñez y la adolescencia en los siguientes puntos: reducir la inequidad en la distribución de beneficios y alcanzar a todos los ciudadanos en condiciones de igualdad; integrar los esfuerzos de forma eficiente y centrada en las personas; y des-institucionalizar las instancias que sostienen y profundizan las diferencias, a la vez que se consolida una racionalidad que asegure ver a todos los niños, niñas y adolescentes como iguales en derechos.

En el capítulo 3 proponemos cambios para acelerar y mejorar los resultados a favor de la niñez y la adolescencia, centrándonos en los detonantes del cambio y partiendo de cuatro principios:

- 1) Los cambios deben ser eficaces y centrados en el bienestar. Deben partir del empoderamiento y las necesidades de los ciudadanos, más que de la gerencia y prestación de los servicios; definir indicadores operativos precisos; proporcionar realimentación y colocar la coordinación tan cerca del ciudadano como sea posible, lo que con frecuencia significará sujetar los servicios al gobierno municipal.
- 2) Los procesos de desarrollo institucional solo surtirán efecto si hay continuidad a largo plazo. Ello es continuidad en resultados, en intervenciones y en personas.
- 3) La fidelidad de la reproducción exige realimentación. Esto significa fortalecer el monitoreo en las organizaciones y programas, pero también incrementar la rendición de cuentas del gobierno local al ciudadano y aumentar la auditoría social.
- 4) Deben adoptarse medidas sencillas basadas en incentivos a las conductas deseadas. Esto exige alinear la distribución de responsabilidades funcionales de forma más clara por sectores, instituciones y ámbitos de gobierno, reconociendo las capacidades e intereses de cada actor y configurando un cuerpo de interesados que sostenga la continuidad de la nueva racionalidad institucional.

Cerramos este capítulo con una serie de ejemplos de la práctica internacional que ilustran cómo estos criterios se concretan para garantizar los derechos de la niñez y la adolescencia.

El documento se completa con la enumeración de las conclusiones generales y con la formulación, a manera de recomendaciones, de un mapa de ruta para la concreción de las prioridades de cambio institucional en el corto y mediano plazos. Esta sección describe los resultados visibles que debieran perseguirse.



© UNICEF/Rolando Chews

LA INSTITUCIONALIDAD
TAMBIÉN CUENTA

1

LA INSTITUCIONALIDAD TAMBIÉN CUENTA

1.1 DEFINICIONES: ¿A QUÉ NOS REFERIMOS CUANDO HABLAMOS DE INSTITUCIONES?

Con frecuencia, en el lenguaje cotidiano y en los medios se usa el término ‘institución’ para hacer referencia a las organizaciones de la administración pública. Sin embargo, en sentido estricto este concepto tiene un contenido más amplio, pues se refiere a los patrones de conducta que se repiten de forma sostenida y automática en la interacción entre los individuos. En su reproducción, las instituciones reflejan la creencia que las personas tienen sobre su realidad y sobre las razones que las sostienen, pero además como realidades, aunque sean simbólicas, afectan las decisiones que toman posteriormente. Peculiar de la realidad institucional es la relativa independencia que tiene con respecto a las personas, pero también con respecto a las circunstancias (March y Olsen, 2005). En el contexto de esta publicación interesan de forma particular las instituciones del Estado, que articulan el poder en la sociedad, regulan los mercados y organizan los servicios.

Las teorías de la institucionalidad tienen una historia larga. Ya Adam Smith se preocupaba sobre la forma en que el interés propio de los individuos se inserta en una matriz de instituciones de gobierno que podía favorecer o agravar el equilibrio entre ese interés propio y el bien de los demás. Marx, y particularmente Weber, también matizaron su análisis de las conductas de los individuos a la luz de los fenómenos que daban continuidad a los mercados y los Estados, más allá de su vida en particular.

Con la expansión de las organizaciones industriales y los gobiernos burocráticos durante la Revolución Industrial, en el siglo XIX, lo que se conoció como el viejo institucionalismo se concentró en describir los límites jurídicos y formales de las organizaciones del Estado (Bell, 2002). A la vez, la creciente fe en el individualismo como el motor de la eficiencia del mercado empujó a algunas corrientes económicas a ignorar la dimensión institucional para explicar las economías y el desarrollo (Meyer, 2008). En las lecturas neoliberales de ultranza el mercado es resultado eficiente de las interacciones de individuos que buscan su interés particular, y el Gobierno no hace sino estorbar este proceso. Sin embargo, las periódicas crisis de los mercados dieron suficiente razón a algunos economistas para continuar explorando los mecanismos institucionales que ejercen control y continuidad sobre ellos (Hamilton, 1919), mientras en la sociología y la ciencia política nunca se perdió el interés por entenderlos.

Las últimas tres décadas han visto un resurgir de intereses en las instituciones, conocido como «neo-institucionalismo». Sintetizando las muchas variantes que ha presentado el esfuerzo académico, la teoría y la investigación empírica se han concentrado en dos ámbitos. Las explicaciones objetivistas se alinean con la *teoría de la elección racional* y se concentran en entender los incentivos y los instrumentos contractuales (que hacen equivaler a las instituciones) para asegurar que las personas sostengan las conductas a lo largo del tiempo. Las explicaciones subjetivistas toman un abordaje fenomenológico y explican las instituciones desde los símbolos y los significados que usan las personas para explicar y reproducir su mundo.

Más que dirimir un debate teórico que lleva décadas, aquí se llama la atención hacia los rasgos comunes que presenta el objeto de estudio, por ser relevantes para nuestra comprensión de las instituciones del Estado y sus implicaciones en la garantía y gestión de los derechos de la niñez.

Las instituciones son patrones de conducta repetidos y automáticos. Como ya se señalara, tienen una existencia más allá de las personas, aun y cuando son las personas quienes las recrean en cada momento. La clave aquí es entender que las instituciones están más allá de los individuos: son fenómenos que resultan de la interacción social.

Las instituciones no necesariamente se orientan a propósitos racionales. Por su naturaleza continuada e independiente de las personas, aun cuando pueda reconocerse un origen racional para una institución, el cambio de contexto y propósitos puede terminar desvinculándolos. Al adquirir su propio significado, dejan de ser instrumentos para convertirse en realidades en sí mismas (Lincoln, en Suddaby, 2010).

Los significados importan para entender las instituciones. Derivado de lo anterior, es importante reconocer que las instituciones dan sentido a las acciones, pero no necesariamente se trata de un sentido racional ni «eficiente» (March y Olsen, 2005; Meyer, 2008). Entender por qué existe una institución cualquiera exige examinar el significado que le dan las personas a quienes dicha institución afecta.

Las instituciones se extienden desde lo micro hasta lo macro. La vida en sociedad está toda atravesada por instituciones. Desde el apretón de manos entre dos personas hasta las agencias de las Naciones Unidas y las empresas transnacionales que movilizan los intereses y el trabajo de enormes contingentes de personas muy diversas, estos patrones de conducta repetida y automática estructuran y reproducen el mundo social en que vivimos.

En esos múltiples ámbitos, podemos entender a las instituciones como la

forma en que las personas (pero también las organizaciones al interactuar entre sí) «hacemos cosas». Las instituciones concentran las normas, estructuras, procesos, relaciones, significados y mecanismos de reconocimiento, recompensa y coerción (Hamilton, 1919; Powell y DiMaggio, 1991) mediante los cuales coordinamos nuestros esfuerzos y transformamos el mundo material.

Meyer (2008) señala cuatro características importantes de las instituciones. Primero, son producto de actores individuales y colectivos. Aunque eventualmente dejan de exhibir una racionalidad explícita, son inventos humanos, no fenómenos naturales. Segundo, las instituciones tienden a estandarizarse más allá de los límites de un Estado. Esto vale tanto para las micro-instituciones (incluso las personas de diferentes nacionalidades tienden a saludarse de forma similar), como para las macro-instituciones (los Estados tienden a adoptar patrones comunes de organización pública, democracia y empresa, por ejemplo). Tercero, hay una relativa laxitud en la realización local de las instituciones. Aun cuando adoptamos patrones comunes, hay diferencias que responden a condiciones locales. Cuarto, las instituciones tienden a difundirse y ser adoptadas en órbitas cada vez mayores.

Estas características ayudan a entender la presencia, adopción y adaptación de agendas internacionales (para el caso, los derechos de la niñez y la adolescencia) así como las formas de organización necesarias para garantizarlas, tanto surgidas de organizaciones como de movimientos y conglomerados sociales en el ámbito global. De forma importante, esto también ayuda a reconocer que una parte preponderante de las instituciones promovidas es una ideación: los modelos se desarrollan más rápidamente que las organizaciones mismas, y las intenciones son mucho mayores que la eficacia en la implementación.

Un aspecto importante y problemático de las instituciones es su relación con la agencia, referida a la capacidad de actuar y causar cambios en el entorno que es atribuida

a las personas y las organizaciones. La ideología occidental ha dado, desde el Renacimiento, una gran importancia a la libertad individual. Aunque la voluntad da pie a nuevas instituciones, es evidente que las instituciones existentes condicionan, no solo el poder que tenemos (y con ello el análisis institucional se enreda con el análisis político), sino también las elecciones que reconocemos (que vincula el análisis institucional con el económico).

1.2 ¿QUÉ HACEN LAS INSTITUCIONES?

De las diversas implicaciones *funcionales* de las instituciones, aquí fijamos la atención sobre dos. En primer lugar, las instituciones regularizan las reglas de juego. Todos los sujetos de una misma institución reconocen el mismo conjunto de normas implícitas o explícitas para la acción. Tanto así que March y Olsen (2005) señalan que las reglas son los elementos básicos de construcción de las instituciones. En otras palabras, construir instituciones es fijar sus reglas y asegurar la adopción de esas reglas por un conglomerado social. Peters (2000), citando a Huntington, señala que de esa manera las instituciones crean regularidad y, con ello, predictibilidad y paz.

Esa regularidad predecible deviene en eficiencia, pues al saber cómo se desarrollarán las interacciones, las personas evitan tener que «reinventar la rueda» en cada contacto, y pueden dedicar las energías ahorradas a otras actividades más productivas. Mientras tanto, la misma regularidad aclara las relaciones mutuas y, sobre todo, las relaciones entre las personas y los recursos. Esto significa que los actores no necesiten competir violentamente por los recursos. El costo de sujetarse a una norma se desquita al evitar el riesgo de perder personal y material en una confrontación violenta, y además se liberan también recursos para otras tareas.

En la tradición objetivista (particularmente de la teoría de la elección racional que subyace en el institucionalismo del Consenso de Washington), la regularidad se procuró sobre todo mediante la construcción

de normas explícitas de propiedad. Pero debe destacarse que en las instituciones las normas no se limitan a reglas explícitas, ni contratos formales. Existe un entramado implícito e informal de categorías que importa tanto o más para entender por qué se sostienen las instituciones de manera predecible.

Estas categorías socialmente construidas (véase Lamont y Molnar 2002), aunque no estén escritas, no se pueden cambiar arbitrariamente. De hecho, las personas se auto-definen por ellas y su obediencia a las reglas deviene de tal auto-definición, más que de un cálculo de consecuencias (March y Olsen 2005). Por ejemplo, es la identidad como «ciudadano responsable» la que mueve a una persona a pagar impuestos, aún antes que la preocupación por una multa.

La segunda implicación de las instituciones que aquí nos interesa es la de automatizar conductas deseadas en el tiempo. Las instituciones concretan una idea del quehacer individual, organizacional o social. Por ejemplo, del marco de nuestras instituciones derivamos nuestro entendimiento de lo que significan conceptos tales como ‘desarrollo’, ‘gobierno’ o ‘derecho’, así como los modelos que los vinculan (Goetz y Phillip 2000). En el marco de la institucionalidad ya no es necesario citar esos modelos y conceptos para repetir las conductas de manera fiel, pero sí para explicarlas. Esto resulta importante para entender el contraste entre distintos contextos. Por ejemplo, la expectativa de una juventud obediente con respecto a los adultos refleja un marco conceptual y valorativo particular y se concreta en instituciones específicas, que contrastan con los de otros contextos en que se valora más el papel emprendedor y crítico de los jóvenes. Esto es importante para nuestro caso, porque en el esfuerzo por reformar las instituciones no basta construir nuevas organizaciones (orientadas a la eficiencia), sino que hace falta desarrollar nuevas razones (orientadas a la equidad).

1.3 ¿POR QUÉ IMPORTAN LAS INSTITUCIONES?

Entender qué son y qué hacen las instituciones resulta importante si consideramos que ellas determinan el desarrollo en la sociedad. El goce de los derechos de la niñez y la adolescencia se encuadra en un marco institucional: los servicios que concretan su garantía son productos institucionales. Más aún, la interpretación de dichos derechos es un producto institucional, resultado de iniciativas globales que se concretan en el contexto de una sociedad específica: la guatemalteca.

En la tradición de la elección racional las instituciones son determinantes del desarrollo económico: la pobreza deviene de incentivos que no recompensan la actividad productiva. Esto llevó a la pretensión de modificar las instituciones para así realinear incentivos a favor del crecimiento y la productividad (North 1990, en Przeworski 2004); en ello subyacen muchos de los esfuerzos de fortalecimiento institucional impulsados desde las agencias de desarrollo internacional.

Sin embargo, tomando en cuenta que lo que hay no es necesariamente funcional ni racional (Suddaby 2010), el que algo convenga puede, ante los ojos de los actores, no ser suficiente motivo para que las organizaciones cambien. Pesa mucho la precaución de no subestimar la rigidez de las instituciones. Más aún, la naturaleza de las instituciones como ideaciones subraya también el riesgo de asumir que los ciudadanos sean actores empoderados gracias a las organizaciones. Como lo ilustra la ineficacia de muchos movimientos sociales y notablemente el clicktivismo de las redes sociales en Internet: en la práctica, los sujetos pueden tener más identidad de actores que capacidad para actuar con eficacia (Meyer, 2008). Esto exige no sobreestimar el empoderamiento ciudadano derivado de la construcción de identidades, a menos que las instituciones en que se insertan dichas identidades tengan los canales concretos para realizar las intenciones que las acompañan.

Además, aunque el análisis de las instituciones trata sobre la continuidad, nuestro interés

práctico radica en lograr el cambio, lo cual depende de saber cómo modificar las instituciones. Las instituciones son «paquetes de agentes y acciones», donde lo existente define y condiciona lo que se puede hacer, y la acción modifica en algo la estructura futura (véase Meyer y Jepperson, 2000). Esto delinea un problema complejo: más que solo averiguar si las instituciones son modificables, necesitamos preguntarnos qué tan rápido cambian, y cuánto responden los agentes a incentivos en el proceso de cambio. Los autores en la tradición de la elección racional son más optimistas acerca de las posibilidades de introducir modificaciones por vía de los incentivos (Peters, 2000), mientras que autores en la tradición del institucionalismo histórico destacan el peso del pasado sobre el futuro. En particular, pesan sobre el futuro los caminos no tomados (Skocpol y Pierson, 2002).

1.4 ¿CÓMO SE CONSTRUYEN Y CAMBIAN LAS INSTITUCIONES?

Si adoptamos de manera heterodoxa las lecciones del análisis institucional, tanto en su versión subjetivista como objetivista, podemos reconocer dos dimensiones de cambio en las instituciones.

Al discutir la dimensión interna, Goetz y Phillip (2000) contrastan rasgos típicos de alta y baja institucionalización. En casos de alta institucionalización, los sujetos actúan las conductas propias de la institución de forma habitual, han internalizado su racionalidad, la valoran por sí misma (de manera intrínseca), la institución descarga trabajo (no hace falta perseguir las conductas de manera deliberada) y la institución es despersonalizada (no depende de líderes o individuos particulares). En casos de baja institucionalización, la acción es estratégica (los individuos se comportan de acuerdo con las normas de la institución tan solo porque buscan fines ulteriores propios), las normas deben aplicarse de forma externa (por coerción más o menos violenta), los sujetos valoran la institución por razones instrumentales más que intrínsecas, consideran las conductas propias de la institución como una recarga adicional a su

quehacer, y la reproducción de la institución depende aún de la voluntad de los individuos específicos. En un marco semejante, el cambio institucional consiste en moverse de un polo a otro y el fortalecimiento de una institución dada será su creciente institucionalización.

En contraste, el cambio externo puede presentarse en cualquier ámbito de institucionalización y se refiere a la modificación de la «naturaleza» e impacto de las instituciones (Peters, 2000). Esto resulta especialmente importante a considerar con respecto a la particularidad de las instituciones como entidades que se desarrollan con relativa autonomía de sus sujetos y de su racionalidad original. Son frecuentes los casos de «comités y fondos de emergencia» que, a partir de un ámbito de institucionalización cualquiera, desarrollan un nuevo mandato tras el paso de la crisis que les ha dado origen.

De estas características se derivan los retos concretos de la reforma para el caso de las instituciones a favor de los derechos de la niñez y la adolescencia. En primer lugar, es necesario identificar los medios que conducen al cambio: no es un simple asunto de emitir leyes, sino de reconocer y entender las normas —formales e informales— que subyacen en la conducta de los sujetos. Exige, además, comprender más ampliamente y modificar la racionalidad que reflejan tales leyes, ya que el mandato puede tener poca relación con la racionalidad formal de la institución.

En segundo lugar, debe adoptarse una teoría de cambio que considere la particular resiliencia de las instituciones. Para inducir la transformación no basta con señalar las «buenas razones» por las que una institución debiera cambiar. Antes es necesario incidir sobre los factores internos y externos que conservan la continuidad de la institución. Vale, en este sentido, pensar en términos de la necesidad de «descongelar» la institución, antes de modificarla y re-congelarla en una nueva configuración (Lewin, 1951, en Weick, 2000). Más allá de lo que sugieren algunos (véanse Stein, *et al.*, 2006), la des-institucionalización puede ser necesaria en el camino hacia la reforma institucional.

En tercer lugar, debe adoptarse una lógica de intervención que reconozca que las instituciones, si bien existen más allá de los individuos, dependen de estos para su reproducción diaria. En esto destacan dos temas complementarios. Por una parte, conviene reconocer a los profesionales como «receptores para el cambio» (Frank, *et al.*, 2000 en Meyer, 2008), de los cuales se difunden razones y conductas que, al alcanzar a una proporción crítica de sujetos, modifican la institución desde adentro (Rogers, 2003). Invertir en profesionalización abre puertas a la modificación de sistemas institucionales en múltiples ámbitos, más allá de la simple competencia técnica.

Por la otra parte, la naturaleza ideada de las instituciones significa que no basta construir actores. Los actores definen su identidad al respecto de las instituciones y en sus interacciones. Sin embargo, ello puede ocurrir y reproducirse netamente de forma simbólica, sin modificar el entorno material. Si lo que se quiere es modificar las oportunidades concretas de la niñez y la adolescencia, hace falta construir la capacidad de actuar, no solo construir «actores» (Repetto, 2003).

Un aspecto importante para el cambio institucional es la posibilidad de realimentación entre instituciones públicas y ciudadanos. Esto remite al problema del valor público, como el equivalente (supuesto¹) de la rentabilidad privada para el caso de las organizaciones de la administración pública (Moore, 2003).

Mientras que la ganancia constituye tradicionalmente la medida sintética del valor que agrega a sus socios la empresa privada, en el caso del sector público los ciudadanos enfrentan un problema más ambiguo de evaluación de costos de oportunidad. El Estado debe poder mostrar a los ciudadanos el valor que conlleva entregarle sus recursos por la vía de los impuestos, antes que gastárselos en sus propias preferencias.

En Guatemala esto resulta particularmente importante, sobre todo si consideramos la espiral descendente que vincula la falta de desempeño de las instituciones públicas, la

1 Acotamos que se trata de un supuesto valor de la rentabilidad. El propio Moore, en el documento.

incapacidad de rendir cuentas y la pérdida de legitimidad y credibilidad que ello crea a los ojos de los ciudadanos que, en consecuencia, se resisten a tributar y con ello dan otra vuelta al tornillo. Este es un proceso que combina la objetividad del desempeño (la «capacidad operativa» de Moore) con la subjetividad de la valoración (que Moore llama legitimidad y apoyo).

En la práctica, los ciudadanos con frecuencia no tienen mejores opciones que la administración pública. Tal es el caso de la educación cuando las escuelas públicas ofrecen igual e incluso mejor servicio que muchos colegios privados de bajo costo. Sin embargo, este hecho objetivo no logra superar la percepción subjetiva de que lo público es inferior, construida a lo largo de muchos años.² Superar esta situación exige *información* que describa la situación objetiva de resultados, con medidas tales como las iniciativas de gobierno abierto³ y de presupuesto abierto;⁴ así como *comunicación y concienciación* que ayuden a construir una subjetividad apropiada en torno a los alcances y limitaciones de las instituciones públicas.

Finalmente, es necesario reconocer que la construcción y reforma de las instituciones a favor de la niñez y la adolescencia no ocurren en un vacío. Ya existen instituciones y algunas de ellas encuentran su sentido en valores que son netamente lesivos al interés de la niñez y la adolescencia. El racismo, la exclusión, el asistencialismo, el sexismo y el patriarcado, por nombrar apenas cinco valores ampliamente arraigados en Guatemala, cuentan todos ellos con una matriz de instituciones que los sostiene y reproduce. Así, procurar la reforma institucional es, desde el inicio, una agenda política. Además de construir o mejorar algunas instituciones, implica una agenda que busca desequilibrar un sistema perverso. Si esto no se reconoce y admite, se corre el riesgo de ser ineficaz, o despertar monstruos con los cuales no se sabrá (o no se querrá) lidiar.

Atajar ese riesgo hace necesaria una institucionalidad estatal con *capacidades propias* y con *capacidades para empoderar*. Por el lado de las capacidades propias, la institucionalidad debe poder identificar a los ciudadanos como sujetos y reconocer sus necesidades diferenciadas (por dimensiones de inequidad, particularmente), proporcionar servicios eficaces y relevantes para dichas necesidades diferenciadas, capturar y distribuir recursos (sobre todo financieros) suficientes para entregar los servicios, construir y reproducir su legitimidad y autorregularse con transparencia. Por el lado de las capacidades para empoderar, debe dar acceso a los ciudadanos, reconocer sus demandas y amplificar la «voz» de aquellos en situación de desventaja o debilidad, crear espacios de diálogo y construcción colectiva y traducir los resultados de ese diálogo en políticas y servicios.

Para ilustrar la diferencia entre capacidades propias y capacidades para empoderar, considérese que, por un lado, el Estado proporciona atención nutricional preventiva y de limitación del daño a través de programas como Hambre Cero, pero que a la vez ello no lo exime de asegurar que los campesinos —los mismos cuyos hijos presentan la desnutrición— puedan organizarse y expresar pacíficamente sus necesidades y preferencias con libertad, seguridad y de manera irrestricta.

2 «Alumnos no ganan pruebas de lectura ni de matemática: Resultados de 2012 son iguales de negativos en planteles públicos y privados». Siglo 21 5/4/2013. Disponible en: <http://www.s21.com.gt/nacionales/2013/04/05/alumnos-no-ganan-pruebas-lectura-ni-matematica>. [Último acceso: 16/4/2013].

3 Véase: <http://www.opengovpartnership.org/declaraci%C3%B3n-sobre-gobierno-abierto>.

4 Véase: <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/>.



¿CÓMO ES LA INSTITUCIONALIDAD
PARA LA REALIZACIÓN DE LOS
DERECHOS DE LA NIÑEZ Y LA
ADOLESCENCIA EN GUATEMALA?

2 ¿CÓMO ES LA INSTITUCIONALIDAD PARA LA REALIZACIÓN DE LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA EN GUATEMALA?

2.1 UNA INSTITUCIONALIDAD CON ALGUNOS LOGROS Y MUCHOS FALLOS

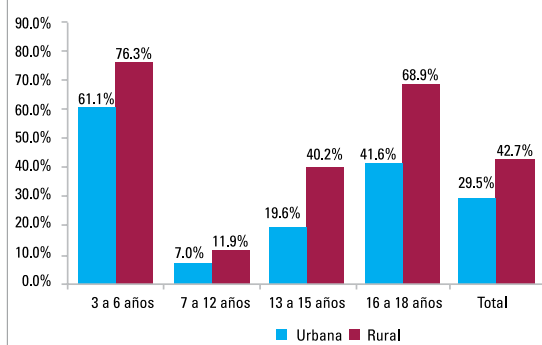
Juzgada por sus resultados, la institucionalidad orientada a favor de los derechos de la niñez y la adolescencia en Guatemala presenta algunos logros y muchos fallos. Los indicadores no son halagüeños y, en esta sección, solo se resumen algunos ejemplares.

La tasa de mortalidad infantil ha decrecido durante los últimos quince años, alcanzando su punto más bajo en el año 2008-2009, cuando la tasa se situó en 34 por cada mil nacidos vivos, un resultado alentador pero aún muy distante de la tasa de 11, presente a nivel latinoamericano (Menkos *et al.*, 2011: 23). Datos del Icefi apuntan que, para el año 2008, «35% de las muertes en menores de cinco años

y 11% de la carga global de la enfermedad, fueron consecuencia directa o indirecta de la desnutrición». La misma fuente apunta que alrededor de la mitad de la población menor de cinco años padece hambre en Guatemala.

Gráfica 1

Proporción de niños y jóvenes fuera de la escuela por edad (2006)



Fuente: Icefi/Unicef. ¿Dónde están los ausentes? Contamos 5.



©UNICEF/Rolando Chews

Para el año 2008, alrededor del 45.6% de la población infantil entre los 6 y los 11 años de edad que acudía a establecimientos oficiales del país presentó un retardo en talla o desnutrición crónica (Mineduc y Sesán, 2008). La segmentación por grupos etarios señala que la prevalencia de este tipo de desnutrición fue mayor para los niños y niñas de 8 a 9 años (51.6 y 60.0%, respectivamente), con referencia a la población de 6 a 7 años (34.8 y 39.6%, respectivamente). Estos datos muestran una mejora con respecto al último censo realizado en 2001, el cual señalaba que 49.0% de escolares de primer grado de primaria padecía desnutrición crónica.

La tasa de desnutrición crónica para menores de 5 años en el año 2008-2009 fue de 49.8, lo cual marca un leve retroceso con referencia a las mediciones anteriores (49.3, en 2002, y 46.4 en 1998-1999). La desnutrición aguda, por otro lado, ha bajado consistentemente a través de los años, alcanzando su tasa más baja (1.4) en 2008-2009 (Menkos et al., 2011a: 24).

Para el año 2011, se reportaron alrededor de trescientas mil niñas y niños trabajadores comprendidos entre los 10 y los 15 años de edad. Dos tercios se emplearon en labores agrícolas, y de estos el 84% eran hombres y el 74% indígenas. El salario promedio para la niñez trabajadora correspondió a un 24% del salario mínimo y fue más bajo en el comercio y la industria. Para el mismo año, la tasa de matriculación general es de 52%, lo cual revela los graves rezagos en la cobertura de la preprimaria y de la educación media (INE, 2011).

La carga de lesiones y muertes violentas que recae sobre niños, niñas y adolescentes se ha mantenido alta entre 2007 y 2011. Del total de homicidios cometidos durante este período, alrededor del 8% fue en contra de la niñez y la adolescencia. Los hombres y adolescentes entre los 15 y los 17 años (81 y 76%, respectivamente) son, con mayor frecuencia, las víctimas de este tipo de crimen, que ocurre principalmente (66%) en las áreas urbanas (PDH, s/f.). La violencia de género ha aumentado durante los últimos años. En efecto, diversos informes señalan que este tipo de violencia afecta de manera especial a

mujeres adolescentes comprendidas entre los 15 y los 19 años de edad (Unicef, 2011).

Los niños, niñas y adolescentes también han sido señalados como generadores de violencia. De acuerdo con diversos estudios, los jóvenes de sexo masculino (PNUD, 2007; Cien, 2009) la mayoría de delitos cometidos por este grupo poblacional durante 2009 y 2010 fue contra el patrimonio, la vida e integridad de las personas, la tenencia y portación ilegal de armas, y contra la libertad y seguridad de las personas. Durante este mismo período, uno de cada tres jóvenes en conflicto con la ley penal recibió medidas cautelares de privación de libertad por parte de los órganos judiciales competentes (ICCPG, 2011).

2.2 UNA INSTITUCIONALIDAD QUE SEGMENTA A LA SOCIEDAD

Más allá de estas señas de insuficiencia en la mejora de la protección de niños, niñas y adolescentes, Guatemala presenta como rasgo especialmente preocupante la inequidad. Las diferencias en los indicadores sociales y en el ritmo al que cambian se profundizan por etnicidad, localización (urbano/rural, por departamento y por municipio), idioma materno, ingreso y otras dimensiones de oportunidad que no están bajo control de los hogares.

Para el año 2000, un 63.9% de la población entre 0 y 17 años vivía en pobreza y un 19.2% en pobreza extrema. Las diferencias entre grupos étnicos son marcadas: un 82.4% de indígenas, versus 49.4% de no indígenas, vivía en pobreza; y un 30.8% de indígenas, con referencia a 10.1% de no indígenas, estaba en condiciones de pobreza extrema (Unicef, 2007: 119). Seis años después, alrededor del 59.2% de la población entre 0 y 17 años vivía en pobreza y el 19.2% en pobreza extrema. Las diferencias entre grupos poblacionales se mantienen: por cada niño no-indígena pobre (44%) hay dos niños indígenas pobres (81%) y la niñez rural pobre (37%) es el doble de los urbanos pobres (76%) (Menkos et al., 2011a).

La *Encuesta nacional de salud materno e infantil 2008-2009 (Ensmi 2008-2009)* señala

que existe una mayor prevalencia de infecciones respiratorias agudas en menores de 5 años en el área rural con referencia al área urbana (21.9% vs. 17.2%); y en indígenas (21.2%) comparado con no indígenas (19.4%). La niñez rural e indígena tuvo también una prevalencia mayor de diarrea (23.3 y 22.6%) que sus pares no indígenas y residentes en áreas urbanas (22.4 y 21.2%). Ambas enfermedades fueron las principales causas de muerte de menores de 5 años (Menkos *et al.*, 2011c).

La tasa de mortalidad infantil (por 1,000 nacidos vivos) para los años 2008-2009 fue de 27 para el área urbana y de 38 para el área rural. En niñez indígena, la tasa fue de 40, mientras que en la no indígena fue de 30 (Menkos *et al.*, 2011a). Asimismo, para el decenio 1998-2008, la mortalidad neonatal fue más frecuente en el área rural y principalmente en los departamentos de Suchitepéquez, Chiquimula y Santa Rosa. En estos dos últimos departamentos ocurrieron también con mayor frecuencia las muertes de niños y niñas mayores de un año y menores de cinco (Odtag, 2011).

Para los años 2008-2009, la desnutrición crónica es mayor en menores de 5 años indígenas (65.9%) que en no indígenas (36.2%). En el área rural la desnutrición crónica es mayor (58.6%) que en el área urbana (34.3%) (Menkos *et al.*, 2011a: 28). Cabe destacar que la Ensmi 2002 señalaba una situación similar: en el área rural la desnutrición crónica se situó en 55.5%, cantidad comparada con un 36.5% para el área urbana; y en 69.5% para la población indígena con referencia a la no indígena (35.7%) (Unicef, 2007).

En el ámbito educativo el país ha mostrado avances. La tasa neta de cobertura del nivel primario fue de 95.0% en 2007 y pasó a 98.7% en 2009, para luego bajar a 92.7% en 2011 (Mineduc, 2012). En el año 2006, la tasa de niños y niñas fuera de la escuela fue de 42.7% para el área rural y de 29.5% para el área urbana, y un 31.6% de niñas, entre 3 y 18 años, fue excluido de la educación con referencia a un 28.6% de varones de las mismas edades (Menkos *et al.*, 2011b).

2.3 BUSCAR EXPLICACIONES EN LA HISTORIA: EL MILHOJAS INSTITUCIONAL

Como han documentado otros analistas (Slowing, 2012), la institucionalidad guatemalteca encargada de los derechos de la niñez en el ámbito central no se desarrolla de forma coherente y homogénea, y, de hecho, carece de instancias de coordinación formal. Esto explica la complejidad y los logros, tanto como el crecimiento débil y disparejo en los resultados. Más allá de los retos propios de la descentralización entre ministerios de línea y municipalidades, esto es fruto de al menos cinco procesos persistentes que, como capas de un pastel de milhojas, se superponen sin fundirse.

En primera instancia, perviven instituciones construidas en un marco de *legislación tutelar de menores*. Aunque cada vez más superado formalmente por la filosofía de protección integral, este abordaje se hace evidente en leyes que no se alinean con la *Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia* (por ejemplo, el *Código Civil* aún diferencia la edad mínima para el matrimonio, la cual se ubica en 14 años para las mujeres y en 16 para los hombres); en el tratamiento de la niñez y la juventud en conflicto con la ley penal; en aspectos de la institucionalidad del Ministerio Público (MP) y los juzgados de niñez; y particularmente en la mentalidad de control tutelar aún prevalente entre algunos jueces, abogados y servidores públicos. Incluso se señala que la propia *Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia* (más conocida como *Ley Pina*) adopta un enfoque tutelar que dificulta la consideración de la niñez y la adolescencia como protagonistas de su propio desarrollo (Plan International, 2012). Baste mencionar que la institución a cargo de las medidas de protección es la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República (SBS), creada con una visión eminentemente paternalista y cuya estructura no ha sido sustancialmente modificada desde los años 50.

En este marco, se comenzó a partir de la década de 1990 a asentar una serie de instrumentos jurídicos e institucionales contruidos con una visión de la niñez y la adolescencia como *sujetos de derechos*. Partiendo de elementos de la *Ley Pina*, esto se hace visible en políticas específicas para la primera infancia, la adolescencia y la juventud, así como en políticas de educación inclusiva y contra la trata de personas. En la debilidad de su implementación, estas políticas evidencian, no obstante, el reto que significa superar el marco preexistente (véase Slowing, 2012: 31-32).

Más allá de esta institucionalidad programática, surgen *iniciativas focalizadas* que, con un mandato particular, buscan resolver problemas precisos de la situación de la niñez y la adolescencia en el país mediante intervenciones verticales, con recursos específicos. Ejemplos recientes de esto son las iniciativas de cada gobierno que han buscado abordar la desnutrición y el hambre, tales como la iniciativa de la «Ventana de los 1,000 días», impulsada por el actual Gobierno; «Creciendo Bien», bajo la administración Berger; o «Comedores Solidarios», bajo el régimen de Álvaro Colom. Cada uno establece su propio objetivo, sus propios mecanismos organizacionales, régimen de gobernanza, parámetros de desempeño y presupuesto, no necesariamente compatibles ni continuos entre sí. Iniciativas en el tema de protección especial de la niñez son nulas o inexistentes en los últimos Gobiernos y, aunque existan acciones significativas, persisten falencias que les impiden su realización eficaz. Este es el caso de la regulación de las adopciones, la cual constituye una iniciativa sustancial pero que se ejecuta de forma aislada, pues no se fortalece toda la institucionalidad de la protección de la niñez, sino que se regula una problemática puntual pero de manera coyuntural.

A la par —y en todos los casos— se desarrolla un proceso de *semiprivatización de la política pública*, con rasgos que crecen o menguan según las persuasiones y los intereses de cada Gobierno. Desde la *Constitución Política de la República de Guatemala* promulgada en 1985, una constante de la gestión pública es la instalación de entidades de representación corporativista: juntas directivas y consejos

diversos, en los cuales se sientan representantes institucionales de gremios y organizaciones del sector privado lucrativo o no-lucrativo (tales como el Cacif, cooperativas, dueños de colegios privados, representantes de ONG y similares) que deliberan a cuenta de los intereses de sus miembros, más que como representantes de la ciudadanía en general. Para el caso de los derechos de la niñez y la adolescencia, la *Ley Pina* «[...] delega en una comisión mixta (público-privada) la función de la rectoría y formulación y seguimiento de la política pública de la niñez» (Slowing, 2012: 16), con representación paritaria del Gobierno y representantes de ONG.

Finalmente, están las iniciativas que surgen para controlar de manera reactiva daños derivados de crisis de origen natural o humano. La atención de la niñez afectada por tormentas o huracanes, deslaves, inundaciones y terremotos, o incluso por desalojos y conflictos de tierra, se centra en resolver un problema puntual cuando este se ha presentado, aunque eventualmente lleve a la conformación de una institucionalidad permanente.

2.4 ASPECTOS COMUNES A LA INSTITUCIONALIDAD

Sujeto fragmentado por sectores sin que se garantice la integralidad

La institucionalidad en materia de derechos de la niñez carece de un enfoque integral y coordinado que garantice que cada niño y niña reciba en forma sistemática y completa todos los beneficios que el Estado le debe garantizar para su pleno desarrollo. La niñez y la adolescencia son vistas como categorías etarias que atraviesan de forma transversal a la salud, la educación y la protección y la nutrición, pero tiende a obviarse el reconocimiento de que las niñas, niños y adolescentes, en su particularidad, son sujetos específicos que, para alcanzar su desarrollo óptimo, deben gozar de un bienestar unificado, más que de servicios diferenciados.

Las entidades estatales responsables de garantizar los derechos de la niñez deben reconocer que existe una relación intrínseca entre todos los derechos. Por ejemplo, el buen

estado de salud y nutrición de un niño afectan de forma positiva su desempeño en el ámbito educativo, al igual que el nivel educativo redundante en una mejor salud y nutrición. Tanto en la actualidad como en el pasado, el Estado ha invertido mayores recursos en educación que en salud y nutrición; asimismo, se ha dado una mínima asignación para protección social. Estos recursos son distribuidos en forma desigual en programas de alcance nacional que no tienen una población meta específica, ni se dirigen a los más necesitados de atención.

El gasto público también evidencia la fragmentación que existe en la entrega de servicios. En 2011, la educación recibió un 77.6% del gasto destinado a niñez y adolescencia, mientras se destinó un 1.78% para acciones en salud y un 0.23% para atender la desnutrición crónica (Menkos, Contreras y Maldonado, 2011). Un alto gasto e inversión en un derecho determinado, mientras se descuidan los demás derechos, no conlleva una mejoría sostenible del bienestar de la niñez.

La descoordinación interinstitucional

La descoordinación interinstitucional ha sido un factor común durante las últimas dos administraciones, las cuales han puesto en marcha proyectos y programas con un mismo fin, pero que, ejecutados desde distintas dependencias, duplican las intervenciones y debilitan los resultados. Por ejemplo, en el período 2004-2008, el Ministerio de Educación (Mineduc) puso en marcha el programa Escuelas Demostrativas del Futuro (EDF, aún en curso) cuyo objetivo se centraba en el remozamiento de infraestructura escolar, capacitación a maestros, equipamiento de laboratorios de cómputo y bibliotecas. La Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (Sosep), por su parte, implementó Amigos de la Escuela (AE), programa que se centraba únicamente en la mejora de los edificios escolares.

En ambos casos se buscaba el apoyo del sector privado y de organismos internacionales para complementar el aporte del Estado, que para el caso de las EDF incluía únicamente las capacitaciones a los maestros, y para el caso del programa AE la supervisión y asesoría

del Fondo Nacional para la Paz (Fonapaz). Al final de 2007, AE reportó la mejora en la infraestructura de 556 escuelas, mientras que el Mineduc reportó un total de 600 establecimientos educativos en el programa de EDF (Informe Presidencial 2007: 88, 92). La inversión en este último programa era, por mucho, más alta que la del programa AE. De haber existido la coordinación entre ambas entidades, el número de EDF hubiera sido mayor.

Insuficiencia de programas específicamente dirigidos a la niñez en riesgo social en desprotección o cuyos derechos han sido amenazados o vulnerados

El Estado, por conducto de sus distintas dependencias —sobre todo el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), el Mineduc y algunas Secretarías (como Sosep, Sesán y SBS)— ejecuta programas que son, la mayoría de las veces, dirigidos al grueso de la población y no a quienes se encuentran en riesgo de no realizar su potencial. Es decir, los recursos del Estado destinados a la niñez, de por sí escasos, no discriminan positivamente a favor de quienes más los necesitan. La mayoría de programas se implementa en áreas urbanas; además, en los casos en que los programas atienden zonas rurales y/o grupos en situación de vulnerabilidad, la calidad de la atención y el servicio es baja y no considera los aspectos culturales (costumbres, idioma) de la población beneficiaria.

Por ejemplo, los programas de prevención de la violencia en Guatemala alcanzaron una inversión anual promedio de cinco millones de dólares, de los cuales el 55.5% fue ejecutado por el Ministerio de Gobernación en los programas de prevención comunitaria, prevención comunitaria del delito y servicio de seguridad ciudadana. Otro 19.8% de los recursos fue ejecutado por una de las secretarías del Ejecutivo: específicamente, se destinó un promedio de un millón de dólares anuales al Programa de Reinserción y Resocialización de Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal.

A partir de 2009, puede observarse un incremento del interés gubernamental por la

inversión en este rubro ya que el presupuesto vigente (recursos que efectivamente se le asignan a las instituciones) supera al presupuesto asignado (recursos que la ley estipula para cada institución). Además, se tiene un promedio de ejecución de 95.8%. Esto demuestra que la prevención de la violencia ha sido un rubro en el que el Gobierno de Guatemala ha decidido invertir, incluso superando lo que la ley estipula para llevar a cabo estos programas.

Asignación imprecisa de recursos y poca rendición de cuentas

La inversión en niñez debe ser vista como un componente esencial del desarrollo, dado que ella contribuye a reducir la pobreza y la exclusión. Esto implica que, aparte de ser integral, la inversión en la niñez debe llegar hasta aquellos que más lo necesitan. En Guatemala, sin embargo, las decisiones sobre la distribución de recursos por programas en cada sector se toman en el nivel central, con información insuficiente y generalizada sobre las necesidades y prioridades a nivel local.

La formulación presupuestaria incluye metas de producción por programas, pero en los informes de trabajo institucional, e incluso en los informes de gobierno, se realiza únicamente una comparación del gasto contra el presupuesto, sin analizar o discutir los resultados alcanzados en relación con las metas establecidas. Así, año tras año, se brinda información sobre el número de escuelas reconstruidas, el número de niños(as) vacunados, pero no se informa cuáles eran los resultados esperados y qué medidas se tomarán para hacerlo mejor el siguiente período. Además, más allá de las metas del milenio, el Estado no ha establecido metas institucionales para responder a la niñez. Desde un marco de teoría del valor público, podemos afirmar que se planifica y se ofrece información sobre el lado «producción» de la relación entre ciudadanos y administración pública, pero no se ofrecen garantías sobre una relación positiva entre esa producción y los usos alternativos que los ciudadanos podrían dar a sus impuestos. Sin embargo, también es seguro que esos ciudadanos, en un mercado tan restringido de servicios como el guatemalteco y sin controles sobre la calidad, no encuentran

usos alternativos razonables. El sentido de desesperanza ha llevado a una espiral de desvalorización de lo público como mecanismo de solución a los problemas sociales, sin que surjan alternativas privadas ni locales.

La formulación del presupuesto también incluye el análisis de necesidades por departamento, e incluso algunas veces se llega al nivel municipal; sin embargo, esta información raramente se utiliza para la toma de decisiones al respecto de la asignación de recursos o la implementación de programas específicos. Son las zonas urbanas más pobladas y con mayor desarrollo relativo las que reciben más recursos públicos, sobre todo en educación, salud y nutrición; el caso de protección de la niñez ni siquiera es un tema relevante en la discusión de la asignación presupuestaria.

Otro aspecto importante es que no existe un sistema de monitoreo que permita, entre otros, dar cuenta sobre en qué medida la inversión pública está contribuyendo a la realización de los derechos de la niñez y la adolescencia, asegurando que estos recursos lleguen a las poblaciones que realmente los necesitan.

2.5 DEBILIDADES EN LA INSTITUCIONALIDAD POR TIPO DE DERECHO ATENDIDO

La mayoría de los esfuerzos en materia de derechos de la niñez se enfoca hacia las áreas de salud, nutrición y educación. Otros derechos reciben menos atención y, consecuentemente, menos recursos de parte del Estado. Un ejemplo de ello es el área de protección infantil. De esa cuenta, los servicios de protección de la niñez para atender a las víctimas de violencia son inexistentes. Debido a que la situación actual de la institucionalidad por cada uno de los derechos ha sido ya expuesta en otros documentos (Cajas, 2010; Slowing, 2012), para este análisis se agruparon en tres grandes categorías, no excluyentes mutuamente, vinculadas con el rol del Estado: derechos relacionados con la generación de oportunidades, que implican que el Estado debe tomar un rol activo ante ellos para garantizar el disfrute de los mismos;



©UNICEF/Rolando Chews

derechos relacionados con la protección, que consisten en promover y adoptar medidas para restituir los derechos vulnerados; y derechos relacionados con la regulación, que conllevan la adopción de medidas legislativas, administrativas, y presupuestarias, para dar plena efectividad a los derechos.

Derechos relacionados con la generación de oportunidades

Esta categoría comprende acciones para asegurar a los niños y niñas oportunidades similares de desarrollo desde el inicio de la vida; incluye el acceso geográfico, cultural, económico y funcional a servicios de calidad en las áreas de salud, educación, y nutrición. El marco institucional es bastante amplio y abarca desde instrumentos legales internacionales a los cuales el país se ha suscrito en los últimos años y sus consecuentes medidas legislativas a nivel nacional, hasta la implementación de programas y proyectos encaminados a la promoción y entrega de los servicios.

La garantía del derecho a la salud es responsabilidad primaria del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), entidad que debe, además, diseñar e implementar políticas en favor de la niñez, asegurarse que los servicios de salud sean

accesibles para toda la población y desarrollar un sistema nacional de información que permita conocer la situación de la salud en cuanto a cobertura, costos, calidad y cantidad de recursos. Otros programas relacionados con la salud de la niñez pueden ser o ya son ejecutados desde otras dependencias del Estado (como el Mineduc, por ejemplo) sin que la normativa les exija coordinar acciones con el MSPAS.

La institucionalidad generada para hacer efectivo el derecho a la alimentación es variada. En ella intervienen actualmente cuatro dependencias: dos de ellas secretarías del Estado (Sesán y Sosep) y dos ministerios (Maga, Mides). Ninguna de estas entidades parece, en la práctica, tener la rectoría del tema.

El derecho a la educación a nivel primario tiene como ente rector al Mineduc. Diferente a los casos anteriores, cualquier otra entidad del Estado o fuera de este que realice o planea realizar intervenciones en este ámbito debe contar con el aval del Ministerio para hacerlo. Este, sin embargo, puede implementar programas y proyectos destinados a mejorar la nutrición y salud de la niñez y adolescencia matriculada en las escuelas públicas.

En general, sobresalen tres aspectos derivados de la institucionalidad de los derechos a la salud, alimentación y educación:

- **Entrega de servicios limitada.** En los tres ámbitos, salud, nutrición y educación, no se ha logrado una cobertura nacional. De hecho, la mayoría de estos servicios llega a quienes pueden pagar por ellos, antes que a quienes los necesitan. En salud, los hospitales están localizados en áreas urbanas, los centros y puestos de salud no se dan abasto y las jornadas de sensibilización para la vacunación y prevención de enfermedades son realizadas generalmente en español.

De manera similar, los programas y proyectos de alimentación, solo han llegado a la niñez escolarizada y a las comunidades más accesibles. Durante 2012 dio inicio el Plan Hambre Cero en los municipios que, de acuerdo con el tercer censo de peso y talla en población infantil escolarizada, tienen una vulnerabilidad alta y muy alta. El Plan señala que hacia finales de 2013 se alcanzará una cobertura total de estos municipios, y hasta 2015 se completará el resto del país.

El acceso a la educación pública, desde el nivel inicial hasta el secundario, solo está garantizado para aquellos que residen en áreas urbanas o cercanas a estas. La niñez rural, en el mejor de los casos, cuenta con acceso al nivel primario, al cual ingresa con retraso en su desarrollo, dada la ausencia de estimulación temprana y educación pre-primaria.

- **Frecuentes cambios en políticas y programas.** El déficit de cobertura y calidad en la atención constituye un problema que ha prevalecido por años en el país. Sin embargo, no ha habido continuidad en los programas diseñados para superar este déficit. Al contrario, cada administración ha tratado de abordarlo de distinta manera, con políticas y programas que la mayoría de las veces no consideran las buenas prácticas derivadas de los esfuerzos anteriores. En educación, durante el período 2004-2008, se eliminó

Pronade, lo cual redujo considerablemente la participación de los padres de familia y los resultados ya obtenidos en materia de seguimiento a la calidad de la educación. Desapareció también el programa Creciendo Bien, destinado al cambio de hábitos de salud y alimentación en poblaciones rurales.

- **Ausencia de monitoreo y evaluación de los impactos.** Pese a que tanto el MSPAS como el Mineduc cuentan con la institucionalidad necesaria para dar seguimiento y evaluar el impacto de sus políticas, programas y proyectos, rara vez han destinado esfuerzos específicos a monitorear derechos de la niñez. La información y análisis existentes sobre las condiciones de salud, educación y nutrición generalmente obedecen a las acciones que realizan actores externos al Estado, la mayoría de las veces financiados por la cooperación internacional.

Derechos de la niñez relacionados con la protección

En esta categoría se incluyen las acciones destinadas a garantizar el respeto al derecho a la protección y a la seguridad y justicia, así como la restitución de derechos cuando estos han sido vulnerados. En el ámbito del sub sistema denominado *seguridad y justicia especializada para la niñez víctima de violencia* existe un amplio marco político y legal que genera la institucionalidad suficiente para brindar protección a la niñez y la adolescencia; sin embargo, en el ámbito de la protección infantil traducido en servicios públicos de protección a la niñez víctima de violencia, la institucionalidad y la legislación son débiles y casi nulas. De esa cuenta, la niñez afectada por la violencia pasa a ser instrumentalizada por un sistema de justicia que únicamente la utiliza como parte de las evidencias, pero que luego no es objeto de seguimiento ni abordaje terapéutico orientado a la real reparación del daño que la violencia ha generado en la niñez víctima. De esta forma, los niños son revictimizados por un sistema de justicia que los utiliza como evidencia y no son atendidos por el Estado para brindarles una reparación real.

La responsabilidad de garantizar estos derechos es generalmente compartida entre varios actores gubernamentales, entre los que destacan: la Defensoría de la Niñez de la Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH), encaminada a auditar a las instituciones a cargo de brindar protección a la niñez victimizada; el Ministerio Público (MP), cuyo trabajo se enfoca en brindar atención a las víctimas y acompañarlas durante los procesos judiciales; el Organismo Judicial (OJ), responsable de contar con juzgados especializados para atender a la niñez y juventud, tanto víctima como transgresora de la ley penal. Por último, la Secretaría de Bienestar Social (SBS), entidad considerada como la rectora en materia de protección, es la encargada de brindar servicios públicos de protección a la niñez víctima y generar programas de reinserción para los transgresores privados de libertad o en condiciones de libertad asistida. La Procuraduría General de la Nación (PGN), por su parte, está a cargo de la defensa jurídica de la niñez víctima de violencia y de la representación legal de aquellos niños que carecen de ella, por no tener padres o porque tienen intereses encontrados con sus propios padres. Asimismo, forman parte de las entidades de protección: el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), a cargo de la detección de casos de violencia y su referencia al sistema de protección y al sub sistema de justicia; el Instituto Nacional de Ciencias Forenses (Inacif), a cargo de practicar los peritajes forense de la niñez víctima de violencia; la Policía Nacional Civil (PNC), responsable de los procedimientos de protección y de las investigaciones criminales en delitos cometidos contra la niñez, por conducto del Departamento de Investigaciones Criminales (Deic); el Consejo Nacional de Adopciones (CNA), encargado de la atención a madres en conflicto con su maternidad, de la autorización, supervisión y registro de hogares de protección, de la fase administrativa de la adopción nacional e internacional.

El trabajo realizado para garantizar los derechos relacionados con la protección ha sido, durante décadas, insuficiente, tanto en términos de acceso a los servicios de protección como

en cuanto a la calidad de la atención. En este caso, la debilidad institucional se define por tres aspectos:

- **Falta de visibilidad y sensibilización.** Se desarrollan muy pocos esfuerzos oficiales por hacer visible e informar sobre la prevalencia del maltrato infantil, la violencia generada por los niños y adolescentes y las consecuencias de estos comportamientos para víctimas y ofensores. De hecho, no existe un ente encargado de observar, analizar e informar sobre el desarrollo de estos fenómenos.
- **Ausencia de una instancia administrativa** a cargo de la detección, atención y seguimiento de los casos de violencia contra la niñez, así como responsable de la defensa jurídica de los intereses y derechos del niño y la niña. En la actualidad esta función se distribuye entre la SBS, la PGN y el MSPAS; sin embargo, la debilidad de estas instituciones, sumada a la falta de coordinación, genera que la protección real de la niñez víctima de violencia sea escasa y, en muchos lugares del país, casi nula.
- **Insuficiencia de los recursos asignados.** La garantía de estos derechos ha resultado poco importante para todas las administraciones de la era democrática, lo cual resulta evidente cuando se observa el gasto destinado a este rubro.⁵ El Estado interviene con poca frecuencia en situaciones de maltrato infantil y trabajo infantil, dejando a los padres y madres de familia la responsabilidad de la crianza y destinando escasos recursos para la supervisión de empresas que emplean a la niñez y la adolescencia. Las campañas de prevención son generalmente realizadas en conjunto con organizaciones no gubernamentales (ONG) u organismos internacionales.

El acceso al subsistema de justicia especializado para la niñez se ve también limitado porque no se cuenta con recursos específicos (profesionales especializados

⁵ De hecho, según el Sistema de Contabilidad Integrada (Sicoín), para 2013 la sumatoria del presupuesto vigente de la PDH y la SBS asciende a Q 159.8 millones para todas las funciones relacionadas con la familia.

en niñez y adolescencia; cámaras de Gesell⁶ para evitar confrontar al agresor; normativa que considere válido el primer testimonio, entre otros) para atender a esta población, desestimulando de esta manera la denuncia y el seguimiento de casos.

- **Dependencia económica y técnica de la cooperación internacional.** Como consecuencia de lo anterior, los organismos de cooperación internacional han debido intervenir para fortalecer la institucionalidad en materia de protección de la niñez y la adolescencia víctima. El financiamiento y la asesoría técnica prestados han sido, sin embargo, temporales y enfocados en ciertos aspectos que resultan del interés de la cooperación, o que responden a solicitudes específicas de la administración de turno. Una vez finalizado el apoyo, las instituciones regresan al punto de partida en que no cuentan con recursos para financiar en su totalidad las acciones en favor de la niñez y la adolescencia víctimas de violencia y/o transgresoras de la ley penal.

La naturaleza del reto

El principal reto a atender si se busca mejorar la capacidad del Estado guatemalteco de garantizar los derechos de la niñez y la adolescencia es mejorar la respuesta de los servicios de protección especial. Si las reformas no incrementan la cobertura y calidad, la equidad y distribución de servicios, las competencias de los servidores públicos, el volumen del financiamiento y los recursos, así como la eficiencia con que se usan, escasamente puede hablarse de mejoría. Esto es reconocido, tipificado, incluso cuantificado en otras publicaciones de esta colección (véase, por ejemplo, Menkos, *et al.*, 2011a; Menkos, *et al.*, 2011b; Menkos, *et al.*, 2011c).

Sin embargo, fortalecer y mejorar la institucionalidad a favor de los derechos de la niñez y la adolescencia constituye una tarea que también tiene un contenido propio. En cuanto a esto, identificamos tres retos principales. Los

primeros dos se manifiestan en la dimensión externa de institucionalización frente a los derechos de la niñez y la adolescencia en Guatemala, mientras que el tercero lo hace en la dimensión interna:

- Debe reducirse la inequidad con que se distribuyen los beneficios de las instituciones, alcanzando a todos los ciudadanos en condiciones de igualdad.
- Es necesario integrar los esfuerzos de forma eficiente y centrada en las personas.
- Es preciso des-institucionalizar las instancias que sostienen y profundizan las diferencias y, a la vez, compartir y consolidar en la sociedad una racionalidad que asegure ver a todos los niños, niñas y adolescentes como iguales en derechos.

La des-institucionalización resulta tan importante como la reforma y el fortalecimiento institucional. Si ella no se reconoce y se aborda como un reto específico, se corre el riesgo de invertir muchas energías en consolidar sistemas sociales que no modifican el *statu quo*. También se puede caer en el riesgo de desarrollar iniciativas que no logran aceptación porque no superan las resistencias que determinan la forma de las instituciones y las reglas vigentes en el juego político que las conforma (Stein *et al.*, 2006). En Guatemala, ello puede significar consolidar la exclusión y la inequidad.

Al hablar de los retos no puede evadirse el problema que aquí llamaremos *reto de la autocracia benévola*. Como ilustrarán algunas de las experiencias internacionales incluidas en el capítulo III, uno de los factores notorios del éxito en mejorar la realización de políticas a favor de la niñez y la adolescencia es la continuidad en el compromiso y los esfuerzos. En particular, esto se traduce en continuidad en los presupuestos. Con frecuencia ello ha descansado en la presencia de regímenes poco democráticos, pero que «quieren el bien», en el sentido de diseñar, implementar e invertir en instituciones

6 Espacio conformado por dos ambientes separados por una ventana de visión unilateral que permite ver desde una de las habitaciones lo que sucede en la otra, sin ser observado. El MP cuenta actualmente con tres de estas cámaras, instaladas en las oficinas de atención integral a la víctima en la ciudad de Guatemala, Villanueva y Chimaltenango. En la sede central del Organismo Judicial (OJ) se instaló también una cámara de Gesell.

eficaces y eficientes para los propósitos de política pública.

¿Justifica ello abogar para que en Guatemala se practique la «autocracia benévola» como mejor salida? Pensamos que no. La historia política de Guatemala, y en particular la historia del último medio siglo, sugiere que en el país el poder no quiere el bien común, y que en una democracia delegada (O'Donnell, 1994), donde el poder obtenido en las urnas se ejerce con pocos controles, no es realista decir que se hará «buena» a la autoridad. Sin embargo, tampoco puede descontarse la importancia del liderazgo y su compromiso tanto para los procesos de des-institucionalización como de re-institucionalización. Esto es particularmente

importante en un sistema político donde el Congreso, que en última instancia puede dar continuidad presupuestaria, carece de la legitimidad y de la capacidad para conferir legitimidad a través de los presupuestos que sanciona.⁷

Por ello, apostamos a que el reto debe enmarcarse, en primera instancia, desde abajo. No es viable la reforma del Estado sin una transformación de la sociedad (Repetto, 2003). Institucionalizar una respuesta efectiva, eficaz y equitativa a los derechos de la niñez y la adolescencia en Guatemala significa no solo controlar la autoridad y construir los servicios. Significa, a la vez, constituir y fortalecer la ciudadanía activa.

7 Más bien parecieran ser los grupos de sociedad civil organizados, las ONG de derechos de la niñez, los que establecen agendas y les confieren en el mediano y largo plazos legitimidad y una frágil sostenibilidad ligada a la asistencia internacional.



¿QUÉ CAMBIOS NECESITA
LA INSTITUCIONALIDAD ACTUAL
PARA LOGRAR SUS METAS
MÁS RÁPIDO, CON MENOR COSTO
Y DE MEJOR MANERA?

3 ¿QUÉ CAMBIOS NECESITA LA INSTITUCIONALIDAD ACTUAL PARA LOGRAR SUS METAS MÁS RÁPIDO, CON MENOR COSTO Y DE MEJOR MANERA?

3.1 CENTRARNOS EN LOS DETONANTES DEL CAMBIO

La revisión del panorama institucional al respecto de la atención a los derechos de la niñez y la adolescencia en Guatemala deja claros el número y variedad de los problemas que deben abordarse. Las recomendaciones ya identificadas por otros son muchas, e igualmente diversas. Ante un escenario así es fácil caer en la parálisis. Por ejemplo, para que un Gobierno resolviera las 107 recomendaciones del Comité de Vigilancia de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas emitidas en su informe de 2010, hubiese requerido atender una recomendación cada 13 días durante 4 años. Entonces, ¿por dónde empezar? Es evidente que se necesita un abordaje distinto.

Tomando eso en consideración, se mencionan a continuación propuestas que parten de cuatro principios básicos:

- El cambio solo ayuda si se adoptan medidas eficaces, es decir, vinculadas mediante una cadena causal explícita con la mejora en las circunstancias de los niños, niñas y adolescentes.
- La clave del desarrollo de la institucionalidad a favor de los derechos de la niñez está en la continuidad de largo plazo, que solo es posible con una legitimidad y valoración pública persistente.
- La fidelidad en la reproducción de las instituciones en el largo plazo depende de la realimentación (los sistemas de monitoreo y evaluación dentro de las instituciones y la auditoría social y otros

mecanismos de vigilancia ciudadana fuera de ellas).

- Las medidas a adoptar deben ser sencillas e incentivar las conductas deseadas en medio de la realidad política e institucional del país, basándose en realimentación clara.

3.2 CAMBIOS EFICACES: UNA VISIÓN DESDE EL BIENESTAR

¿Qué es lo que confiere unidad a las políticas? Los investigadores han identificado como uno de los problemas mayores del sector la falta de coordinación institucional, para luego formular recomendaciones al respecto (Slowing, 2012; Cajas, 2010). La más obvia es la necesidad de contar con un ente rector de políticas de protección de la niñez, especialmente de aquellas dirigidas a coordinar las acciones de las instancias del Estado (ministerios, secretarías, instituciones del sector justicia) para la prevención, detección, atención y reparación de los casos de violencia contra la niñez que se presentan como casos concretos de negligencia, violencia sexual, maltrato infantil, entre otros. De esta rectoría se deriva, nos dicen, la alineación de las instituciones. Si bien esto es cierto, tampoco cuenta toda la historia. La limitación en dicho abordaje radica en que se construye desde la oferta: son los sectores —los proveedores de servicios de salud, educación, protección, justicia, etc.— a los que se les pide que se alineen, a pesar de que su mandato organizativo, sus competencias técnicas y sus recompensas se configuran en función de garantizar la oferta de un servicio específico, más que de alinearse con otros.

En un marco de desarrollo humano, la *oportunidad* que garantizan esos servicios necesita reunirse con la *capacidad* del ciudadano para aprovechar dichas oportunidades. Es decir, debe reunirse con el empoderamiento (apoderamiento) del ciudadano para demandar los servicios y valorar la institucionalidad que los proporciona. Lo que aquí se postula es que el punto de partida para la coordinación, más que el mandato de prestación desde arriba (aun cuando este debe estar presente), debe ser el reconocimiento y la definición del bienestar demandado desde abajo, desde el ciudadano.

Operativamente esto tiene implicaciones importantes. Primero, es necesario concretar el marco de derechos en términos del bienestar de los sujetos/ciudadanos. ¿Cuáles son las características empíricas del bienestar ciudadano que constituyen el mínimo universal? Esto debe ser suficientemente claro para que cualquier agente del Estado, del sector o ámbito que sea, lo reconozca y admita que no puede desentenderse de atender las carencias donde ellas existan, simplemente porque no corresponde a su sector o no es parte de los servicios que ofrece.⁸

Segundo, dicha definición operativa se traduce inmediatamente en indicadores de monitoreo, como lo ilustran las Metas del Milenio, cuando el indicador no es algo que ocurre post-hoc, después de la definición de la política. Más bien la *política es el medio que se define para alcanzar la meta del indicador*.

Tercero, la *realimentación* se torna fundamental para la continuidad de las instituciones. El monitoreo y la difusión de sus resultados dejan de ser actividades optativas que se agregan al final del diseño de los programas y se convierten en aspectos sustantivos, en el corazón operativo de

los acuerdos de política. Con una dosis de realismo puede afirmarse que lo que se gestiona es lo que se mide.

Finalmente, el *locus* de la coordinación debe ponerse tan cerca como sea posible del ciudadano y su bienestar. En términos prácticos esto significa priorizar el papel del gobierno local como agente⁹ del ciudadano ante el resto del aparato del Estado y como coordinador de la demanda que obliga a los sectores a trabajar juntos en el mismo contexto local. Fortalecer al gobierno municipal es consolidarlo como representante de los intereses y el bienestar de los vecinos ante el gobierno central y los ministerios de línea, no simplemente hacerlo un sustituto u operador local de los ministerios. A su vez, ello significa reforzar la responsabilidad y rendición de cuentas del gobierno local ante los ciudadanos, lo que exige tanto transparencia como empoderamiento ciudadano. No se trata simplemente de consolidar la institucionalidad local, sino de realinear el sistema completo en función de los ciudadanos, incluyendo a la institucionalidad local.

3.3 CONTINUIDAD EN UN PAÍS DE CRISIS

En materia de protección y garantía de los derechos de la niñez, como en otros temas, la literatura destaca la importancia de la continuidad de las políticas y los programas para el logro de resultados. El concepto de continuidad puede significar más de una cosa. Puede ser *continuidad de los resultados obtenidos*, como cuando se consigue de manera sostenida una mejora en la escolaridad, aunque los medios varíen; por ejemplo, desde un programa de ampliación de cobertura educativa como Pronade hasta medidas que reducen la deserción mediante las transferencias condicionadas en efectivo. Puede ser *continuidad de las acciones*,

8 El funcionario tiene una responsabilidad mancomunada para con el bienestar del ciudadano. Si tal bienestar se atiende mediante el servicio de su sector u organización específica, su responsabilidad se concreta en asegurar la provisión de dicho servicio. Por el contrario, si el bienestar se atiende con el servicio de otro sector u organización, no puede desentenderse, sino debe canalizar la demanda para que sea eficaz y eficientemente atendida. Esto no significa que todos deban hacer todo, pero sí que todos son responsables. Ello incentiva a tener una presencia multi-institucional y una comunicación y coordinación inter-institucional.

9 Usamos aquí el término en su sentido estricto, en el marco del pensamiento en torno al problema de las relaciones principal-agente. Los retos institucionales a resolver, incluyendo las decisiones de control sobre los procesos o los resultados y la gestión de la información, son los propios para optimizar esta relación (Eisenhardt, 1989).

por ejemplo el caso del programa de Hogares Comunitarios, que ha sobrevivido múltiples cambios de gobierno (empezando, paradójicamente, por uno que amenazó la continuidad constitucional). Finalmente, puede ser *continuidad en las personas*: que quienes prestan los servicios, conducen los programas, formulan las políticas o las respaldan permanezcan siendo parte de las acciones por largos períodos.

Los tres tipos de continuidad son importantes, pero su peso varía en diferentes circunstancias. En Guatemala, es evidente que se presentan agudas discontinuidades en la conducción de los programas cada vez que se cambia de gobierno. Mientras tanto, la falta de acuerdos sobre los resultados deseados hace que estos varíen tanto como cambian los programas y sus liderazgos. De hecho, tendemos a pensar en los programas como sujetos a periódicas crisis derivadas de los cambios de autoridades. Aquí se propone que procurar acuerdos más específicos sobre resultados deseados y definidos de forma operativa y concreta inducirá mayor continuidad en los mismos, aun cuando las personas y los programas sean volátiles. De manera particular, debe asentarse la continuidad en los presupuestos asignados a los diversos derechos, que en Guatemala cumplen un papel como «planes de facto», son controlados de forma relativamente estricta y se desarrollan en ciclos multianuales. Importan particularmente los presupuestos por resultados, los cuales vinculan el financiamiento a medidas de producción y desempeño.

A la vez, y como ya se señaló, debe reconocerse cierta continuidad perversa que ayuda a entender una aparente paradoja: ¿por qué, si las instituciones enfrentan frecuentes crisis en Guatemala, los resultados parecen no cambiar, o incluso empeoran? ¿No sería de esperar que, bajo condiciones de cambio, el resultado pudiera tanto ser una mejora como un empeoramiento? Cabe sugerir que la inestabilidad política y en las organizaciones y personal de la administración pública refleja constantes más profundas, a las cuales sirve

dicha inestabilidad.¹⁰ Identificar y revertir esas constantes resulta tan importante como postular nuevas intervenciones.

Se sugiere aquí que las constantes en el tiempo que definen los límites de lo posible para las instituciones a favor de los derechos de la niñez son: a) la baja prioridad que tiene el tema de protección infantil en el imaginario y la agenda política; b) detrás de ello, la exclusión y la desigualdad como rasgos formativos de los sistemas económico, social, político y cultural; y c) el poco valor dado a las instituciones públicas como formas de resolver problemas de la acción colectiva. En otras palabras, sí hay instituciones sociales que ofrecen continuidad de las políticas en Guatemala. El problema es que son instituciones con fines que no favorecen el interés superior de la niñez ni la valoración de lo público, entendido como lo estatal común a todos los ciudadanos. Esto se evidencia en la preferencia frecuente de la sociedad guatemalteca por encontrar soluciones por conducto de entidades que sirven el interés de su membresía particular, aun cuando se pueda tratar de un conglomerado grande. Tal es el caso obvio de las cámaras empresariales y los colegios profesionales, pero también de las asociaciones cooperativistas y hasta del Ejército (en función de casta militar, antes que de burocracia pública) y las alcaldías indígenas. Todas destacan una baja credibilidad de las instituciones estatales pertinentes.

3.4 LA FIDELIDAD DE LA REPRODUCCIÓN DE LAS INSTITUCIONES DEPENDE DE LA RETROALIMENTACIÓN

Se ha señalado ya la relación de dos vías entre las instituciones y los agentes (los individuos y los grupos sociales). Por un lado, son las conductas de las personas en interacción las cuales, al tornarse habituales, dan pie a las instituciones. Además, son las personas las que codifican símbolos y atribuyen significados a las instituciones,

¹⁰ Przeworski (2003) señala la contradicción inherente en las instituciones: para sobrevivir en una sociedad con relaciones de poder específicas, las instituciones deben reflejar dichas relaciones: las instituciones son «endógenas».

incluso cuando ellas hayan sobrepasado su racionalidad original. Por el otro, las instituciones enmarcan y modulan, cuando no determinan, la conducta de las personas, encuadrando su posterior toma de decisiones.

En esa vinculación de dos vías hay un ciclo de realimentación que ajusta entre sí la institución ideada y la institución realizada. Muchas veces el proceso de institucionalización no es deliberado, sino que ocurre en el quehacer ordinario de las personas. En este contexto, dicha realimentación es parte de los procesos de comunicación ordinaria en la sociedad y las organizaciones.

Sin embargo, en el marco de este documento interesa particularmente el desarrollo y la modificación de las instituciones que ocurren como un esfuerzo de reforma y mejora, para el caso, vinculado con garantizar la plena vigencia de los derechos de la niñez y la adolescencia. En este marco es especialmente relevante la realimentación deliberada que se expresa en mecanismos de monitoreo que indican a los sujetos de las instituciones acerca de la fidelidad que estas guardan para con los ideales de su racionalidad, y los mecanismos de comunicación que difunden los símbolos y significados de esa racionalidad entre los mismos sujetos.

3.5 ¿QUÉ QUIEREN LOS ACTORES?: MARCAR INCENTIVOS CLAROS

Para plantear intervenciones más eficaces es necesario reconocer la continuidad de instituciones perversas en Guatemala. Cualquier propuesta, si ha de funcionar, tendrá que ser capaz de anular el marco político de esa perversidad —superar los «poderes de veto» (Stein et al., 2006) o, a partir de él y usando su dinámica, desencadenar el cambio— concitar una «masa crítica».

En un ámbito como el guatemalteco, donde los derechos de la niñez y la adolescencia

tienen una baja prioridad, parece poco realista asumir que la voluntad de reforma será suficiente para superar las resistencias. Esto sugiere que tendrá más probabilidades de éxito una iniciativa que, aun cuando intente introducir nuevas formas de interpretar la ciudadanía y los derechos, reconozca¹¹ las motivaciones de los actores y les ofrezca incentivos para actuar a favor de la niñez y la adolescencia, más que simplemente plantear situaciones ideales con un lenguaje normativo.

De forma concreta, responder a esa necesidad significa priorizar los esfuerzos y las inversiones para: a) definir las políticas en función de criterios claros y operativos de bienestar ciudadano; b) alinear el interés del gobierno en el ámbito más local posible para satisfacer esos criterios; c) sujetar la coordinación de servicios a las instrucciones del gobierno local; d) hacer efectiva la rendición de cuentas del gobierno (local) al ciudadano; e) alinear la distribución de responsabilidades por sector, institución y ámbito de gobierno con las capacidades y los intereses de los actores en cada uno de estos niveles y f) configurar un cuerpo de interesados (*constituency*) que sostenga la continuidad de la racionalidad institucional, particularmente mediante la valoración de lo público. En la siguiente sección se concretan algunas de estas prioridades.

3.6 ELEMENTOS ESPECÍFICOS A PRIORIZAR

3.6.1 Definir las políticas en función de criterios claros y operativos de bienestar ciudadano

Las políticas enuncian o implican la intención del Estado. Las leyes, normas, planes, programas y discursos de los líderes de gobierno dan señales de aquello que se pretende lograr o evitar. Más de fondo, las políticas hacen visible el resultado de los consensos, acuerdos (y victorias sobre el disenso) que alcanzan las diferentes partes interesadas (*stakeholders*) en cada situación particular.

¹¹ Y, de ser posible, entienda tales motivaciones (Suddaby, 2010).

Conforme se discute en el capítulo I, las instituciones hacen dos cosas en particular: regularizan las «reglas de juego» y automatizan conductas deseadas en sociedad. En nuestro caso, la reforma institucional procura orientar esas características hacia mejorar las garantías a favor de los derechos de la niñez y la adolescencia. Esto es fruto de la discusión de políticas.

Sin embargo, con frecuencia las políticas se definen de manera ambigua, como forma de desdibujar las diferencias entre partes interesadas, en nombre de la consecución de un acuerdo. Si bien definir un máximo en una política es positivo para fijar los ojos de todos en el ideal, el reconocimiento por parte de todos de que se trata de una aspiración que no puede alcanzarse en el corto plazo deja mucho espacio para el incumplimiento. Buen ejemplo de ello es la política de niñez fijada para un período que cubre más de 3 gobiernos y que está por caducar sin haber llegado a ser referencia para el Gobierno, los partidos políticos y la propia sociedad civil. Aquí se propone que, además de fijar máximos genéricos en las políticas, es necesario definir mínimos concretos: el acuerdo a buscar debe definirse en *función de indicadores precisos de bienestar*. Esto tiene la ventaja de identificar el mínimo concreto que están dispuestos a aceptar todas las partes, antes que solo el máximo ambiguo que están dispuestos a expresar (muchas veces con intención de ser evadido en la práctica) y bajo el que se pueden esconder grandes inequidades, incluso en nombre de la focalización (Repetto, 2003). Además, permite identificar dónde se están consiguiendo buenos resultados y usarlos como ejemplo para inducir el cambio en otros contextos locales y para realizar una focalización efectiva (más que de nombre) de las respuestas.

- **Ejemplo:** al establecer y consensuar una definición operativa de escolaridad mínima (por ejemplo, 180 días al año, 5 horas diarias, 9 años seguidos) es posible, tanto para los responsables de la educación, como para quienes procuran evitar el trabajo infantil, miembros del gobierno local y vecinos precisar, cada uno

desde su particular ámbito, si el criterio se está satisfaciendo, cómo pueden contribuir a él y si un caso específico es materia contenciosa o no. Sin abogar por la falta de ambición, este caso ilustra cómo podría ser preferible definir un mínimo real e inquebrantable de 170 días, antes que un ideal de 180 días que luego se incumple, no se monitorea y resulta en un tiempo efectivo de clases equivalente a 56 días al año (Shuh-Moore *et al.*, 2009).

3.6.2 Alinear el interés del Gobierno en el ámbito más local posible para satisfacer esos criterios

Las instituciones, como la política, son locales. Parafraseando a Einstein, podemos asegurar que en el ámbito institucional no hay «misteriosas acciones a distancia». Para que las instituciones operen en las conductas de las personas deben tocar directamente sus motivaciones. Es por ello que para el caso de cada ámbito de política (con su respectiva definición operativa de bienestar ciudadano) debemos identificar el ámbito de gobierno que, de manera más inmediata, puede afectar la conducta de las personas que harán realidad la política.

Estipular políticas sin determinar quién las hace realidad ni cómo es simple ilusión. Determinar responsabilidades en actores que no tienen condiciones de contigüidad con los sujetos de las políticas es una forma rápida de diseñar políticas ineficaces.

- **Ejemplo:** la Junta Monetaria (JM) puede exitosamente determinar por dictado una tasa de interés y, con ello, modificar la conducta de los actores financieros desde el gobierno central. Esto se debe a que existen vínculos directos, sin intermediarios, entre la JM y los banqueros. No solo deben los banqueros por ley sujetarse al dictado de la JM, sino que esta puede con relativa facilidad comprobar si han cumplido su instrucción: es evidente para cualquiera lo que un banco está cobrando por concepto de interés. Por el contrario, el Ministerio de Educación (Mineduc) puede emitir un dictado acerca del número de

días de clase que deben cumplirse en las escuelas, pero ese dictado no se concreta de manera particular en la inmediatez de la vida del magisterio o los directores de escuela. Salvo una visita intempestiva, una ministra de Educación no puede determinar si una escuela está abierta, menos aún compeler a cada maestro a presentarse puntualmente. La tarea es demasiado dispersa y demasiado remota. Mientas tanto, un gobierno municipal y los vecinos sí pueden, no solo determinar de manera empírica si las pocas escuelas en su jurisdicción están abiertas, sino identificar e incluso resolver los retos que llevan a que algunas estén cerradas en un día concreto.

3.6.3 Sujetar la coordinación de servicios a las instrucciones del gobierno local

La vigencia de los derechos de la niñez es universal, permanente y concurrente. En este documento hemos argumentado que, si bien la oferta de servicios constituye la manera en que el Estado descarga su responsabilidad, es en el bienestar y la demanda satisfecha de los ciudadanos donde se concreta la vigencia efectiva. Para el caso, los derechos de la niñez y la adolescencia se concretan en el bienestar de los particulares, más que en la oferta de los servicios.

En consecuencia, la coordinación entre sectores e instituciones no es simplemente la que se obliga desde arriba, sino sobre todo la que se exige desde abajo. Sin embargo, los ciudadanos particulares —especialmente los más vulnerables y en situación de necesidad— están en desventaja ante las organizaciones públicas para hacer exigibles sus derechos y la coordinación que ello requiere.

En la construcción de una institucionalidad democrática eficaz es indispensable el fortalecimiento del gobierno local —la municipalidad y sus distintas instancias— como agente del ciudadano ante el Estado en el ámbito central. Aunque la capacidad de

financiarse de manera sostenida mediante recursos de su propia población puede ser una medida de la fortaleza del municipio, ello no basta, especialmente en un contexto de extendida y profunda pobreza rural. Al menos tan importante resulta la capacidad de representar de forma legítima, empoderada y eficaz a los vecinos ante el gobierno central y otros actores políticos (tales como el sector privado empresarial), como la capacidad de responder ante sus ciudadanos y rendir cuentas de manera transparente. Por supuesto, la capacidad de prestar los servicios básicos a su cargo resulta la primera y más obvia medida de fortaleza.

Si bien el ámbito más eficaz para implementar las políticas variará según la naturaleza de las mismas y de los responsables de su realización, podemos aventurar que en todo caso la coordinación de los servicios que concretan tales responsabilidades se debe dar en el ámbito municipal, porque es allí donde viven en concreto los ciudadanos. Un municipio amigo de la niñez no es solo aquel que configura sus servicios tomándola en cuenta, sino aquel que activamente representa los intereses y necesidades de sus niños, niñas y jóvenes ante el resto del Estado.

Ante un marco conciso de indicadores de bienestar, el gobierno local puede identificar, con y para los ciudadanos, las necesidades específicas, movilizar y coordinar los recursos ya disponibles, y también reclamar ante las instituciones sectoriales (y por qué no, también ante los organismos Legislativo y Judicial) los satisfactores concretos requeridos, todo en la inmediatez de la experiencia de los ciudadanos, antes que en la ambigüedad genérica de quien se sienta en un despacho en la ciudad capital.

Esto por supuesto no deja de presentar retos, que son la materia de la inversión en institucionalidad. Por una parte, el municipio debe «querer el bien» de sus ciudadanos.¹² Cualquiera que sean los retos de la elección de gobiernos municipales legítimos, hay

12 Por ser nuestro foco las instituciones, se ignora que, al igual que en otros ámbitos, este «querer el bien» es tanto un rasgo de la institución municipal como de sus líderes. Sin embargo, se admite que el cambio institucional tendrá que pasar por el cambio en la mentalidad y las prácticas de las personas que ejercen el gobierno municipal (Goetz & Phillip, 2000).

en ellos una tarea con contenidos técnicos concretos: el gobierno municipal debe conocer la meta de los indicadores de bienestar, el estado de las necesidades de sus vecinos (la brecha de satisfacción) y los medios (las responsabilidades sectoriales y de ámbitos de gobierno) para llenar esa brecha.

Por otra parte, el municipio debe contar con los recursos y el poder para hacer exigibles y cumplibles sus reclamos ante las organizaciones sectoriales. Si en algo ha de invertirse para consolidar la institucionalidad debe ser en re-balancear los pesos y contrapesos entre municipio y ministerios de línea (y otros ejecutores del ámbito central), para que el municipio pueda exigir y canalizar los servicios centrales en función de las necesidades e intereses de sus vecinos. De esto se dirá más al discutir los mecanismos de ejecución.

- **Ejemplo:** cuando en un municipio rural se determina que hay un grado importante de ausentismo escolar debido al trabajo infantil, ¿de quién debe ser la iniciativa para actuar? Las comisiones interministeriales en la capital podrán formular políticas, acuerdos y programas, incluso asignar presupuestos, pero tienen muy poca capacidad para actuar sobre esos niños y niñas concretos, que por estar en esa cantera, no van a esta escuela. Mientras tanto, un alcalde incluso podrá conocer de nombre y apellido a los padres y madres de los niños ausentes, almuerza con la directora de la escuela y entiende las necesidades de trabajo e ingreso de los pequeños empresarios de su localidad. Sin embargo, ¿dependerá su reelección de actuar al respecto?; ¿sabrá cómo activar la legislación para proteger a los niños y niñas de las formas intolerables de trabajo infantil? ¿Conocerá el marco regulatorio del Mineduc en materia de flexibilidad del horario escolar? ¿Podrá identificar y movilizar recursos del Mides para apuntalar la precaria economía de las familias cuyos hijos e hijas deben trabajar? ¿Contará con la asesoría para presentar una demanda judicial por incumplimiento de las garantías de protección a sus

vecinos más jóvenes? Hacer viables estos mecanismos y asegurar la capacidad de las autoridades de cada municipio para traducir la legislación vigente en servicios efectivos, con la competencia que demuestran los municipios más exitosos, ofrece un espacio concreto de fortalecimiento institucional.

3.6.4 Hacer efectiva la rendición de cuentas del gobierno (local) al ciudadano

La preocupación por acercar la coordinación de políticas al ámbito local no elimina el problema de hacer responsable al Gobierno ante los ciudadanos. Sin embargo, puede hacerlo más manejable. El reto tiene al menos dos aristas. Por una parte, abrir efectivamente el gobierno local a la vigilancia ciudadana. Este es el reto de la transparencia. Por el otro, hacer a los ciudadanos más capaces y empoderados para la auditoría. En ambos casos hay tareas de desarrollo institucional, y ambos pueden beneficiarse del fortalecimiento de los pesos y contrapesos entre ámbitos de gobierno.

La necesidad de transparencia subraya la importancia de empezar con la generación de acuerdos de definición operativa del bienestar que caracterizan la vigencia de los derechos. Los indicadores y metas para tales definiciones operativas, así como la medición de logro con respecto a las mismas, son el primer objeto a transparentar ante la ciudadanía. Es necesaria la medición sistemática de indicadores construidos y perfeccionados recurrentemente, que evalúen la dimensión técnica (incluyendo el desempeño financiero-presupuestario), pero también la gestión y la sujeción a valores —lo que Moore llama «lo filosófico y lo político» (Moore, 2012)—. Junto con la divulgación de los hallazgos, estas son tareas en las cuales las ventajas y retos comparativos de escala y de competencia técnica, y sobre todo el contrapeso del gobierno en el ámbito central, se tornan particularmente valiosos de cara al gobierno local.

Fortalecer la capacidad y el empoderamiento ciudadano para la auditoría es una tarea más compleja, pero para la cual existen amplios antecedentes prácticos en el sector

no-gubernamental (véase, por ejemplo, la experiencia de Plan Internacional en apoyo a la conformación de Cocoditos para la inclusión de la niñez y la juventud en la gobernanza local: PLAN International, 2012). Aunque hay muchos aspectos que se refieren estrictamente al fortalecimiento de la ciudadanía democrática activa, hay espacio considerable para la inversión en el fortalecimiento institucional si el tema se aborda con una visión de auditoría social, en que la vigilancia ciudadana se articule mediante un diálogo constructivo con las instituciones públicas locales. De nuevo, las organizaciones del gobierno central pueden jugar un papel constructivo a partir de una visión de fortalecer los pesos y contrapesos entre ámbitos de gobierno, y entre gobierno y ciudadanía.

- **Ejemplo:** los ministerios de línea y las entidades de gobierno central (tales como el Instituto Nacional de Estadística y la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia) realizan procesos sistemáticos y regulares de recolección de información sobre el contexto social, las condiciones de los ciudadanos y la prestación de servicios que, aunque siempre son mejorables, gozan ya de credibilidad y confiabilidad. Además, el sector público cuenta con experiencias de integración de información multisectorial para la toma de decisiones que muestran la viabilidad de reunir, y sobre todo divulgar, información en formatos que faciliten su interpretación de cara a metas. Estos datos pueden ponerse en manos de los ciudadanos, con independencia y sin vulnerar la autonomía del gobierno local, ya sea de forma directa, a través de los medios de comunicación, o en coordinación con iniciativas de auditoría social.

Tal como se puede fortalecer la capacidad técnica de los gobiernos municipales para movilizar los recursos sectoriales a favor de los derechos de la niñez y la adolescencia en su jurisdicción, es

perfectamente viable desde el centro dar soporte a la capacidad de los ciudadanos para vigilar el desempeño del gobierno municipal. Mientras que fortalecer a los actores comunitarios en sus demandas ante el gobierno central es muy retador por el desequilibrio existente en condiciones de poder, entre comunidad y gobierno local, el asunto es bastante más viable y el soporte desde el centro un elemento independiente que contribuye al equilibrio.

3.6.5 Alinear la distribución de responsabilidades funcionales por sector, institución y ámbito de gobierno con las capacidades y los intereses de los actores en cada uno de estos

La medida última del éxito en la reforma institucional será que los servicios estén efectivamente disponibles, sean accesibles y se presten con la calidad necesaria para resolver las necesidades a las que se orientan, para todos los ciudadanos. En este marco, se presenta un asunto específico relativo al costeo de la prestación de los servicios que no es materia de este documento, pero debe quedar consignado: en muchos casos, el problema empieza cuando la inversión en los servicios simplemente no llega a un umbral mínimo suficiente para funcionar con eficiencia, eficacia y equidad: el presupuesto nacional para 2011 no dedicaba a la niñez y la adolescencia sino Q 10,163.6 millones — el equivalente al 2.9% del PIB (Maldonado, 2010).¹³

Más allá de ese reto está la alineación de las responsabilidades por la prestación de los servicios en función de sectores, organizaciones y ámbitos de gobierno, de manera que se garanticen los propósitos institucionales de claridad de las reglas del juego y persistencia en el tiempo. Esto exige, primero, diferenciar las funciones de *rectoría*, *implementación* (que incluye la prestación y administración de servicios), *financiamiento* y *monitoreo* de las políticas, y definir la distribución de responsabilidades para

13 De ese monto, «77% será destinado a educación, 10.1% a protección social, 4.2% a la inversión a través de los Consejos de Desarrollo (infraestructura) y cerca del 0.2% a inversión en salud» (Maldonado, 2010: 7).

cada una. Las diversas funciones pueden eventualmente coincidir en un solo agente institucional, pero ello no debe darse por sentado y, de hecho, se argumenta aquí que reconocer su relativa independencia ofrece una de las principales oportunidades para hacer más eficaz la institucionalidad a favor de los derechos de la niñez y la adolescencia en un ambiente de recursos limitados.

Se señaló antes la importancia de colocar la responsabilidad de la implementación en el ámbito de gobierno más cercano a los sujetos de la política. Esto incluye precisar los ámbitos correspondientes en los que la rectoría, el financiamiento, la implementación y el monitoreo pueden servir mejor al interés de los ciudadanos. La distribución de responsabilidades por función debiera procurar, hasta donde sea posible, la existencia de pesos y contrapesos, aprovechar el control sobre los recursos como instrumento de política, maximizar la eficiencia y eficacia técnica en la prestación de servicios, y evitar el conflicto de interés en el monitoreo. Una precaución particular se refiere a crear sistemas de peso y contrapeso que no degeneren en bloqueos al crear círculos viciosos sin salida. Esto se asocia, pero no es equivalente, a las discusiones más amplias sobre la descentralización del Estado y la necesidad de fortalecer las capacidades del municipio, especialmente por la tradición centralista de Guatemala (véase Oszlack, 2011).

- **Ejemplo:** en la actualidad, las responsabilidades por la rectoría, el financiamiento, la prestación y el monitoreo de servicios educativos están todas preponderantemente concentradas en el Ministerio de Educación (Mineduc). Dicha entidad debe desplegar esta compleja panoplia de obligaciones en un entorno de recursos limitados, conflictos de interés y prioridades que compiten entre sí. Son abundantes las ambigüedades entre sectores y ámbitos de gobierno, por ejemplo entre el Mineduc y las municipalidades en materia de construcción escolar y contratación docente, y entre el Mineduc y el sector privado en lo relativo a la formación docente.

Por contraste, al reconocer la relativa independencia entre rectoría y financiamiento sería posible alinear la función rectora del Mineduc con la función financiadora para cerrar brechas en prestación de servicios donde hiciere falta.

3.6.6 Configurar un cuerpo de interesados (constituency) que sostenga la continuidad de la racionalidad institucional

Se ha destacado la naturaleza ideada de las instituciones. Esto significa que su realidad depende de que las personas crean en ellas de manera continuada y reproduzcan, día a día, las conductas que las hagan realidad.

En un esfuerzo deliberado de reforma institucional no basta con manipular las instituciones formales del Estado, que son el objeto de los cinco puntos anteriores. Es necesario, además, abordar de forma deliberada la racionalidad que subyace en dichas instituciones.

Con esto en mente, a la vez que se alinean mejor los incentivos, que se coloca el control en ámbitos pertinentes y se da a los actores las bases para su ejercicio efectivo, se busca cultivar una masa crítica de interesados que comparten las ideas, interpretaciones y razones que les impulsan a abandonar las conductas de una institucionalidad no deseada y a adoptar habitualmente las conductas de una nueva institucionalidad.

La constitución de tal masa crítica de interesados incluye la identificación de actores clave, el fomento al diálogo (pues la racionalidad institucional no es algo que se injerta mecánicamente, sino que es construida por los sujetos mismos) y la información y formación que alimentan el diálogo con datos, evidencia y argumentos.

- **Ejemplos:** las instituciones formadoras de recursos humanos son frecuentemente núcleos en torno a los que se configura una masa crítica de interesados. En Guatemala, el Instituto Nacional de Administración Pública (Inap) ha jugado por bastantes años un papel como reproductor de

una ideología específica acerca de la importancia de la gerencia pública y la burocracia para el fortalecimiento del Estado. Una parte importante de la desarticulación de la ideología de la burocracia pública se desencadenó con el debilitamiento de dicha entidad a partir de la segunda mitad de la década de 1990.

Similarmente, las escuelas de medicina desempeñan un papel de reproducción de la racionalidad medicalizante y segmentadora del sistema de salud, a pesar de esfuerzos persistentes por ampliar la valoración de la salud pública.

3.7 EXPERIENCIAS EXITOSAS EN EL CAMBIO INSTITUCIONAL PARA EL DESARROLLO

3.7.1 Chile: erradicación de la desnutrición infantil

La erradicación de la desnutrición infantil en Chile tomó alrededor de cuarenta años (1960-2000), en los que ese país logró pasar de una tasa de 37% a una de 2.9% en niños(as) menores de seis años, incluyendo la desnutrición leve. La creación de la estructura de políticas se dio sobre el consenso técnico acerca de las políticas y los programas necesarios para afrontar este fenómeno.

Una política de Estado de lucha contra la desnutrición infantil fue aplicada de manera continua durante décadas, independientemente del Gobierno de turno. Esto incluyó también la ampliación de cobertura nacional de atención en salud; el diseño y ejecución de políticas de salud, alimentación y nutrición en el ámbito educativo; y el desarrollo de políticas para ampliar la cobertura de agua y alcantarillado. Para el seguimiento y valoración de los resultados obtenidos a lo largo del tiempo fue establecido un sistema de vigilancia nutricional y se crearon entidades de investigación y desarrollo del conocimiento: en 1969 se creó el Departamento de Nutrición de la Facultad de Medicina de la Universidad de Chile y en 1976 el Instituto de Nutrición y Tecnología de los Alimentos (Inta); además, se instituyeron el Consejo para la Nutrición y Alimentación (Conpan) y la Corporación para la Nutrición Infantil (Conin).

Los factores contextuales que afectaron de forma positiva el Programa son: la continuidad de las políticas y programas; la formación de recursos humanos en el tema de la desnutrición; la participación de la comunidad científica y de los profesionales de la salud en la toma de decisiones políticas; y, por último, la participación activa de la población en la demanda de servicios de salud y en los programas de alimentación complementaria.

3.7.2 Corea del Sur: éxito educativo

En Corea del Sur, la enseñanza básica y media es gratis y obligatoria; se implementa en áreas rurales desde 1985 y se encuentra extendida para todo el país desde 2002. El desarrollo institucional incluyó la ejecución de políticas de gratuidad y obligatoriedad para la enseñanza básica y media, así como políticas para la implementación de métodos de innovación en la enseñanza y aprendizaje mediante la utilización de las tecnologías de información y comunicación (TIC).

Adicionalmente, se realizó una reforma al sistema docente que generó la creación de un sistema de entrenamiento para buenos profesores, con énfasis en la escuela; se construyó un sistema de empleo flexible y abierto, un sistema de formación continua y un sistema de salarios enfocado en las habilidades y logros. También se crearon incentivos para las industrias editoriales del sector privado, para que publicaran libros con contenido didáctico. Se instituyó el Sistema Nacional de Información Educativa, cuyo propósito es apoyar la toma oportuna e informada de decisiones para el diseño de políticas educativas.

Entre los factores propios del contexto surcoreano destacan el entorno altamente competitivo, el valor social y cultural que los padres de familia dan a la educación y el alto presupuesto asignado año con año al Ministerio de Educación.

3.7.3 Corea del Sur: cobertura universal de salud

En Corea del Sur, la asistencia sanitaria se volvió una prioridad desde el año 1977 con la creación del Seguro Nacional de Salud.

Doce años después, el sistema se extendió a una cobertura universal. Entre los elementos clave de la institucionalidad creada para el logro de la cobertura universal destacan: la ley de obligatoriedad del seguro de salud para trabajadores industriales; la implementación del Programa de Asistencia Médica, enfocado en personas de escasos recursos; a partir de la unificación de todos los fondos de seguros de salud existentes, creación de un sistema único asegurador; establecimiento de una Agencia Nacional de Colaboración en Salud Basada en Evidencia.

El seguimiento de los avances estuvo a cargo del Servicio de Revisión de Seguros de Salud y Evaluación de Servicios. Una vez conseguida la cobertura universal, se fortaleció la institucionalidad a través de cuatro reformas importantes al sector salud: a) la reforma que prohíbe a los médicos la venta de medicina a pacientes desde sus clínicas y prohíbe a los farmacéuticos prescribir medicamentos; b) la unión de múltiples fondos de seguro de salud en una sola aseguradora; c) la introducción de la estructura de seguro a largo plazo; y d) la expansión gradual del paquete de beneficios del seguro nacional de salud.

El aspecto clave para el logro de la cobertura universal fue que las personas que estaban en condiciones de pagar sus propias contribuciones (principalmente los empleados de las grandes empresas) no recibieron subsidios del Gobierno. Gradualmente, la cobertura fue expandiéndose a otros grupos de la sociedad. A finales de la década de 1980 el Gobierno hizo obligatoria la cobertura para los auto-empleados en las zonas rurales y luego lo hizo en las poblaciones urbanas.

3.7.4 Brasil: erradicación de la pobreza

En Brasil, más de 26 millones de habitantes salieron de la pobreza durante el período comprendido entre 2004 y 2009. Los cambios institucionales incluyeron la implementación de una política de acceso a empleo formal;

la ampliación de derechos de sectores antes excluidos;¹⁴ la creación de un beneficio monetario (Beneficio de Prestación Continua, BPC) del valor de un salario mínimo garantizado a todos los indigentes ancianos con ingreso familiar *per cápita* inferior a un cuarto del salario mínimo vigente; y la implementación de un programa de transferencia de ingresos mensuales a las personas que acreditaran ser pobres, a los ancianos y a los que padecieran alguna deficiencia. Un aspecto contextual que favoreció la institucionalidad fue la recuperación del valor real del salario mínimo en tasas superiores a la inflación.

3.7.5 Sultanato de Omán: reducción de la brecha de género

En el Sultanato de Omán tomó veinte años (1985-2005) reducir la brecha de género en las áreas de salud, educación y desarrollo. La institucionalidad creada durante este período comprende: la implementación de políticas orientadas a la atención integral de salud preventiva y terapéutica para las mujeres y el establecimiento de departamentos dentro del Ministerio de Salud para dedicar especial atención a las necesidades de salud de las mujeres omaníes.

Además, se estableció una Dirección General de la Mujer y el Niño, así como centros de mujeres y de formación para el desarrollo de las mujeres rurales. Se formuló la Visión 2020, que incluye el acceso a una educación básica gratuita para estudiantes en edad de educación básica, así como transporte gratuito y libros de texto para el año académico, y se emitió el Real Decreto núm. 71, que señalaba la reconstitución de la Comisión Nacional para la Protección de la Infancia.

Algunos elementos que coadyuvaron al logro de la reducción de la brecha de género fueron: contar con organizaciones públicas con un rol claro y específico; la formación continua del personal sustantivo y administrativo.

14 Se reconoció que la indigencia no es solo falta de ingresos, sino también exclusión de los derechos ciudadanos denegados por la falta de acceso a servicios; de esta cuenta se creó la Secretaría Extraordinaria de Erradicación de la Pobreza extrema, cuyo fin era implementar mecanismos eficaces de rescate de los grupos que vivían en situación degradante y conducirlos más allá de la garantía de la renta (Lavinas, 2012: 77).

CONCLUSIONES

1. En el esfuerzo por garantizar los derechos de la niñez y la adolescencia en Guatemala hay avances, pero también limitaciones. Entre las principales limitaciones cabe mencionar la lentitud de las mejoras; la desigualdad con que se atienden las necesidades de los más pobres, la población rural, los indígenas y las mujeres; el agravamiento de fenómenos como la violencia entre los jóvenes y la violencia hacia las mujeres.
2. Las respuestas del Estado varían, además, por sector. Mientras que en educación, salud y más recientemente alimentación y nutrición las respuestas son bastante visibles, temas como la atención a los adolescentes en conflicto con la ley penal y la violencia contra las mujeres presentan serias deficiencias de servicio.
3. Diversos estudios, incluyendo publicaciones previas de la serie *Contamos* del Icefi, destacan que no basta atender el contenido temático de cada sector, sino que también se debe prestar atención a las debilidades del marco institucional relacionado con los derechos de la niñez y la adolescencia.
4. Mejorar las instituciones exige entenderlas en su particularidad como fenómenos sociales que no se limitan a las organizaciones formales. Las instituciones se comportan como reglas de conducta externa que condicionan la voluntad de los individuos y que persisten aun cuando las razones de su origen hayan desaparecido. Esta tarea de mejora también exige reconocer que hay casos en que, más que institucionalizar, lo primero es desmontar instituciones —como el racismo— que no permiten progresar.
5. Reformar las instituciones en respuesta a los derechos de la niñez y la adolescencia exige entender las reglas que subyacen en la situación actual y en la deseada, superar los factores de resistencia al cambio, inducir el cambio de las conductas concretas y formar una masa crítica que sostenga el cambio.
6. Para priorizar los esfuerzos identificamos cuatro principios básicos: a) favorecer medidas de política claramente vinculadas con mejoras en las circunstancias de niños, niñas y adolescentes concretos; b) preferir mecanismos que construyan la continuidad en el largo plazo; c) priorizar la formación de las personas y los sistemas para reproducir las acciones de forma fiel en todo el territorio y en todo momento; y d) proveer incentivos para que las personas «escojan bien» a favor de los derechos de la niñez y la adolescencia.

7. Estos principios se concretan en: definir políticas a favor de la niñez y la adolescencia con criterios e indicadores operativos de bienestar ciudadano; alinear el interés del Gobierno en el ámbito más local posible para satisfacer dichos criterios; sujetar la coordinación de servicios al ámbito de gobierno más local posible; hacer efectiva la rendición de cuentas del gobierno local a los ciudadanos en materia de derechos de la niñez y la adolescencia; alinear las responsabilidades funcionales en los ámbitos más pertinentes de gobierno y conformar un cuerpo de interesados que sostenga la continuidad de esta racionalidad institucional.

RECOMENDACIONES

5.1 Elementos contextuales

Previo al desarrollo de una «hoja de ruta» que describa algunas intervenciones críticas para desencadenar cambios institucionales que sostengan los derechos de la niñez y la adolescencia en Guatemala, cabe señalar que existen necesidades de reforma institucional que operan como factores críticos, pero que no son específicos del tema. Aquí citamos tres que, por su naturaleza genérica, no son tratados como parte de la hoja de ruta, aunque son decididamente importantes.

Reformar el régimen de servicio civil. Las instituciones, hemos dicho, son constructos de las personas que dependen de los valores y de una racionalidad compartidos, así como de las motivaciones, competencias e incentivos. El personal de la administración pública —funcionarios regulares del servicio civil— constituye la masa principal de personas que reproduce la institucionalidad pública encargada de los derechos de la niñez y la adolescencia. Mientras el reclutamiento, la selección, la formación, los salarios y la supervisión del personal de la administración pública no estén alineados en función del interés superior de la niñez y la adolescencia, será difícil reformar y sostener la reforma de las instituciones.

Reformar el sistema electoral y de partidos políticos. Hemos insistido en la importancia de construir la lógica institucional a partir de las necesidades de los ciudadanos y en el ámbito más local posible. Esto exige un gobierno, particularmente un gobierno local abierto a las demandas y la vigilancia de los ciudadanos. Esto será siempre difícil sin un sistema electoral y de partidos políticos en el que se considere que el éxito de la carrera de los políticos depende más de servir a los grandes financiadores de campaña, que de su capacidad de respuesta a los ciudadanos.

Reducir y controlar la violencia y el crimen. Las instituciones reducen la fricción de las transacciones sociales, haciéndolas predecibles y automáticas. Sin embargo, a su vez dependen para surgir de un contexto predecible. El crimen violenta la regularidad de las interacciones sociales y su transparencia y reduce los réditos obtenidos al sujetarse a las reglas institucionalizadas. Para que las personas apuesten a la institucionalidad necesitan un mínimo de seguridad de que esa sujeción no les pondrá en desventaja ante otros.

Tabla 1
5.2 Hoja de ruta: acciones prioritarias

Prioridades	Resultados visibles	Acciones de corto plazo	Acciones de mediano plazo
Definir las políticas en función de criterios claros y operativos de bienestar ciudadano.	Conjunto mínimo de indicadores sobre desempeño técnico (incluyendo lo presupuestario), de gestión, valorativo y político.	Desarrollar de forma participativa un sistema de indicadores en DD. NN. como un ejercicio de pactos políticos mínimos (aunque con insumos técnicos).	Ajustar y actualizar el sistema de indicadores de DD. NN. sobre la base de resultados.
Alinear el interés del Gobierno en el ámbito más local posible para satisfacer esos criterios.	Identificada una instancia líder e instancias colaboradoras para cada indicador.	Para cada indicador operativo pactado, identificar la entidad de gobierno que está más cerca del ámbito en que deben darse los cambios necesarios para su cumplimiento.	
	Una propuesta de agenda de reforma legislativa y regulatoria.		Formular y promover cambios normativos (legales, reglamentarios y operativos) para alinear responsabilidades por ámbitos de gobierno.
Sujetar la coordinación de servicios a las instrucciones del gobierno local.	Municipios fortalecidos para representar a los ciudadanos ante las instituciones del Estado central, para coordinar y prestar servicios, para rendir cuentas y empoderar a los ciudadanos.	Identificar e incorporar metas y brechas de bienestar en las políticas, planes y programas municipales.	Dar seguimiento y publicidad periódica a las metas y brechas de bienestar, incluyendo el reconocimiento a los logros por municipio.
	Funcionarios y técnicos locales con acceso y capacidad para ejercer sus responsabilidades y potestades con respecto a los derechos de la niñez y la adolescencia.	Fortalecer, mediante documentación y capacitación, la información disponible para el municipio con respecto a las responsabilidades y recursos sectoriales.	
	Los ciudadanos cuentan con acceso y pueden usar información sobre responsabilidades y recursos sectoriales y municipales con respecto a los derechos de la niñez y la adolescencia. Se ha fortalecido la normativa y la capacidad de gestión e interacción del municipio con respecto a las instituciones sectoriales y los órganos del Estado.	Desarrollar o facilitar un sistema abierto de información que integra datos de salud, educación, nutrición, demografía y planificación. Elaborar recursos de información de fácil interpretación y aplicación para los ciudadanos.	Promover recursos normativos (legales, reglamentarios y operativos) para hacer efectiva la aplicación de la Ley de Acceso a la Información Pública en el ámbito de los derechos de la niñez. Apoyar a los ciudadanos en la gestión de información ante las instituciones públicas, en el marco de la Ley de Acceso a la Información Pública.

Prioridades	Resultados visibles	Acciones de corto plazo	Acciones de mediano plazo
	Se ha fortalecido la normativa y la capacidad de gestión e interacción del municipio con respecto a las instituciones sectoriales y los órganos del Estado.	Identificar elementos de la legislación nacional y del Código Municipal que necesitan fortalecerse para el ejercicio efectivo del rol del municipio en la promoción y defensa de los derechos de la niñez y la juventud. Fortalecer capacidades técnicas y políticas de los líderes y lideresas municipales para gestionar acciones y focalizar recursos ante los ministerios de línea y otras instituciones del Estado.	Acompañar a las municipalidades en el ejercicio del rol de gestión en pro de los derechos de la niñez y la juventud ante los ministerios de línea y otras instituciones del Estado, incluyendo los Organismos Legislativo y Judicial.
Hacer efectiva la rendición de cuentas del gobierno (local) al ciudadano.	Ampliamente divulgados productos informativos de fácil comprensión y aplicación, basados en el sistema de información.	Fortalecer la normativa y organización para la divulgación periódica, sistemática, accesible y de ámbito local de información pública sobre la situación de los derechos de la niñez y la adolescencia.	
		Fortalecer la normativa y organización para la rendición de cuentas municipales en materia de servicios y representación del ciudadano ante los sectores (ministerios de línea), los otros ámbitos de gobierno y los organismos del Estado. Fortalecer la capacidad divulgativa de información de los ministerios de línea y secretarías responsables de servicios a la niñez y la adolescencia.	Apoyar a los ministerios de línea y secretarías responsables de servicios (por ejemplo, MSPAS, Mineduc, Mides, SBS, Sosep, Sesán) en el desarrollo de productos y programas que informen y capaciten a los ciudadanos sobre sus derechos ante el municipio en materia de derechos de la niñez y la juventud.
	Ciudadanos que ejercen con eficacia la capacidad de auditoría social.	Inducir/aprovechar/consolidar organizaciones que efectúan la agencia de los ciudadanos: a) monotemáticas, b) articuladas, c) financiadas, mediante capacitación y fortalecimiento organizacional para ejercitar la auditoría social en derechos de la niñez y la adolescencia.	Acompañar casos paradigmáticos de auditoría social y divulgar información sobre sus procesos y resultados.

Prioridades	Resultados visibles	Acciones de corto plazo	Acciones de mediano plazo
Alinear la distribución de responsabilidades por sector, institución y ámbito de gobierno con las capacidades y los intereses de los actores en cada uno de estos.	Desarrollada (e implementada) una propuesta de redistribución de responsabilidades que las coloca en el ámbito más local eficiente.	Identificar las necesidades y oportunidades de redistribución de responsabilidad por servicios entre ámbitos de gobierno.	Desarrollar propuestas normativas y técnicas para la redistribución de responsabilidades por servicios entre ámbitos de gobierno.
	Implementados mecanismos de distribución territorial del gasto para el gobierno central, en coordinación con las municipalidades.	Desarrollar estudios de costeo per cápita de gasto por sector de política para atender los derechos de la niñez y la adolescencia, con criterios territoriales y de equidad. Elaborar propuestas específicas de distribución territorial del gasto por sector y disseminar y discutir con actores interesados.	Ensayar y desarrollar el uso del financiamiento gubernamental (central) como instrumento de política en materia de derechos de la niñez: formulación de normas y criterios de asignación territorial y/o descentralizada.
	Implementados mecanismos de presupuesto por resultados en DD. NN. para los ámbitos central y municipal.	Desarrollar propuestas técnicas que vinculen el monitoreo de los indicadores de bienestar con los presupuestos y gestión de recursos financieros.	Promover la aplicación de criterios de presupuesto abierto por sector para el monitoreo y la rendición de cuentas.
Configurar un cuerpo de interesados (constituency) que sostenga la continuidad de la racionalidad institucional.	Se establece una masa crítica de actores públicos, privados y no gubernamentales interesados en la reforma institucional para los derechos de la niñez y la juventud.	Identificar actores clave: «nodos» con alto grado de conectividad. Desarrollar recursos tecnológicos y operativos para sostener el establecimiento de una red de interesados.	Apoyar la operación y movilización de una red de interesados. Promover el fortalecimiento de la posición relativa de actores interesados en los derechos de la niñez y la juventud en el marco de redes sociales y de poder.
		Fomentar y favorecer el diálogo y la formación para la construcción de una racionalidad propia y compartida entre las y los interesados.	Fomentar la incorporación en programas de formación superior (con grado y sin él) de conocimiento específico sobre derechos de la niñez y la adolescencia y sobre su institucionalidad y gestión.
		Aumentar el nivel de información disponible a los interesados: proporcionar datos, argumentos y ejemplos locales y del contexto internacional.	
	Se forman de manera sostenida profesionales con conocimiento experto (contenido filosófico, técnico, de gestión y político) sobre temas de derechos de la niñez y la juventud.	Incorporar cursos sobre institucionalidad y derechos de la niñez y la adolescencia en procesos de formación superior, buscando aumentar la capacidad en cada ámbito (local, central) y aumentar el número de sujetos receptores para el cambio.	

5.3 Estudio de caso: programas de transferencias condicionadas en Guatemala

En los últimos años, en los países latinoamericanos, los programas de transferencias condicionadas han cobrado una tendencia creciente en materia de política social como estrategia para reducir los niveles de pobreza y desnutrición de la población más vulnerable. Guatemala no ha sido la excepción y, en 2009, se creó un sistema de protección social denominado Mi Familia Progres, ¹⁵ el cual se enmarca en un programa de transferencias condicionadas que, según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2011), «[...] se distingue por ser compleja pero de rápida ejecución y expansión siguiendo los principales lineamientos de los programas instrumentados exitosamente en América Latina durante la última década».

Según los análisis del PNUD (2011), dos elementos destacaban de Mi Familia Progres que hacían que este programa fuera distinto a los restantes de América Latina: a) las asignaciones de bonos de educación y salud se hacen por familia, mientras que en el resto de países se hace por cada miembro menor de 15 años (es decir, per cápita); y b) Mi Familia Progres no cuenta con criterio para actualizar los montos de las transferencias, mientras que en el resto de países el valor se incrementa en línea con la inflación o con los salarios mínimos para mantener su valor real.

Además, Mi Familia Progres fue víctima de muchas críticas periodísticas, académicas y políticas, por considerársele una estrategia de manipulación o clientelismo político y por estimarse que había falta de transparencia del Gobierno en curso. Esto último se atribuía a la debilidad institucional en el que fue creado, ya que la responsabilidad institucional estaba delegada al Ministerio de Educación, en el marco del Consejo de Cohesión Social (instancia creada en el contexto del programa); la ejecución, por su parte, estaba a cargo también del Ministerio de Educación, específicamente de la Unidad de Ejecución Especial (Cecchini, S. y A. Maradiaga, 2011). En ese sentido, la evidencia disponible sugiere que una adecuada institucionalidad blindó este tipo de programas, puesto que es de donde finalmente emanan la transparencia, la sostenibilidad y la efectividad de los mismos (PNUD, 2011).

Con los cambios de entrada del nuevo Gobierno, en 2012, se firmaron tres pactos que conforman el programa de gobierno del Partido Patriota: a) Fiscal y de Competitividad; b) Seguridad, Justicia y Paz; y c) Hambre Cero (Garoz, B. y S. Gauster, 2013). El Plan Hambre Cero se define a sí mismo como la hoja de ruta del Gobierno 2012-2014; fue aprobado el 16 de febrero de 2012 en el seno del Consejo Nacional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (Conasán). Hambre Cero incluye acciones como la denominada Ventana de los Mil Días, para acompañar a las madres desde la gestación y hasta los dos años de las y los menores.

El Plan Hambre Cero

Los objetivos del Plan Hambre:

- Reducir en 10% la prevalencia de la desnutrición crónica infantil, para finales de 2015, promoviendo el desarrollo infantil temprano.
- Prevenir el hambre estacional y reducir la mortalidad en la niñez menor de 5 años ocasionada por la desnutrición crónica aguda.
- Promover la seguridad alimentaria y nutricional, fundamento del desarrollo integral de toda la población guatemalteca.
- Prevenir y atender las emergencias alimentarias relacionadas con el cambio climático y los desastres naturales.

¹⁵ Acuerdo Gubernativo 117-2008, 16 de abril de 2008.

Las acciones buscan generar resultados sobre la desnutrición crónica aguda y el hambre estacional; esta última consiste en la situación de las guatemaltecas y guatemaltecos con escasez de oportunidades de trabajo, aumento en el precio de los alimentos, las consecuencias que traen consigo el ciclo agrícola y los efectos del cambio climático.

Tanto la desnutrición crónica aguda como el hambre estacional están focalizadas en el grupo poblacional de niños y niñas menores de 2 años y en mujeres embarazadas, madres lactantes y mujeres en edad fértil. Además, se hizo una priorización geográfica de 166 municipios con prevalencias altas y muy altas de desnutrición crónica, la mayoría de ellos localizados en la región norte y el altiplano del país. En el caso del hambre estacional, la priorización se hizo hacia 213 municipios; sin embargo, la priorización variará de acuerdo con las evaluaciones del avance de las intervenciones.

Vinculado con el Plan Hambre Cero se creó el Ministerio de Desarrollo Social (Mides), con lo que se institucionalizó el programa de transferencias condicionadas Mi Familia Progres, cambiándolo por uno nuevo que se llamó Mi Bono Seguro.¹⁶

El programa Mi Bono Seguro consiste en un bono de salud de Q 150 para niños y niñas de 0 a 6 años, y un bono de educación de Q 150 (para niñas, niños y jóvenes de 6 a 15 años). A diferencia de Mi Familia Progres, que contempló la transferencia en salud para la edad de 0 a 15 años, con Mi Bono Seguro se redujo la edad, de 0 a 6 años (Garoz, B. y S. Gauster, 2013). Con esto se tiene que, en 2009, el bono representaba el 20% del salario mínimo, mientras que, en la actualidad, tomando en cuenta los efectos de la inflación y la reducción de los montos asignados, la transferencia únicamente constituye el 7% del salario mínimo.

En cuanto a cobertura y focalización, Mi Familia Progres incluía a 871,000 familias. Después de una depuración del padrón realizada por Mi Bono Seguro, las familias favorecidas se redujeron a 757,759. Sin embargo, según Garoz, B. y S. Gauster (2013), las personas entrevistadas en su investigación hablan de una inadecuada selección de las familias favorecidas e indican que la exclusión de personas del programa responde a criterios políticos.

Otro de los aspectos a comparar entre Mi Familia Progres y Mi Bono Seguro es la periodicidad del pago. El problema con Mi Familia Progres era que el incremento de la cobertura del programa y el presupuesto asignado no crecían proporcionalmente, por lo que los pagos eran extremadamente irregulares. Sin embargo, uno de los avances de Mi Bono Seguro fue la bancarización del 100% de las madres que reciben la transferencia, lo cual facilita la logística del pago; no obstante, el problema de la periodicidad no se ha resuelto. Ello se explica por la falta de información sobre el programa ya que, según Garoz, B. y S. Gauster (2013), la fecha de pago es incierta por la falta de programación.

Por último, los resultados de la implementación del Pacto Hambre Cero y los programas vinculados con este, según la exposición del diputado Mario Taracena,¹⁷ han sido lamentables. Por ejemplo, entre 2011 y 2012 los casos de desnutrición crónica en niños menores de 5 años se han incrementado, de 2,416 a 14,956. También se refirió a un «indignante» incremento de las muertes maternas del 49% en ese mismo lapso. Además, el diputado se refirió a las ineficiencias en la repartición de las dotaciones alimentarias, el apoyo a la producción agrícola y el empleo rural.

En conclusión, aunque se han tenido avances en materia de institucionalidad mediante el planteamiento de objetivos claros, es evidente una falta de voluntad política para operar de forma eficiente los programas sociales. El acceso a la información, los criterios de selección y difusión sobre los programas aún son ausentes y dan lugar a la manipulación política y a la generación de conflictos entre las comunidades. También persiste la falta de constancia y reajuste de las transferencias monetarias con respecto a la inflación.

¹⁶ Acuerdo Gubernativo 150-2012, 17 de julio de 2012.

¹⁷ Desayuno foro organizado por el Icefi «Pacto Fiscal para el Cambio: un año y medio después».

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
Caimi	Centro de Atención Integral Materno Infantil
CAP	Centro de Atención Primaria
CDESC	Comité de Derechos Económicos y Culturales
Cenapas	Centro de Atención a Pacientes Ambulatorios
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIE10	Clasificación Internacional Estadística de Enfermedades y Problemas de Salud, 10a edición
CMPMS	Comisión Multisectorial para la Maternidad Saludable
CNE	Centro Nacional de Epidemiología
ENMM	Estudio nacional de mortalidad materna
Ensmi	Encuesta nacional de salud materno infantil
Icefi	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
IGN	Instituto Geográfico Nacional
IGSS	Instituto Guatemalteco de Seguridad Social
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
ISR	Impuesto sobre la renta
IVA	Impuesto al valor agregado
Mineduc	Ministerio de Educación
Minfin	Ministerio de Finanzas Públicas
MIS	Modelo Incluyente de Salud
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OIT	Organización Mundial del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización no gubernamental
Osar	Observatorio de Salud Reproductiva
PEC	Programa de Extensión de Cobertura

PIB	Producto interno bruto
PNC	Policía Nacional Civil
PP	Partido Patriota
Ramos	Reproductive Age Mortality Survey
Renap	Registro Nacional de las Personas
RMM	Razón de mortalidad materna
SAT	Superintendencia de Administración Tributaria
SBS	Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia
Segeplan	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
Sigsa	Sistema de Información Gerencial en Salud
Sinit	Sistema Nacional de Información Territorial
Sosep	Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente
Svet	Secretaría Contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas
TMM	Tasa de mortalidad materna
UNE	Unidad Nacional de la Esperanza
Unicef	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (por sus siglas en inglés)
Unfpa	Fondo de Población de las Naciones Unidas (por sus siglas en inglés)
URNG	Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca
Usac	Universidad de San Carlos de Guatemala
VIH	Virus de Inmunodeficiencia Humana

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Bell, S. (2002). Institutionalism. En J. Summers (Ed.), *Government, Politics, Power and Policy in Australia*. 7ª edición. NSW Australia: Pearson Education Australia.
2. Cajas López, M.T. et al. (2010). *La institucionalidad pública relativa a la promoción de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en Guatemala: Estudio línea base*. Guatemala: Organización de los Estados Americanos, Universidad Mariano Gálvez, Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes, Canadian International Development Agency.
3. Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (2009). *Diagnóstico de la violencia juvenil en Guatemala*. Documento para discusión. Ciudad de Guatemala, Guatemala.
4. Eisenhardt, K. M. (1989). Agency Theory: An Assessment and Review. *The Academy of Management Review* 14 (1): 57-74.
5. Foro Chileno por los Derechos de la Niñez (s/f). *Una nueva institucionalidad para la protección de derechos de niños, niñas y adolescentes*. Disponible en: http://www.paicabi.cl/documentos/nueva_institucionalidad.pdf
6. Goetz K. H. Y G. Philip (2000). Transferring 'Good Governance' to Emerging Democracies: Ideas and Institutional Change. Presentado en: *96th Annual Meeting of the American Political Science Association*, Washington, 31 agosto - 3 septiembre 2000.
7. Hamilton, W.H. (1919). The Institutional Approach to Economic Theory. *The American Economic Review*, 9(1): 309-318. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/1814009>
8. Huntington, S. P. (1968). *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.
9. Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala (2011). *Observatorio de Justicia Penal Juvenil en Guatemala*. Ciudad de Guatemala, Guatemala.
10. Instituto Nacional de Estadística (2011). *Encuesta nacional de empleo e ingreso (Enei)*. Guatemala, Guatemala.

11. Lamont, M. Y. V. Molna (2002). The study of boundaries in the social sciences. *Annual Review of Sociology*, 28, 167-195.
12. Lathrop Gómez, F. (ed.) (2012). *Nueva institucionalidad de infancia y adolescencia en Chile: aportes de la sociedad civil y del mundo académico*. Unicef. Disponible en: http://www.unicef.cl/unicef/public/archivos_documento/363/WD%2013%20Ciclo%20Debates%20WEB.pdf
13. Lavinas, L. (2012). Brasil, de la reducción de la pobreza al compromiso de erradicar la miseria. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 97-98, 67-86. Disponible en: http://www.cidob.org/es/publicaciones/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/97_98/brasil_de_la_reduccion_de_la_pobreza_al_compromiso_de_erradicar_la_miseria
14. Maldonado, E. Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales y Programa de Naciones Unidas para la Infancia (2010). *Análisis del presupuesto 2011 enfocado a la niñez y la adolescencia*. Serie Contamos (Boletín núm. 2). Disponible en: http://icefi.org/wp-content/uploads/2012/08/contamos_2_final.pdf
15. March, J. G., y J. P. Olsen (2005). *Elaborating the «New Institutionalism»*. Working Paper No. 11. Oslo: Arena Center for European Studies. Disponible en: <http://www.cpp.amu.edu.pl/pdf/olsen2.pdf>
16. Mendoza, C. Y C. Arriaza (2012). *7 mitos sobre la violencia homicida en Guatemala*. Guatemala: Cabi y el periódico. Disponible en: <http://public.tableausoftware.com/views/mitoshomicidiosguatemala/Portada?e>
17. Menkos, J., A. Contreras de Álvarez y E. Maldonado. Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales y Programa de las Naciones Unidas para la Infancia (2011). *¿Cuánto estamos invirtiendo en la niñez y adolescencia guatemalteca?* Serie Contamos (Boletín núm. 3). Disponible en: http://icefi.org/wp-content/uploads/2012/08/CONTAMOS_3_color.pdf
18. Menkos, J., et al. Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales y Programa de las Naciones Unidas para la Infancia (2011a). *Protegiendo la nueva cosecha: un análisis del costo de erradicar el hambre en Guatemala, 2012-2021*. Serie Contamos (Boletín núm. 4). Disponible en: http://icefi.org/wp-content/uploads/2012/08/Contamos_No.4_Versi_n_Final.pdf
19. Menkos, J., et al. Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales y Programa de las Naciones Unidas para la Infancia (2011b). *¿En dónde están los ausentes? Un análisis sobre los mecanismos, costos y formas de financiamiento para eliminar la exclusión educativa en Guatemala, 2012-2021*. Serie Contamos (Boletín núm. 5). Disponible en: <http://icefi.org/wp-content/uploads/2012/08/contamos-5.pdf>
20. Menkos, J., et al. Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales y Programa de las Naciones Unidas para la Infancia. (2011c). *El remedio de nuestros males: un análisis sobre los mecanismos, costos y formas de financiamiento para mejorar el sistema de salud pública en Guatemala, 2012-2021*. Serie Contamos (Boletín núm. 6). Disponible en: <http://icefi.org/wp-content/uploads/2012/08/contamos6sinexcesos.pdf>
21. Meyer, J. (2008). Reflections on institutional theories of organizations. En R. Greenwood, C. Oliver, R. Suddaby, & K. Sahlin (Eds.), *The SAGE handbook of organizational institutionalism*. (pp. 790-813). Londres: SAGE Publications Ltd. Doi: 10.4135/9781849200387.n35
22. Meyer, J.W., y Jepperson, R. (2000). The 'actors' of modern society: The cultural construction of social agency. *Sociological Theory* 18 (1):100–120.

23. Ministerio de Educación (2012). *Plan de implementación estratégica de educación 2012-2016*. Ministerio de Educación, Guatemala, Guatemala. Disponible en: http://www.mineduc.gob.gt/portal/contenido/menu_lateral/quienes_somos/politicas_educativas/pdf/Plan%20de%20Implementacion%20Estrategica%20de%20Educacion%202012-2016.PDF
24. Ministerio de Educación, Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional, (2009). *Informe final tercer censo nacional de talla en escolares de Guatemala, 2008*. Guatemala, Guatemala. Disponible en: <http://coin.fao.org/coin-static/cms/media/3/12647162397340/censopesotalladesnutricion.pdf>
25. Moore, M. H. (2003). *On Creating Public Value: What Business (And Non-Profit Organizations) Might Learn from Government About Strategic Management*. (S.e.) Disponible en: http://isites.harvard.edu/fs/docs/icb.topic198963.files/Strategic_Triangle_Public_Value/On_Creating_Public_Value.pdf Acceso 4/04/2013.
26. Moore, M. H. (2012). *Recognizing Public Value: Developing a Public Value Account and a Public Value Scorecard*. (S.e.). Disponible en: <http://www.publiccommons.ca/public/uploads/literature/Moore-9.4.12.pdf>
27. O'Donnell, O. (1994). Democracia delegativa. *Journal of Democracy en Español* 1, 7-23. Disponible en: <http://www.journalofdemocracyenespanol.cl/php/download.php?File=odonnell.pdf>
28. Oszlak, O., y V. Serafinoff (2011). Acerca del diseño institucional: Apuntes para el caso uruguayo. En J. R. Rodríguez, (Ed. Y Coord.), *Aportes y reflexiones para la agenda nacional de descentralización*. Montevideo, Uruguay: Integra. Disponible en: <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/disenio%20inst.pdf>
29. Peters, B. G. (2000). *Institutional Theory: Problems and Prospects*. Viena: Institut für Höhere Studien (IHS).
30. PNUD, INDH, Unicef (2007). *La niñez guatemalteca en cifras: compendio estadístico sobre las niñas, niños y adolescentes guatemaltecos*. Guatemala, Guatemala. Disponible en: http://www.unicef.org.gt/1_recursos_unicefgua/publicaciones/ninez_gautemalteca_en_cifras.pdf
31. Powell, W.W., y DiMaggio, P.J. (eds.) (1991). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
32. Plan Internacional (2012). *Participación de niños, niñas y adolescentes en espacios democráticos: la experiencia de Guatemala*. Panamá: Oficina Regional para las Américas.
33. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2007). *Informe estadístico de la violencia en Guatemala*. Ciudad de Guatemala, Guatemala.
34. Przeworski, A. (2004). The last instance: are institutions the primary cause of economic development? *European Journal of Sociology*, 5 (2): 165-188. Disponible en: <http://journals.cambridge.org/action/displayabstract?Frompage=online&aid=280240>
35. Repetto, F. (2003, 10). *Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina*. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, Panamá. Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047522.pdf>
36. Rogers, E. (2003). *Diffusion of innovations*. 5ª. Edición. Nueva York: Free Press.

37. Severin , E., y Capota, C. Banco Interamericano de Desarrollo, Educación (2011). *El uso de la tecnología en la educación: lecciones desde Corea del Sur* (Boletín núm. 10). Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?Docnum=35130690>
38. Scott, W. R. (2004). Institutional theory: Contributing to a theoretical research program (borrador). En K. Smith & M. Hitt (Eds.), *Great minds in management: The process of theory development*. Oxford, UK: Oxford University Press.
39. Schuh-Moore, et al. (2009). *Using Opportunity to Learn and Early Grade Reading Fluency to Measure School Effectiveness in Guatemala*. EQUIP 2 Case Study, Washington DC: USAID/AED.
40. Skocpol T, y Pierson P. (2002). Historical Institutionalism in Contemporary Political Science. En K. I. Milner *HV Political Science: State of the Discipline*. NuevaYork: W.W. Norton.
41. Slowing, K., y S. Salazar (2012). *Determinantes, barreras y cuellos de botella en el sistema de gestión pública que obstaculizan la realización de los derechos de la niñez*. Guatemala: Unicef (inédito).
42. Stein, E. Et al. (2006). *La política de las políticas públicas progreso económico y social en América Latina informe 2006*. (1st ed.). Cambridge, MA: David Rockefeller Center for Latin American Studies Harvard University. Disponible en: http://escuela.pucp.edu.pe/gobierno/images/documentos/maestrias/bid-la politica de las politicas publicas_steinecheberr1.pdf
43. Suddaby, R. (2010). Challenges for Institutional Theory. *Journal of Management Inquiry* 19(1): 14–20. Disponible en: <http://jmi.sagepub.com/content/19/1/14.full.pdf+html> doi: 10.1177/1056492609347564
44. Unicef (2011). *La adolescencia. Datos y cifras de Guatemala*. Ciudad de Guatemala, Guatemala.
45. Vio, F. Et al. (2008, 05). *Desnutrición infantil en Chile: políticas y programas que explican su erradicación*. Conferencia regional ministerial hacia la erradicación de la desnutrición infantil en América Latina y el Caribe, Santiago, Chile. Disponible en: <http://www.bvsde.paho.org/texcom/nutricion/LOW/LOW-2a.pdf>
46. Weick, K. E. (2000). Emergent Change as a Universal in Organizations, en: M. Beer y N. Nohria (Eds.). *Breaking the Code of Change*. Cambridge: Harvard Business School Press.

Ediciones anteriores



Boletín No. 5

¿En dónde están los ausentes? Un análisis sobre los mecanismos, costos y formas de financiamiento para eliminar la exclusión educativa en Guatemala, 2012-2021

Los derechos humanos fueron constituidos para garantizar que las personas, sin importar su sexo, raza, religión, opinión política, origen o posición económica, alcancen un nivel de bienestar digno. La efectiva implementación del derecho a la educación es un requisito previo para la democratización y para la total participación de los ciudadanos en todas las esferas de la vida.



Boletín No. 4

Análisis del costo para erradicar el hambre en Guatemala 2012-2021 "Protegiendo la nueva cosecha"

Guatemala es uno de los países más desiguales del mundo, un ejemplo de ello es que el porcentaje de niñas y niños entre 0 y 5 años de edad que padecen desnutrición es la mitad de esta población, alrededor de 1 millón 300 mil seres humanos. Es el país de América Latina y el Caribe con mayor desnutrición y el sexto a nivel mundial. Pero el promedio nacional de desnutrición crónica (49.8%) oculta aún mayores desigualdades, por ejemplo, el porcentaje de niñas y niños indígenas desnutridos (65.9%) es mayor a la del país con mayor desnutrición del mundo (Afganistán, 59%), pero la situación de la niñez indígena no es mucho mejor (36.2%), ya que está incluso por encima de la media mundial (34%) y más del doble que el promedio latinoamericano (14%).



Boletín No. 3

¿Cuánto hemos invertido en la niñez y adolescencia guatemalteca?

La apuesta de desarrollo que permite a una nación el cumplimiento universal de los derechos humanos y la creación de espacios y oportunidades para que todos los individuos, sin distinción alguna, puedan participar en la vida política, social y económica, es una responsabilidad social en donde la política fiscal constituye uno de los ingredientes más importantes para su logro. A quién se cobran los impuestos, en qué bienes y servicios públicos se traducen y cómo estos satisfacen las necesidades de toda la ciudadanía, son preguntas necesarias en la construcción de una sociedad democrática.



Boletín No 2

Análisis del presupuesto 2011 enfocado a la niñez y la adolescencia

De los 14.4 millones de habitantes registrados en 2010 en Guatemala, 6.95 millones son niños, niñas y adolescentes. De esa cantidad, el 37%, es decir 2.58 millones, son menores de 5 años. Este documento recoge una serie de análisis sobre el presupuesto de 2011 y sus implicaciones para la niñez y adolescencia guatemalteca y permite hacer una reflexión sobre cómo debería de abordarse el tratamiento a este tema.

