



Revisión del gasto público asociado al cuidado de la niñez y adolescencia en Guatemala (2015 - 2019)

Changing
THE WAY WE
care



Changing The Way We Care
Julio 2020

Investigación y redacción: Enrique Maldonado: Consultor Maestral International

Coordinación: Philip Goldman, Maestral International

Supervisión: Shar Kurtishi, Maestral International

Revisión técnica: María José Ortiz Samayoa, Directora de Programa Cambiando la Forma en que Cuidamos – CTWWC, por sus siglas en inglés, Catholic Relief Services Guatemala, José Manuel Morales, Asesor de procesos gubernamentales para Cambiando la Forma en que Cuidamos, CTWWC, por sus siglas en inglés, Catholic Relief Services Guatemala, Sully Santos de Uclés, Asesora técnica para Cambiando la Forma en que Cuidamos – CTWWC, por sus siglas en inglés, Maestral International en Guatemala y Kelley Bunkers, Asesora Técnica Global del Programa Cambiando la Forma en que Cuidamos – CTWWC, por sus siglas en inglés, Maestral International.

Changing the Way We Care es una iniciativa global implementada por un consorcio formado por Catholic Relief Services, Maestral International y la Fundación Lumos, en colaboración con donantes como la Fundación MacArthur, American People a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), la Fundación GHR y donantes individuales.

El contenido de este informe es responsabilidad exclusiva del Programa Changing the Way We Care / Guatemala y no refleja necesariamente las opiniones de sus donantes.

©2020 Servicios Católicos de Ayuda. Este documento está disponible bajo los términos de la licencia Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International (CC BY-NC-ND 4.0): <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

Aviso importante: Las fotografías de esta publicación se utilizan únicamente con fines ilustrativos y no implican ningún estado de salud particular o estado de cuidado de orfanato/residencial por parte de ninguna persona que aparezca en las fotografías.

Nota importante: las fotografías en esta publicación se utilizan únicamente con fines ilustrativos. Esto no implica ningún estado en particular de salud, orfandad o cuidado residencial por parte de ninguna persona que aparezca en las fotografías.

Contenido

| | |
|---|----|
| Acrónimos..... | 2 |
| Glosario | 3 |
| 1. Introducción..... | 4 |
| 2. La legislación e institucionalidad para el cuidado de la niñez | 5 |
| 3. Metodología | 8 |
| 4. El gasto público asociado al cuidado de la niñez | 9 |
| 5. Conclusiones..... | 27 |
| 6. Recomendaciones | 29 |
| Bibliografía..... | 30 |

Acrónimos

| | |
|--------|---|
| CEPAL | Comisión Económica para América Latina |
| CNA | Consejo Nacional de Adopciones |
| ICEFI | Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales |
| INE | Instituto Nacional de Estadística |
| NNA | Niñas, niños y adolescentes |
| OJ | Organismo Judicial |
| PEFA | Gasto Público y Rendición de Cuentas (por sus siglas en inglés) |
| PGN | Procuraduría General de la Nación |
| SBS | Secretaría de Bienestar Social |
| SICOIN | Sistema de Contabilidad Integrado |
| UNICEF | Fondo de Naciones Unidas para la Infancia |

Glosario

Credibilidad presupuestaria: Mide la proporción en la cual los planes originales de la administración pública cambian durante la fase de ejecución del presupuesto, respecto de lo aprobado por el Congreso de la República. Se mide como el cociente entre el presupuesto vigente y el asignado menos uno.

Ejecución presupuestaria: Expresa la medida en la cual el presupuesto vigente (aprobado +/- modificado) ha avanzado durante la fase de ejecución del presupuesto. Se mide como el cociente entre el presupuesto devengado y el vigente.

Estructura programática del presupuesto: De acuerdo con la Constitución Política de la República el presupuesto público tiene una estructura programática la cual se compone de: programas, subprogramas, actividades, renglón e insumos.

Presupuesto asignado: Es el momento presupuestario que refleja el monto que aprueba el Congreso de la República para el siguiente año fiscal a más tardar el 30 de noviembre de cada año. Esta entidad puede aprobar, modificar o improbar lo solicitado por el Organismo Ejecutivo el 02 de septiembre de cada año.

Presupuesto devengado: Es el momento presupuestario que refleja la adquisición por parte de la administración tributaria de los bienes y servicios que contrató.

Presupuesto recomendado: Es el momento presupuestario que sucede al momento de que el Organismo Ejecutivo por medio del Ministerio de Finanzas Públicas presenta al Organismo Legislativo el monto por institución y programa a ejecutar en el siguiente periodo fiscal; sujeto al análisis de las diferentes Comisiones del Congreso de la República y del Pleno de diputados.

Presupuesto vigente: Es el momento presupuestario que resulta de aplicar modificaciones (aumentos o disminuciones) al presupuesto asignado y es sobre el cual se evalúan las metas de la administración pública. Dichas modificaciones pueden suceder por diferentes razones de coyuntura o reorientación estratégica de planes.

1. INTRODUCCIÓN

Guatemala, como pocos países en América Latina, ha sido pionera en la realización de estudios sobre la inversión pública en niñez y adolescencia, los cuales abordan la totalidad de los programas que un Estado destina a este grupo etario. Por su parte este documento profundiza en la investigación de aquellos programas o actividades que tienen como beneficiario final la niñez y adolescencia, separado de sus progenitores y que crece bajo el abrigo de una institución o de una familia extendida o sustituta.

El abrigo en instituciones es objeto de dos observaciones finales que recibió por parte del Comité de Derechos del Niño, que indican que se debe abandonar el modelo de resguardar a la niñez en macro instituciones y procurar las gestiones para que crezcan en el seno de una familia¹.

Para la realización de la investigación se obtuvieron datos del Sistema Nacional de Contabilidad Integrada (Sicoin), como fuente primaria y como fuente secundaria, estudios recientes que se realizaron en el país sobre inversión pública en niñez y adolescencia.

En primera instancia este documento revisa la legislación e institucionalidad referida al tema de cuidado, abrigo y protección de la niñez y adolescencia en el país a manera de identificar el mandato legal y los responsables en dar cumplimiento a la restitución de derechos humanos de este grupo poblacional. Seguidamente se explica la metodología utilizada y luego se desagrega el análisis de las cifras e indicadores que se construyeron.

Existe una sección la cual es específica para analizar el gasto público asociado al cuidado y protección de la niñez y adolescencia estudiando las dinámicas políticas y técnicas que inciden sobre la dinámica presupuestaria en cada una de las instituciones involucradas: Consejo Nacional de Adopciones, Organismo Judicial, Procuraduría General de la Nación y Secretaría de Bienestar Social. Sobre ésta última se desagrega aún más el presupuesto identificando específicamente los recursos destinados para el cuidado residencial de la niñez y adolescencia, así como el cuidado de ellas y ellos pero a través de familias sustitutas o de acogimiento temporal.

Uno de los principales hallazgos del estudio es, que desde el enfoque del programa de familias sustitutas, los beneficios en el desarrollo cognitivo de un menor de edad son considerables, adicionalmente, representan un menor costo para el Estado que en una institución, es oportuno entonces, iniciar un proceso de cambio para “cuidar mejor a nuestra niñez y adolescencia” fortaleciendo las instituciones para garantizar el impacto positivo en la vida de las niñas, niños y adolescentes guatemaltecos.

¹ UN Committee on the Rights of the Child (CRC), *Consideration of reports submitted by States parties under article 44 of the Convention : Convention on the Rights of the Child : concluding observations: Guatemala*, 25 October 2010, CRC/C/GTM/CO/3-4, available at: <https://www.refworld.org/docid/506961822.html> [accessed 18 August 2020]; *Convention on the Rights of the Child : Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Guatemala: 28 Feb 2018*. CRC/C./GTM/CO/5-6, available at: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC/C/GTM/CO/5-6&Lang=En

2. LA LEGISLACIÓN E INSTITUCIONALIDAD PARA EL CUIDADO DE LA NIÑEZ

De acuerdo con el Censo Nacional de Población y Habitación, elaborado en el año 2018, por el Instituto Nacional de Estadística (INE) en Guatemala, vivían un total de 6.9 millones de niñas, niños y adolescentes, de un total de 16.3 millones de habitantes en el país², es decir, este grupo etario representa el 42.3% de la población, proporción que ha venido disminuyendo, debido a que Guatemala está atravesando el bono demográfico. Esta situación debiese ser aprovechada por las diferentes instituciones gubernamentales, para incrementar la inversión en la infancia y adolescencia precisamente para lograr un mayor rédito de esta transición demográfica.

Sin embargo, Guatemala, tiene una enorme deuda con sus niñas, niños y adolescentes en materia de cumplimiento de sus derechos humanos. De ello da cuenta el (Fondo de Naciones Unidas para la Infancia «Unicef» y la Comisión Económica para América Latina «Cepal» , 2010) quienes encontraron que al año 2006, el 79.7% de la niñez guatemalteca vivía en pobreza. Es decir, un aproximado de 5.02 millones de niñas, niños y adolescentes. A su vez, de ese porcentaje total, el 47.2% vivía en pobreza extrema, equivalente a 2.97 millones de menores de edad.

Por su parte, otro esfuerzo que se realizó recientemente para obtener métricas de la calidad de vida de la niñez y adolescencia fue el realizado por Save The Children, llamado: “Infancias robadas” el cual recoge indicadores³ de siete factores que ponen fin a la infancia. En dicho informe, Guatemala aparece como un país donde algunos niños no gozan de su infancia, alcanzando 624 puntos de 1,000 posibles y en la posición 147, de 172 países analizados. El país obtiene sus notas más bajas en la desnutrición crónica (46.5% de los menores de cinco años) y en la tasa de homicidios, 16 por cada 100 mil menores de edad.

EL estudio más reciente al cual se tuvo acceso como referencia para la creación del índice de bienestar de la niñez y adolescencia a nivel municipal, fue el elaborado por UNICEF y el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) en 2016 llamado: “Pobreza multidimensional infantil y adolescente en Guatemala: privaciones a superar,” elaborado con base en las Encuestas de Condiciones de Vida de los años 2006 y 2014. El estudio obtuvo como principales resultados el hecho de que en el año 2006 el 53.8% de los hogares donde residían menores de 18 años vivían en situación de pobreza, contra el 54.8% en 2014, a su vez la pobreza extrema de estos hogares había aumentado del 16.3% en 2006 al 20.5% en 2014.

La deuda con el bienestar de la niñez y adolescencia en Guatemala que detallan los tres estudios anteriores es muy contradictoria respecto lo establecido en la Constitución Política de la República de Guatemala (1985) puesto que el primer artículo indica que [...] el Estado se organiza para

² De acuerdo con los datos del Censo de 2018 la población censada fue de 14.9 millones, pero agregando la omisión censal 9.0% el dato de población total en Guatemala a ese año fue de 16.3 millones

³ i) Tasa de mortalidad de niños menores de cinco años (muertes por cada 1.000 nacidos vivos.), ii) retraso en el crecimiento (% de niños entre 0-59 meses), iii) niños en edad de educación primaria o secundaria que no van a la escuela (%), iv) niños en situación de trabajo infantil (% de niños 5-14 años), v) adolescentes que están casadas o viven en pareja (% de niñas 15-19 años), vi) tasa de natalidad en adolescentes (partos por cada 1.000 niñas 15-19 años), vii) población desplazada por la fuerza debido a un conflicto (% del total) y, viii) tasa de homicidios de niños (muertes por cada 100.000 hab. 0-19 años).

proteger a la persona y a la familia; el siguiente artículo hace énfasis en que [...] se garantiza la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona.

Inclusive la Constitución en sus artículos 51 y 54 declaran específicamente en lo relativo a la infancia que: *“se garantizará su derecho a la alimentación, salud, educación, seguridad y previsión social, de igual manera se declara de interés nacional la protección de niñas y niños huérfanos o en situación de abandono.”*

Guatemala, como Estado parte de la Convención de Derechos del Niño, reconoce los compromisos de ésta, como por ejemplo, el estipulado en el artículo 20 *“Los niños temporal o permanentemente privados de su medio familiar, o cuyo superior interés exija que no permanezcan en ese medio, tendrán derecho a la protección y asistencia especiales del Estado.”*

Como parte de una aplicación más específica del mencionado artículo y de la Convención en su totalidad (Naciones Unidas, 2010) emitió las *“directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños”* las cuales consideran dos principios básicos sobre el acogimiento de menores; siendo el primero *“el principio de necesidad,”* el cual tiene una función de prevención de la separación de niñas y niños de sus familias. Por su parte, el segundo principio es el de *“conveniencia,”* cual tiene como función asegurar que la elección de acogimiento es apropiada y que promueve la estabilidad, el desarrollo físico e intelectual del menor.

Para evidenciar el cumplimiento de estas directrices, la legislación del país debería de evidenciar al menos que:

1. Separar a un niño o niña de su familia debe de ser un acto de necesidad y de último recurso.
2. La pobreza no será justificación para la separación de los menores de edad de sus progenitores.
3. Las familias tienen el apoyo necesario por parte del Estado para prevenir la separación.
4. Garantizar que padres y niños participen cien por cien en el proceso decisorio.
5. Garantizar que cualquier colocación de un niño o niña en tutela alternativa estará sujeta a un proceso de revisiones periódicas. (Entre otros aspectos).

Reconociendo que la institucionalización no es el camino correcto para el cuidado alternativo de la niñez y adolescencia es la familia, (Naciones Unidas, 2019, pág. 14) reconoció: *“que cada esfuerzo debe ser dirigido a permitir que los niños permanezcan o regresen rápidamente al cuidado de sus padres o, cuando sea apropiado, a otros familiares cercanos y que, cuando sea necesario un cuidado alternativo, se debe promover el cuidado familiar y comunitario en lugar de la colocación en instituciones.”*

Sin embargo, por mucho que lo indiquen la Constitución de la República de Guatemala, la Convención de Derechos del Niño, así como resoluciones específicas de Naciones Unidas sobre el tema de acogimiento, el avance del país en esta materia tiene aún grandes brechas por cerrar, de hecho, las Observaciones Concluyentes para Guatemala, en lo referente al cuidado alternativo de su niñez en los años 2001, 2010 y 2018 por parte del Comité de Derecho del Niño, se muestran a continuación:

Tabla 1 Observaciones concluyentes a Guatemala por parte del Comité de Derechos del Niño en materia de acogimiento alternativo.

| 2001 | 2010 | 2018 |
|---|--|---|
| <p>Preocupa el gran número de niños, niñas y/o adolescentes en situación de discapacidad que son internados en instituciones y la falta general de recursos y de personal especializado para atenderlos</p> | <ul style="list-style-type: none"> ▪ El Comité insta al Estado parte a que adopte todas las medidas necesarias para [...] la desinstitucionalización de los niños que reciben modalidades alternativas de cuidado. ▪ Preocupa al Comité el gran número de niños que viven en instituciones, así como la insuficiente aplicación de normas mínimas de atención y la deficiencia de los sistemas de supervisión de estas instituciones. El Comité observa la intención del Estado parte de solucionar los problemas de estas instituciones, en particular la falta de personal capacitado. No obstante, sigue inquietando al Comité que más de 1.000 niños, niñas y/o adolescentes residan en grandes instituciones. ▪ El Comité recomienda el Estado parte que: Intente reintegrar a los niños, niñas y adolescentes en sus familias biológicas y ampliadas. ▪ Refuerce los programas comunitarios y promueva las familias de acogida. ▪ Cree y aplique programas dirigidos a los niños, niñas y adolescentes, que viven en instituciones, para facilitar su reintegración en sus comunidades de origen. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Lleve a cabo una investigación independiente e imparcial de los acontecimientos que tuvieron lugar en el Hogar Seguro Virgen de la Asunción en marzo de 2017. ▪ Adopte medidas para hacer un seguimiento de la situación de los niños, niñas y/o adolescentes, trasladados del Hogar Seguro Virgen de la Asunción a otras instituciones y brindarles protección, al igual que a los niños, niñas y adolescentes en proceso de reunificación familiar. ▪ Adopte sin demora una estrategia integral para reducir el hacinamiento en los centros juveniles de privación de libertad y mejore las condiciones de vida de los niños internados en esas instituciones. ▪ Adopte una estrategia para promover el acogimiento familiar de los niños, niñas y adolescentes en todas las circunstancias y destine el presupuesto necesario a los hogares de guarda en todo el país. ▪ Adopte sin demora una estrategia con elementos de referencia y objetivos para la desinstitucionalización de los niños, niñas y adolescentes refuerce la prestación de servicios locales y municipales a los niños, niñas y adolescentes y las familias y evite la construcción de nuevas instituciones de protección a gran escala. |

Fuente: Elaboración propia con base en Comité de Derechos del Niño, observaciones concluyentes de 2001, 2010, y 2018

Como puede apreciarse al revisar las observaciones finales de cada evaluación de Guatemala ante el Comité de Derechos del Niño, en materia de cuidado alternativo, las mismas transitaron de advertencias a preocupaciones y posteriormente a exigencias, demostrando con ello la negligencia del Estado guatemalteco en la mejora de los programas de atención y cuidado a la niñez y adolescencia que por alguna razón debe o está separada de su familia. Esta situación requiere pues, prioridad dentro de las políticas públicas que velan por el bienestar de este grupo etario.

La implementación de la normativa y las recomendaciones por parte de Naciones Unidas debe llevarse a cabo por parte de instituciones. En la actualidad en Guatemala existen cuatro de ellas que hacen especial énfasis en el cuidado y protección de la infancia y adolescencia; que son objeto de análisis en este estudio y se citan a continuación:

- **Consejo Nacional de Adopciones (CNA).** Autoridad Central en materia de adopciones en la República de Guatemala, responsable de reestablecer los derechos de la niñez y adolescencia a desarrollarse integralmente en un ambiente permanente a través de la preservación en su familia biológica o la integración en una familia adoptiva, así como de garantizar su abrigo y protección mientras se restituyen sus derechos. (Consejo Nacional de Adopciones, 2020)
- **El Sistema de Justicia.** Básicamente se refiere al Organismo Judicial pero que tiene a su cargo juzgados y salas de apelaciones de familia, niñez y adolescencia en los diferentes ámbitos de su vida que pudiesen tener implicaciones jurídicas.
- **Procuraduría General de la Nación (PGN).** La Procuraduría General de la Nación se creó mediante las reformas a la Constitución Política de la República en 1993. El Artículo 252 de la Constitución Política de la República de Guatemala, establece que la Procuraduría General de la Nación, tiene a su cargo la función de asesoría y consultoría de los órganos y entidades estatales. La Procuraduría de la Niñez y Adolescencia (denominada PNA) es la entidad encargada de la promoción y representación de la protección de los derechos e interés superior de los niños, niñas y adolescentes (NNA). (Procuraduría General de la Nación, 2020).
- **Secretaría de Bienestar Social (SBS).** Desde 1963, es el órgano administrativo gubernamental dependiente del Organismo Ejecutivo que tiene a su cargo la formulación, coordinación y ejecución de las Políticas Públicas de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia guatemalteca. Su reglamento orgánico interno ha sido modificado varias veces desde su creación, para ir acomodándolo a los tiempos, siendo la última modificación del año 2015. En otras palabras, es ésta la instancia del Organismo Ejecutivo responsable de conducir actualmente el sistema de protección de la niñez en representación de la presidencia, además de ser la instancia de quien depende la Comisión Nacional de la Niñez y Adolescencia, artículo 85 Decreto 27-2003.

De estas instituciones se hizo una revisión del gasto público orientado para el cuidado y abrigo de la niñez y adolescencia en situación de calle o aquellos que no viven con sus padres o familia ampliada. Dicha revisión es para el periodo 2015 a 2019, a continuación se detalla la metodología utilizada.

3. METODOLOGÍA

Los insumos para la elaboración de este documento fueron las bases de datos del estudio; “Guatemala 10 años de inversión pública en niñez y adolescencia,” realizado en alianza por ChildFund, World Visión y Save the Children, del año al 2015 a 2017. Los datos del año 2018 fueron

obtenidos del estudio realizado por la Coordinadora Institucional de Promoción por los Derechos de la Niñez, referido para identificar la inversión pública específicamente en las niñas en Guatemala. De esa cuenta y considerando que el origen y estructura de los datos es la misma: el Sistema de Contabilidad Integrada (Sicoin) se procedió actualizar valores para el año 2019.

Es de hacer nota que estos datos fueron organizados de acuerdo con la estructura programática del presupuesto de acuerdo con el Manual de Clasificaciones Presupuestarias (6ta. Edición).

Tabla 2 Definición de las estructuras del presupuesto de Guatemala

| Estructura | Explicación |
|-------------|--|
| Programa | Expresa la contribución a una política, ya que refleja un propósito esencial en la red de acciones presupuestarias que ejecuta una institución. |
| Subprograma | Acciones presupuestarias cuyas relaciones de condicionamiento se establecen, exclusivamente, con un programa, o más precisamente, dentro de él. |
| Actividad | Es la acción presupuestaria de mínimo nivel, e indivisible a los propósitos de la asignación formal de recursos. |
| Renglón | Comprende la línea presupuestaria en la cual se contabilizan erogaciones de una naturaleza en específico, por ejemplo: combustibles, papelería etcétera. |

Fuente: elaboración propia con base en Minfin 2005.

A su vez para tener un mayor nivel de análisis la información presupuestaria fue organizada por división político – administrativa (geográfica), por grupos y subgrupos de gasto público⁴; así como por sus diferentes fuentes de financiamiento⁵. A su vez se analizan cuatro momentos del ciclo del presupuesto que reconoce la legislación guatemalteca: recomendado, asignado, vigente y devengado.⁶

4. EL GASTO PÚBLICO ASOCIADO AL CUIDADO DE LA NIÑEZ

En esta parte del documento se presentan los resultados de la revisión del gasto público “devengado” asociado al cuidado de la niñez y particularmente se estudia el gasto de cuidado residencial alternativo con la finalidad de identificar mejoras en los flujos de financiamiento para impactar positivamente la vida de las niñas y niños que no están conviviendo con sus progenitores.

Es importante recordar también que el Comité de Derechos del Niño, a través de la Observación General Número 19, reitera el artículo cuarto de la Convención de Derechos del Niño que: *“los Estados Parte adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Parte adoptarán esas medidas hasta el máximo de los*

⁴ La contabilidad pública de Guatemala reconoce la existencia de 292 renglones de gasto, los cuales están agrupados en 99 subgrupos de gasto y éstos a su vez en 9 grupos de gasto, de allí la importancia de estos niveles.

⁵ Esta clasificación permite identificar las fuentes u orígenes de los ingresos que financian los egresos y precisar la orientación específica de cada fuente, a efectos de controlar su aplicación. Están organizadas por: i) recursos del Tesoro, ii) recursos de afectación específica, iii) recursos propios de las instituciones, iv) crédito interno, v) crédito externo, vi) donaciones externas, y vii) donaciones internas.

⁶ El momento del recomendado es la solicitud de fondos que hacen las entidades del Estado al Congreso de la República para ser ejecutados el año siguiente. Por su parte el momento del asignado es la cantidad de fondos que al final aprueba erogar el Congreso de la República. Mientras que el vigente, es el presupuesto asignado con ampliaciones o disminuciones que puede realizar el Organismo Ejecutivo, las cuales ocurren por diversas causas; siendo así el vigente el monto que efectivamente puede llegar a gastar una institución y ese momento final se conoce como el devengado.

recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional.”

En principio, se tiene que durante los cinco años estudiados las cuatro instituciones mencionadas sumaron un presupuesto devengado total de Q2,018.1 millones,⁷ de cuenta que en el año 2015 este presupuesto fue Q331.4 de ellos, y en el año 2019 ascendió a los Q523.8 millones para un crecimiento del 58.0%, eso implicó que pasasen de representar el 0.53% del presupuesto devengado de la Administración Central en el año 2015 al 0.80% en el 2019. Nótese que el Estado de Guatemala no invierte ni siquiera el 1.0% de su presupuesto en el cuidado, abrigo y protección especial de sus niñas y niños.

Por su parte, la SBS es la entidad que representan una mayor proporción de estos recursos (55.4%) con un presupuesto devengado que pasó de los Q183.8 millones en 2015 a los Q297.0 en 2019, para un crecimiento del 61.6%. La segunda institución que representa una mayor cantidad de estos recursos fue el Organismo Judicial con 34.2%, para un monto total de Q690.9 millones en los cuatro años, mientras que por su parte la PGN y el CNA representaron durante el 2015 al 2019 el 6.8% y 3.2% respectivamente del presupuesto devengado total para el cuidado de la niñez.

Tabla 3 Presupuesto devengado en las entidades asociadas el cuidado de la niñez del año 2015 al 2018 (cifras en millones de quetzales)

| Entidad | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|
| Consejo Nacional De Adopciones (CNA) | 11.7 | 10.7 | 15.9 | 15.5 | 18.9 |
| Organismo Judicial | 120.9 | 125.4 | 135.5 | 144.9 | 164.1 |
| Procuraduría General De La Nación | 15.0 | 16.1 | 24.1 | 37.6 | 43.8 |
| Secretarías y dependencias del Ejecutivo | 183.8 | 181.1 | 201.6 | 254.6 | 297.0 |
| Total | 331.4 | 333.4 | 377.0 | 452.5 | 523.8 |
| Total como porcentaje del presupuesto de la administración central | 0.53% | 0.51% | 0.57% | 0.69% | 0.80% |

Fuente: Elaboración propia con base en Sicoin.

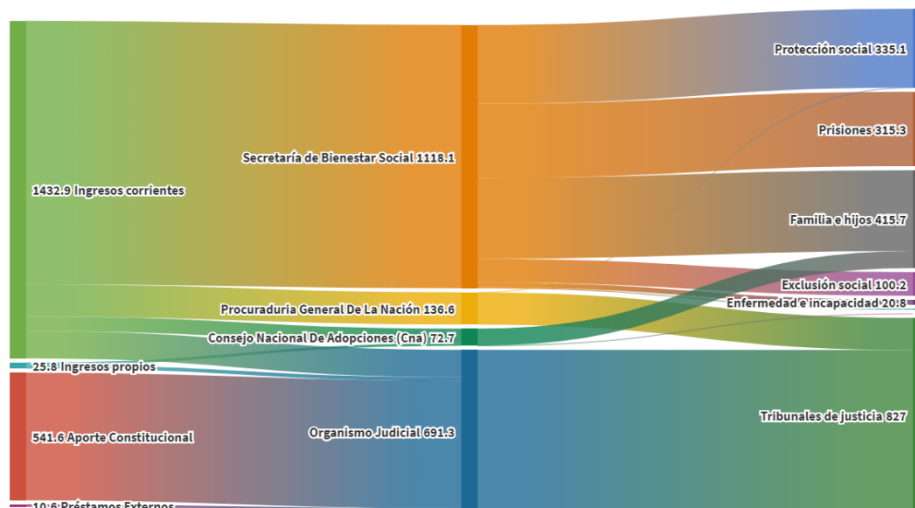
Teniendo claro como está estructurado el financiamiento para el cuidado de la niñez a nivel institucional ahora se presenta una gráfica donde se relacionan esas dimensiones más el destino de esos fondos.

Es así como se sabe que para el cuidado y protección de la niñez en el periodo 2015 a 2019, las cuatro instituciones analizadas recibieron un total de Q2,018.1 millones, los cuales un 71.0% provienen de los ingresos corrientes del Estado, es decir la recaudación tributaria, lo cual tiene serias implicaciones en el sentido de que cuando ésta disminuye por las tendencias del ciclo económico el financiamiento para el cuidado de la niñez y adolescencia podrá estar comprometido. Por su parte, el Aporte Constitucional, representa una cuarta parte del flujo total, mientras que los ingresos propios de las instituciones el 1.3%. Sin embargo, hay dos fuentes de financiamiento que vale la

⁷ De acuerdo con datos del Banco Central de Guatemala, el tipo de cambio promedio en el periodo estudiado ha sido de Q7.56521 por USD1.00, es decir los Q2,018.1 en cinco equivalen a USD266.7 millones.

pena explorar para lograr mayores recursos dedicados a la protección de la niñez y adolescencia, siendo éstas, el endeudamiento interno y externo, puesto que en su conjunto en los cinco años analizados aportaron el 0.9%.

Gráfica 1: Origen y destino de los fondos entre 2015 a 2019 para el cuidado de la niñez



Fuente: Elaboración propia con base en Sicoín.

En su mayoría ese dinero es canalizado para finalidades de gasto público por ejemplo, un 41.0% para atender tribunales de justicia en los ámbitos de niñez, familia y adolescentes en conflicto con la ley penal. Le sigue en importancia la función de “familia e hijos” que representó un 20.6% del total (Q415.7 millones), luego la protección social abarcó el 16.6% del financiamiento para el cuidado de la niñez siendo Q335.1 millones y la función de atención a prisiones significó el 15.6% (Q315.3 millones); esta última son los recursos que se destinaron para atender a los adolescentes que están privados de su libertad con medidas socioeducativas a través de la SBS.

A continuación se analiza cada una de las instituciones en los ámbitos del ciclo del presupuesto, así como indicadores de eficiencia y credibilidad presupuestaria⁸.

a. El financiamiento del cuidado de la niñez y adolescencia en el Consejo Nacional de Adopciones

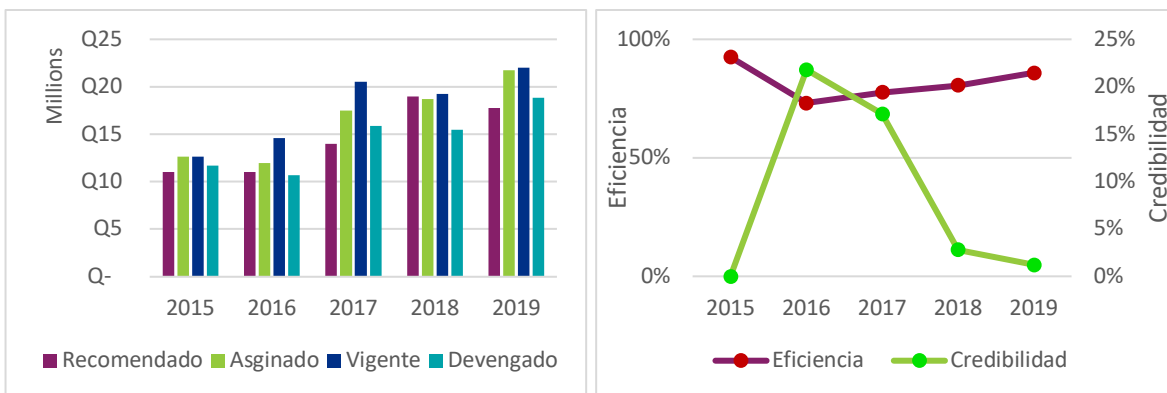
Esta institución parte de un presupuesto recomendado de Q11.0 millones en 2015 y para ese período fiscal, le fue asignado un total de Q12.6 de ellos, los cuales no tuvieron modificación durante el año, pero a finales de éste únicamente se pudo realizar el 92.5%. Para 2016 se solicita al Congreso

⁸ Estos indicadores son trabajados de acuerdo con la metodología de Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) la cual indica que la eficiencia presupuestaria es la capacidad que tienen los gobiernos de realizar (ejecutar) los presupuestos que tienen vigentes para gastar. En otras palabras, es el cociente entre lo efectivamente gastado y lo programado. Por su parte la credibilidad son las variaciones que tiene el presupuesto vigente contra lo que el Congreso de la República haya aprobado. La escala de PEFA indica que si el cociente entre el presupuesto vigente y el asignado es mayor de 15.0% el presupuesto es considerado “nada confiable”, entre 10.1% a 15.0% “poco confiable, entre 5.1% a 10.0% “algo confiable” y variaciones del vigente respecto del asignado, menores al 5% hacen del presupuesto un instrumento confiable.

de la República un monto similar, pero les aprobaron medio millón menos, respecto del año anterior, sin embargo el Ejecutivo durante el periodo fiscal 2016, lo incrementa hasta los Q14.6 millones; quedando ese año de manifiesto la poca capacidad del CNA en manejar un mayor presupuesto pues únicamente pudo ejecutar el 73.1%. De aquí se desprende una primera lección aprendida: si se quiere que estas instituciones amplíen su cobertura a más niñas, niños y/o adolescentes, primero deben de mejorar sus procesos internos precisamente para poder manejar montos más altos que se traduzca en una mayor provisión de bienes públicos a la niñez y adolescencia.

2017, es un año característico puesto que se solicita al Congreso de la República un techo presupuestario de Q14.0 millones, sin embargo éste le aprueba Q17.5 y a su vez durante el año fiscal el Organismo Ejecutivo aumenta aún más los recursos para el CNA llegando hasta Q20.5 millones, pero nuevamente la capacidad de ejecución queda en duda pues ésta apenas llega a ser del 77.6%.

Gráfica 2 Momentos del presupuesto e indicadores de eficiencia y credibilidad en el CNA durante 2015 a 2019



Fuente: Elaboración propia con base en Sicoín.

Para 2018, vuelve nuevamente el apoyo político a esta institución en incrementar su presupuesto ahora con una solicitud de hasta Q19.0 millones al Congreso de la República, monto que es prácticamente aprobado, pero solamente pudieron realizar al final de ese año fiscal Q15.4 millones (80.5%). 2019, tiene la misma dinámica y la tasa de ejecución llega a ser del 85.8%, es decir, cada año el CNA desde 2016 se ha esforzado en incrementar sus capacidades de utilizar mayores cantidades de presupuesto, pues pasó del 73.1% al 85.8%, aunque si hubieran podido gastar todo los que tuvieron disponible entre 2016 a 2019, la niñez y adolescencia pudo recibir bienes y servicios para su cuidado valorados en Q76.3 millones, pero únicamente llegaron a ser por Q60.9 de éstos.

¿En qué actividades ha utilizado su presupuesto el CNA? básicamente una cuarta parte ha sido para el proceso de adopción de niñas y niños y adolescentes, por su parte, la Dirección General y la Coordinación de Equipos de trabajo que podría considerarse como el costo mayor de funcionamiento de ésta institución, en promedio durante los años analizados representó el 53.8% del presupuesto total y junto a la anterior significaban el 79.7% del presupuesto total del CNA. La diferencia para llegar al 100.0% se distribuyó en actividades que pudiesen ser muy relevantes como por ejemplo la orientación a padres biológicos en conflicto con su parentalidad y/o la asesoría post adoptiva. Llama la atención el hecho de que la actividad de supervisión de hogares de protección y

abrigo se triplicó en 2017 con respecto a 2016, y posteriormente mantuvo ese incremento. Posiblemente esto último se debió a la tragedia del Hogar Seguro Vigen de la Asunción.

Tabla 4 Actividades en las cuales devenga su presupuesto el Consejo Nacional de Adopciones (millones de quetzales)

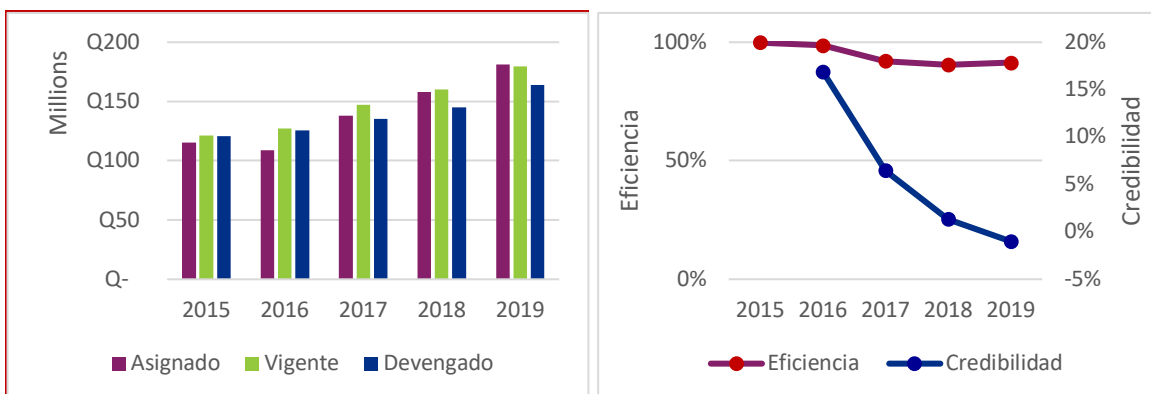
| Actividad | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Asesoría post-adoptiva | | | 0.02 | 0.04 | 0.06 |
| Autorización y/o revalidación de entidades para implementar hogares de protección, abrigo y cuidado de NNA. | 0.01 | 0.01 | 0.00 | 0.01 | 0.00 |
| Capacitación de hogares de protección, abrigo y cuidado de NNA. | | | 0.06 | 0.03 | 0.06 |
| Coordinación de equipos de trabajo | 2.44 | 2.54 | 2.57 | 2.62 | 3.32 |
| Dirección general | 4.23 | 3.52 | 4.97 | 5.57 | 7.12 |
| Información a actores sociales | 0.02 | 0.04 | 0.06 | 0.04 | 0.06 |
| Orientación a madres y/o padres biológicos en conflicto con su parentalidad | 0.84 | 0.83 | 1.52 | 1.31 | 1.70 |
| Proceso de adopción | 3.34 | 2.91 | 4.11 | 3.99 | 4.17 |
| Seguimiento a madres y/o padres biológicos que conservaron o reunificaron a su hija o hijo | | | 0.01 | 0.01 | 0.02 |
| Supervisión de hogares de protección, abrigo y cuidado de NNA. | 0.84 | 0.85 | 2.58 | 1.85 | 2.37 |
| Total general | 11.71 | 10.69 | 15.90 | 15.47 | 18.88 |

Fuente: Elaboración propia con base en Sicoín.

b. El financiamiento del cuidado de la niñez en Organismo Judicial

Respecto de esta institución, es preciso indicar que debido a que no es posible tener a la mano el presupuesto recomendado, debido a que no se encuentra publicado de manera desagregada en el proyecto de presupuesto que trabaja el Ministerio de Finanzas Públicas, por tal razón se trabaja con los tres restantes. Oportuna resulta la aclaración que el Organismo Judicial, obtiene sus ingresos en su mayoría producto del Aporte Constitucional, lo cual le da bastante certeza de los recursos con los cuales contará para cada año fiscal, de esa cuenta es que se aprecia que el asignado cada año va en aumento, así como el vigente. Es decir, en este caso lo oportuno no es ver si el Congreso de la República les aprueba o no la solicitud de fondos, sino su capacidad de utilizarlos.

Gráfica 3 Momentos del presupuesto e indicadores de eficiencia y credibilidad en el Organismo Judicial durante 2015 a 2019



Fuente: Elaboración propia con base en Sicoin.

De esa cuenta, en todos los años la tasa de ejecución es superior al 90.0%, pero debe hacerse notar que desde 2015, viene disminuyendo cuando alcanzó el 99.6% de realización. Por su parte, debido a las pocas modificaciones se propició que en dos de los cuatro años analizados haya sido catalogado como un presupuesto “confiable.”

Al igual que en la institución anteriormente analizada en el Organismo Judicial dos actividades representaron en promedio el 82.3% del presupuesto devengado, siendo éstas las asociadas a la atención de juzgados de primera instancia de familia, así como los relativos a la niñez y adolescencia, si a esa proporción se le agrega lo concerniente a los centros de servicios auxiliares de administración de justicia de familia pues se llega hasta el 92.1% del presupuesto total de esta entidad para atención a este grupo etario.

Tabla 5 Actividades en las cuales devenga su presupuesto el Organismo Judicial en lo relativo a niñez y familia (millones de quetzales)

| Actividad | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|--|------|------|------|------|------|
| Atención de juzgados primera instancia de familia | 41.5 | 42.8 | 45.8 | 49.3 | 58.0 |
| Atención de juzgados primera instancia niñez y adolescencia | 57.0 | 59.7 | 64.7 | 70.9 | 79.6 |
| Atención de salas de apelaciones de familia | 5.5 | 5.8 | 6.0 | 6.0 | 6.2 |
| Atención de salas de apelaciones niñez y adolescencia | 3.8 | 3.7 | 4.1 | 4.1 | 3.8 |
| Centro de servicios auxiliares de la administración de justicia familia | 11.9 | 12.1 | 13.3 | 12.7 | 13.6 |
| Dirección de gestión de familia | 0.0 | 0.1 | 0.5 | 0.8 | 1.0 |
| Secretaría de protección para la niñez y adolescencia y justicia penal juvenil | - | - | - | - | 1.9 |

| Actividad | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|-----------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Unidad de la niñez y adolescencia | 1.2 | 1.3 | 1.2 | 1.2 | - |
| Total general | 120.9 | 125.4 | 135.5 | 144.9 | 164.1 |

Fuente: Elaboración propia con base en Sicoín.

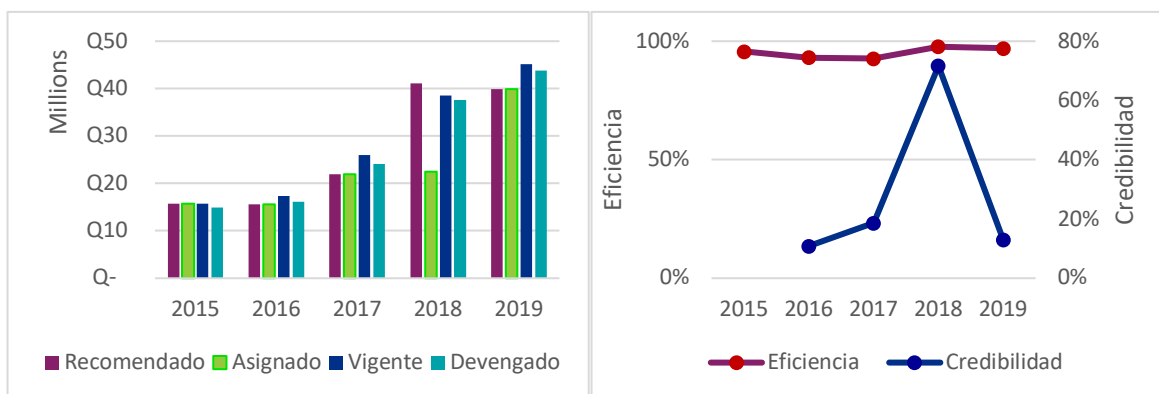
c. El financiamiento del cuidado de la niñez en la Procuraduría General de la Nación

En cuanto a esta institución, su presupuesto devengado en materia de niñez y familia, pasó de Q14.9 a los Q37.5 millones, respectivamente, para un incremento en cinco años del 151.0%, a su vez la tasa de ejecución en los cinco años en promedio fue del 95.2% y únicamente durante 2018 fue catalogado de nada confiable su presupuesto por el incremento que tuvo por parte del Organismo Ejecutivo, debido a que el Congreso de la República no aprobó el proyecto del presupuesto para ese año.

Sin embargo, es muy interesante analizar las decisiones políticas en cada momento presupuestario para la PGN; en principio el Congreso de la República cada año le aprueba a esta institución el monto que solicite con excepción de 2018 (como se ha indicado en el párrafo anterior), en otras palabras el presupuesto recomendado es igual al asignado.

También debe hacerse énfasis en que el Organismo Ejecutivo cada año, desde 2016, incrementó el presupuesto asignado por el Congreso de la República para la PGN en el ámbito de familia en promedio un 28.5% cada año. Esto es una señal clara del interés de las autoridades de turno en fortalecer las gestiones que esta institución pueda realizar para la niñez y adolescencia en Guatemala.

Gráfica 4 Momentos del presupuesto e indicadores de eficiencia y credibilidad en la Procuraduría General de la Nación durante 2015 a 2019



Fuente: Elaboración propia con base en Sicoín

Lo indicado anteriormente en el sentido de que el Organismo Ejecutivo ha incrementado sustancialmente el presupuesto de la PGN durante el periodo fiscal se detalla en la siguiente tabla pero a nivel de actividad, en ella se aprecian que dichos aumentos son sobre todo en la actividad

del sistema Alba – Keneth⁹ la cual durante los cinco años tuvo un presupuesto asignado por el Congreso de la República de Q14.6 millones, pero decisiones gubernamentales lo llevaron hasta Q24.7 millones, es decir, un incremento del 69.1%.

La otra actividad que mostró mayores presupuestos a los asignados por el Congreso de la República fue a la representación, protección y vigilancia de los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes para los cuales este Organismo de Estado, asignó un total de Q76.8 millones entre 2015 a 2019, pero el Organismo Ejecutivo cada año lo aumentó hasta Q92.3 millones para lo que significó un incremento porcentual del 21.4%, En ambos casos estos esfuerzos adicionales tuvieron lugar sobre todo en los años 2017 y 2018.

Tabla 6 Actividades en las cuales devenga su presupuesto la Procuraduría General de la Nación en lo relativo a niñez y familia (millones de quetzales)

| Año | Asignaciones especiales por erupción del volcán de Fuego | | Búsqueda, localización y resguardo de NNA (sistema de alerta Alba-Keneth) | | Representación, protección y vigilancia de los derechos NNA | |
|----------------------|--|------------|---|-------------|---|-------------|
| | Asignado | Vigente | Asignado | Vigente | Asignado | Vigente |
| 2015 | | | 2.3 | 2.2 | 12.2 | 12.3 |
| 2016 | | | 3.0 | 3.4 | 11.5 | 12.6 |
| 2017 | | | 5.8 | 8.0 | 14.8 | 16.6 |
| 2018 | 0.5 | 0.5 | 5.8 | 13.2 | 14.8 | 23.5 |
| 2019 | | | 15.5 | 16.5 | 23.5 | 27.2 |
| Total general | 0.5 | 0.5 | 14.6 | 24.7 | 76.8 | 92.3 |

Fuente: Elaboración propia con base en Sicoín.

d. El financiamiento del cuidado de la niñez en la Secretaría de Bienestar Social

El análisis de los flujos de financiamiento en esta institución requiere especial atención por la apremiante necesidad de la niñez y adolescencia guatemalteca, así como por la tragedia ocurrida en 2017. En principio debe reconocerse que el presupuesto devengado entre 2015 a 2019, pasó de Q183.8 a los Q296.9 millones, respectivamente. En otras palabras la cantidad de recursos que logró ejecutar esta institución creció un 61.5% en ese periodo analizado. Sin embargo los momentos políticos y técnicos del presupuesto develan un interesante desempeño.

Para 2015, si bien la SBS solicitó al Congreso de la República Q200.0 millones, solamente le fueron aprobados para el cumplimiento de sus objetivos Q175.0 millones y si bien el Ejecutivo hizo un incremento durante la fase de ejecución, fue del 4.5% sobre el aprobado y la tasa de ejecución ese

⁹ La Constitución Política de la República de Guatemala establece que el Estado debe garantizar y proteger la vida humana, integridad y la seguridad. Garantizar los Derechos Humanos, en especial los Derechos de la Niñez y Adolescencia. Por lo que, los niños, niñas y los adolescentes tienen derecho a la protección contra el secuestro, el tráfico, la venta y la trata para cualquier fin o en cualquier forma. Por lo que se creó el Sistema de Alerta Alba-Keneth con el fin de dar respuesta de forma inmediata y adecuada a las sustracciones y desapariciones de niños, niñas y adolescentes, esto para garantizar la realización de acciones inmediatas que aseguren su localización y resguardo. Fuente: <https://www.albakeneth.gob.gt>

año alcanzó un 97.5% en 2016, transcurre con la misma inercia y se trabajó con un presupuesto vigente de Q189.0 millones de los cuales se pudo ejecutar el 95.8% (Q181.1 millones) debe hacerse énfasis que posiblemente esa reducción en la capacidad de gastar lo aprobado, pudo deberse a que era primer año de gestión de un nuevo gobierno, el cual solicitó para 2017 un presupuesto de Q250.0 millones al Congreso de la República, el cual no fue aprobado sino un 10.0% menos (Q225.0), sin embargo ese 2017 con la tragedia del Hogar Seguro “Virgen de la Asunción,” el Organismo Ejecutivo hizo una ampliación en su techo presupuestario de Q58 millones para llevarlo hasta los Q283.0 ; monto que estuvo disponible para ejecutar hasta el mes de noviembre, cuando se dieron cuenta de que no tenían la capacidad para gastarlo, redujeron el techo a los Q228.1 millones de los cuales lograron realizar Q201.5 para una tasa del 88.4%, teniendo aquí un par de explicaciones:

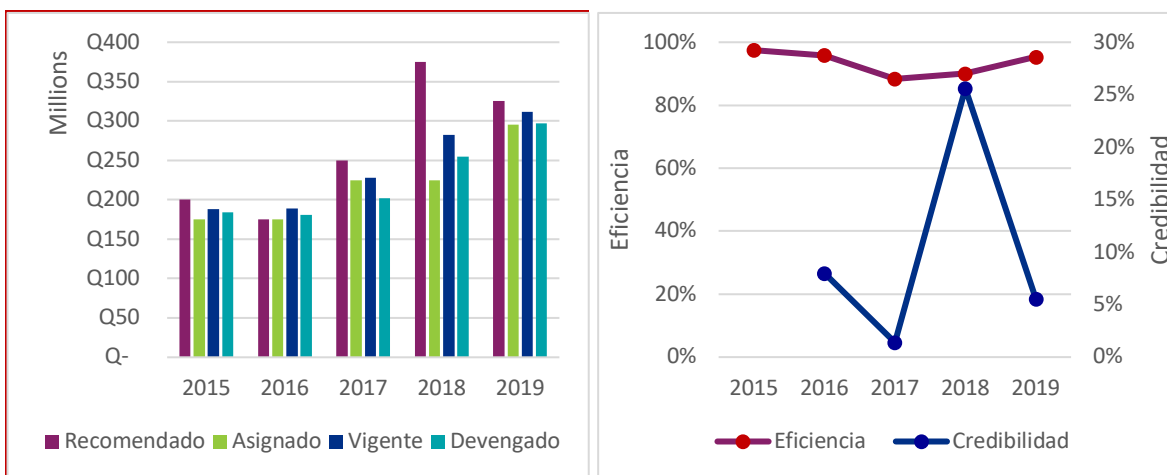
- En 2017, la Secretaría, tuvo cuatro Secretarios de Bienestar Social a cargo de la Institución.
- Se implementó una nueva Ley de Compras y Contrataciones que muchos funcionarios desconocían cómo funcionaba y su consecuente retraso en las compras.
- La tragedia del incendio implicó una readecuación del presupuesto y su programación lo cual ralentizaron aún más las compras de bienes y servicios que debían hacer.

Sin embargo, debe tomarse en cuenta que si se hubiera finalizado con el techo presupuestario que había ampliado el Organismo Ejecutivo en abril de 2017, la tasa de ejecución al final de año no hubiese sido del 88.4%, sino del 71.2%, evidenciando aquí una práctica de construir indicadores de ejecución “artificiales” cuando en realidad la capacidad de realizar los planes es muy limitada.

Producto de esa tragedia y de la presión internacional, sobre todo del Comité de Derechos del Niño esta Secretaría solicita para 2018 un presupuesto de Q375.0 millones para ese año, pero debido a que el Congreso de la República no aprobó el proyecto de presupuesto de la nación para ese año, continuó en vigencia el del año 2017: Q225.0 millones y si bien, el Ejecutivo hizo ampliaciones para llevarlo a Q282.5, solamente se pudieron realizar Q254.5 de ellos.

Aquí se puede ir resumiendo que la historia de los presupuestos en la SBS es una lucha por solicitar mayores fondos dentro de muchas limitaciones para poder erogarlo y consecuentemente darles cumplimiento a sus programas operativos anuales; lo cual sugiere que ampliaciones de cobertura obligadamente implicarán una revisión de los procesos internos para lograr una agilización del gasto público para la niñez y adolescencia.

Gráfica 5 Momentos del presupuesto e indicadores de eficiencia y credibilidad en la Secretaría de Bienestar Social durante 2015 a 2019



Fuente: Elaboración propia con base en Sicoi.

Al igual que con el análisis de las anteriores entidades toca revisar en qué finalidades / actividades ha utilizado la SBS los recursos con los que cuenta año con año.

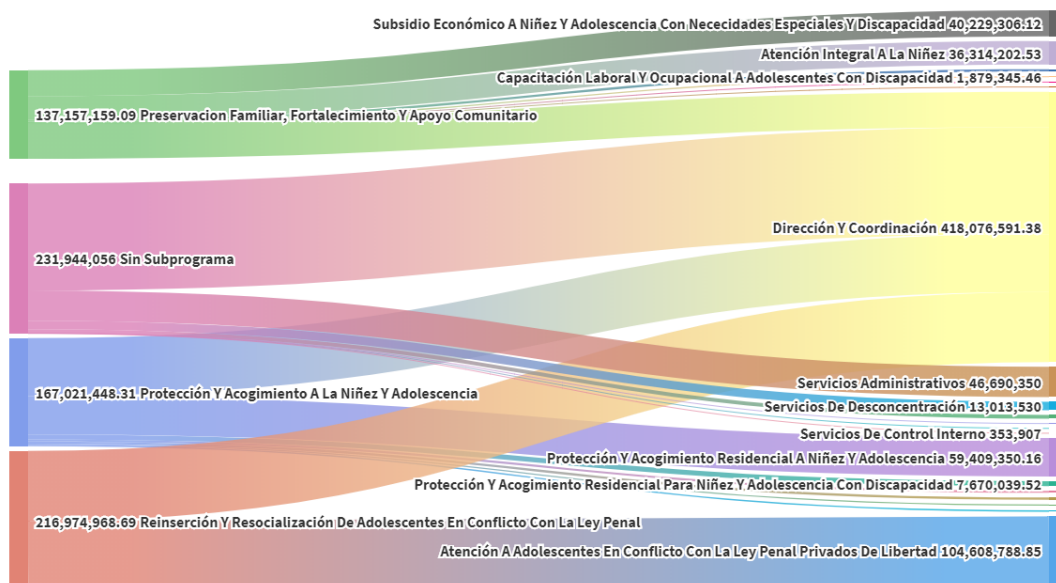
Inicialmente es preciso traer a discusión el proceso de gestión por resultados el cual se considera que es incipiente en la SBS porque no todas sus actividades están agrupadas en subprogramas y a su vez éstos en programas. Es recomendable pues, llamar a reflexión sobre la lógica, diseño e implementación de las cadenas de creación de valor público en la institución a efecto de que una vez estas se encuentren afinadas se pueden alinear con los procesos presupuestarios.

Por esa importante aclaración es que no fue posible incluir en la siguiente gráfica todos los años sino únicamente de 2017 a 2019 porque la SBS ha sufrido en el diseño de su producción institucional los cambios de administraciones gubernamentales o de Secretario (a) puesto que cada cual ha llegado a diseñar su planificación estratégica y operativa redefiniendo o cambiando de nombre a las actividades que se realizan.

De hecho, en 2016 se crea un nuevo marco lógico para la producción institucional en la SBS pero en 2017 éste es modificado, comparando desde ese año se encontró principalmente que:

- El gasto de funcionamiento es considerablemente alto en cada uno de los subprogramas que se tienen y que Q418.0 millones (55.5%) en los últimos tres años.
- Existen 14 actividades en tres subprogramas algunas de ellas no representan ni siquiera el 1.0% del presupuesto total de la SBS, es decir, un claro ejemplo de lo imperante que es el rediseño de la producción institucional
- Mientras el acogimiento residencial representó el 8.9% del financiamiento total para esos años el realizado mediante familias sustitutas apenas significó el 0.3% y la atención a niñez migrante no acompañada el 0.4%. En otras palabras, es necesario cambiar la forma en la cual se cuida a la niñez y adolescencia a cargo de la SBS.

Gráfica 6 Actividades en las cuales están programados los recursos de cada subprograma en la SBS durante 2017 a 2019 (millones de quetzales)



Fuente: Elaboración propia con base en Sicoín.

e. Gasto público específico para cuidado y protección de la niñez

Esta sección, guarda relación con el cuidado y protección de la niñez y adolescencia es decir aquellos que están bajo el abrigo de alguna institución (pública o privada) así como en familias sustitutas. Previo al análisis del financiamiento se reconoce que en 2019 el (Organismo Judicial / Procuraduría General de la Nación, 2019) realizaron un censo sobre la niñez que está institucionalizada en hogares públicos y privados encontrando que a ese año en Guatemala un total de 3,863 niñas, niños y adolescentes estaban al cuidado de instituciones un 86.8% en privadas y el resto en centros a cargo de la Secretaría de Bienestar Social (545), de ese total de cada 10 de ellos, 6 son niñas y 4 niños.

Siendo el sector privado donde más niñas y niños están institucionalizado el referido estudio pudo censar 121 de los 124 que funcionan en el país y sus resultados para este sector se muestran a continuación:

Tabla 7 Niños, niñas y adolescentes institucionalizados en entidades privadas al 2019

| Niños, Niñas y Adolescentes Institucionalizados | Femenino | Masculino | Total | Porcentaje |
|--|--------------|--------------|--------------|---------------|
| Hogares de protección autorizados por CNA | 815 | 648 | 1,463 | 43.5% |
| Hogares de protección en proceso de revalidación por CNA | 401 | 287 | 688 | 20.1% |
| Hogares de protección en proceso de autorización por CNA | 768 | 461 | 1,229 | 36.4% |
| Total | 1,984 | 1,396 | 3,380 | 100.0% |

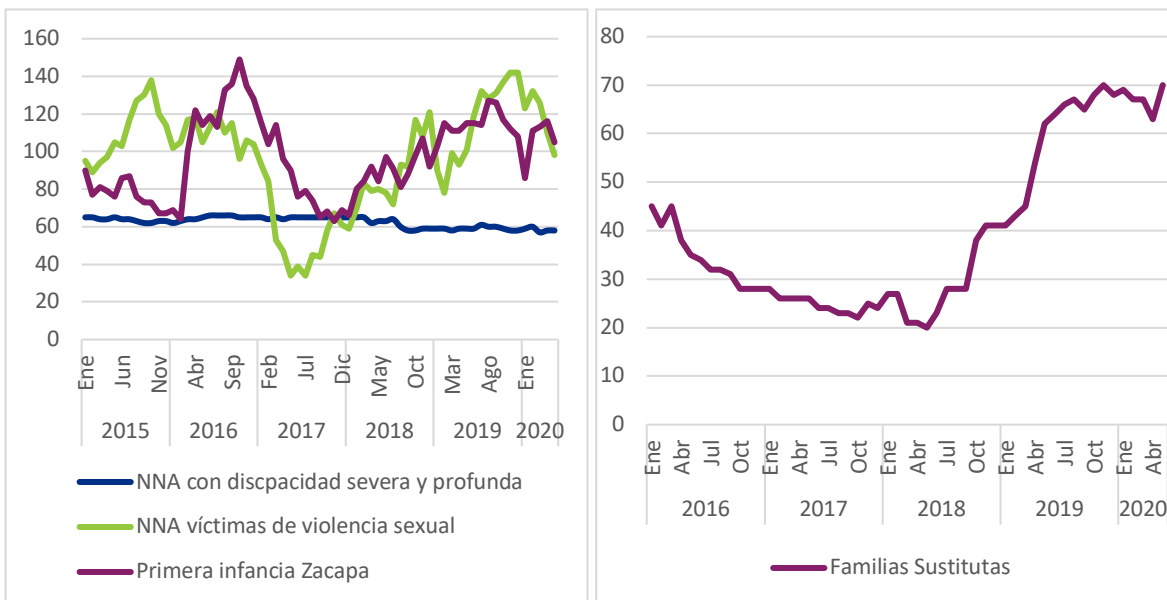
Fuente: Organismo Judicial / Procuraduría General de la Nación

En relación con los datos del sector público a través de la Ley de Acceso a la Información Pública en colaboración con la SBS se tuvo acceso a datos de niñez y adolescencia atendida, obteniendo que en el Hogar Seguro Virgen de la Asunción disminuyó la cantidad de menores atendidos de 2,455 en 2015 a los 921 en 2018; y a partir de 2019 en promedio cada mes se atendió a 406 de ellos. Lo cual es congruente con las recomendaciones que dio el Comité de Derechos del Niño.

La tendencia en la disminución de niños, niñas y adolescentes institucionalizados se vio reflejada en otros programas que atiende la SBS como por ejemplo en niñez de la primera infancia atendida en Zacapa entre 2016 a fines de 2017, misma situación en el programa de niñez víctima de violencia sexual, sin embargo, a partir de 2018, se observa una tendencia a incrementarse hasta fines de 2019, paralelamente a este comportamiento entre 2016 a 2018, disminuyó la cantidad de menores de edad atendidos en el programa de familias sustitutas casi en un 50.0% y a partir de mediados de ese último año se incrementa notablemente de 20 hasta 70 menores atendidos por ese programa; lo cual evidencia pasos en la dirección correcta en cuidar de mejor manera a la niñez guatemalteca.

En este sentido, se puede decir que la SBS siguiendo las recomendaciones de Naciones Unidas, sobre Modalidades Alternativas de Cuidados de NNA, de no seguir abriendo macro instituciones, se ha optado por albergarles en casas residenciales, ello se ha venido aplicando con mayor énfasis después de la tragedia del 08 de marzo de 2017 en el Hogar Virgen de la Asunción. Pero también, se debe decir, que ello no ha sido fácil, porque en la sociedad guatemalteca no hay cultura de aceptación entre los vecinos de aquellas residencias que han sido seleccionadas y destinadas para ello.

Gráfica 7 Cantidad de niñas, niños y adolescentes atendidos por mes en diferentes programas que atiende la Secretaría de Bienestar Social de enero 2015 hasta mayo 2020



Fuente: elaboración propia con base en Ley de Acceso a la Información Pública.

Como se puede apreciar en esta sección del documento el análisis financiero se refiere aquellos programas que atienden a la niñez y adolescencia institucionalizada y/o que es atendida en el

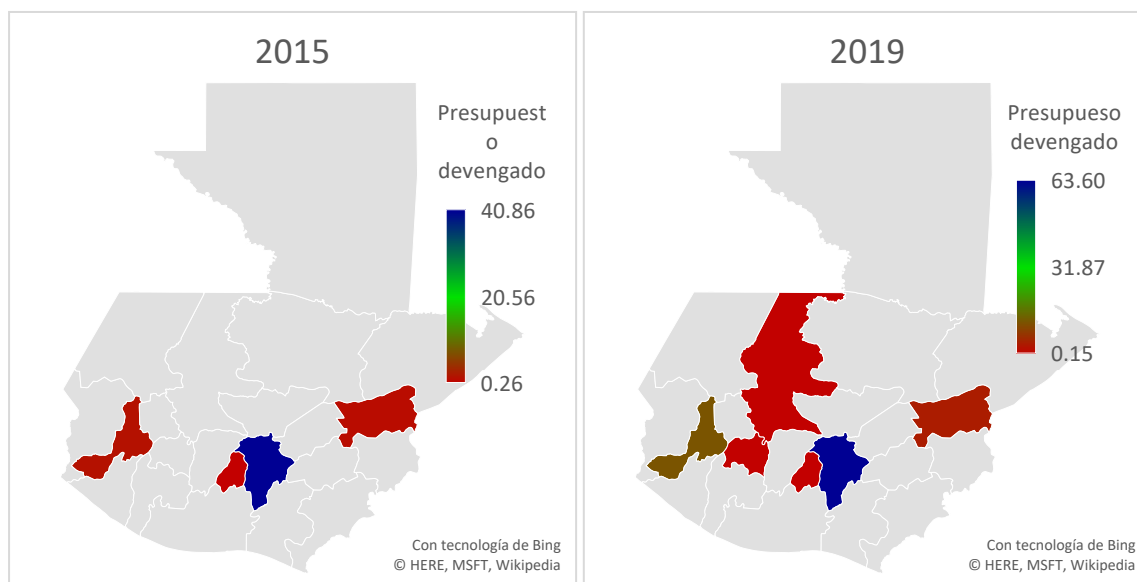
programa de Familias Sustitutas, lo cual se enmarca en el concepto de cuidado y protección; para lo cual, se estudió la estructura programática de SBS seleccionando aquellas actividades directamente relacionadas con esta finalidad, siendo un total de veintidós actividades en los cinco años analizados, pero ante el hecho que la cadena lógica de generación de valor público cambia con mucha frecuencia, se agruparon por afinidad en:

- Atención especializada a niñez y adolescencia no institucionalizada y su familia.
- Atención temporal a niñez y adolescencia migrante no acompañada.
- Dirección y coordinación.
- Niñez y adolescencia en acogimiento temporal de familias sustitutas.
- Prevención de delincuencia en niñez, adolescencia y juventud.
- Protección y acogimiento residencial a niñez y adolescencia.
- Protección y acogimiento residencial para niñez y adolescencia con discapacidad.

Estas actividades en su totalidad pasaron de devengar un presupuesto de Q44.2 millones en 2015 a Q80.4 en 2019.

Esos montos que se devengaron en 2015 y 2019 en cuanto a su distribución geográfica muestran lecciones aprendidas importantes como el hecho que por ejemplo, las actividades de la SBS tienen mayor presencia en el país, de hecho pasó atender a la niñez y adolescencia de Sololá y Quiché, dos de los departamentos con mayores indicadores de pobreza en el país. Esto ha significado que el departamento de Guatemala ya no absorba el 92.3% del presupuesto en estas actividades, sino el 79.3%, además lo erogado en Quetzaltenango en este periodo creció 6 veces, mientras que en Zacapa se triplicó.

Mapa 1 Distribución geográfica del presupuesto devengado por la SBS en programas de cuidado y protección infantil en 2015 y 2019



Fuente: Elaboración propia con base en Sicoín.

Otra forma de analizar el gasto dirigido al cuidado y protección es evidenciar en qué rubros se ha gastado, para tales fines se presentan las siguientes gráficas, las cuales indican importantes cambios

en la forma en la cual se ha distribuido el presupuesto. Por ejemplo, para 2015 la mitad se erogaba en personal temporal, siendo esto una importante debilidad de la Secretaría, puesto que el recurso humano contratado bajo esta modalidad no tiene prestaciones laborales ni protección social; adicional a ello, existe cada fin de año una gran ambivalencia sobre la renovación o no, de su contrato. Adicionalmente no permite la sostenibilidad de la atención.

Para ese año, una quinta parte eran alimentos y junto al subgrupo anterior pues ya representaban tres cuartas partes del presupuesto total; mientras que el personal en cargos fijos solo representaba el 6.5% del total y las prestaciones laborales un 9.1%. Las transferencias directas a personas (subsídios) significaron el 3.1% del presupuesto en estos programas de la SBS.

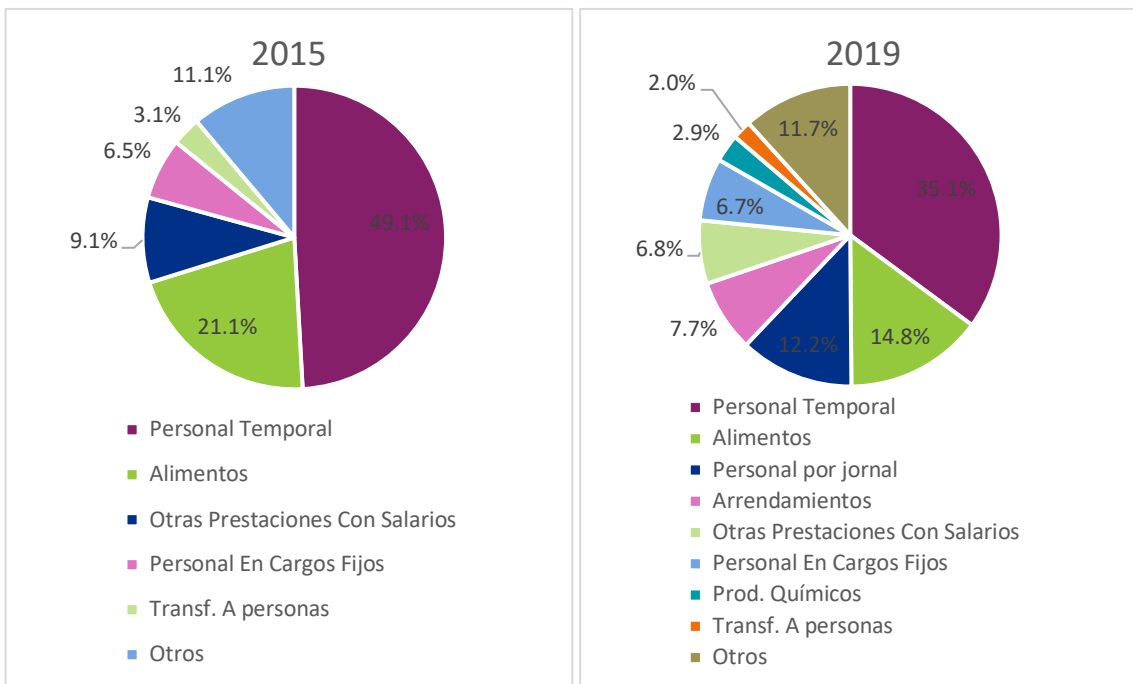
Para 2019, se aprecia una mayor distribución de los subgrupos de gasto de los recursos destinados al cuidado y protección de la niñez, inicialmente llama la atención el hecho de que el personal temporal ya no representaba la mitad de las erogaciones, sino una tercera parte, pero se agregó una nueva modalidad de trabajo, la cual es a destajo, que básicamente se diferencia del anterior en que es un trabajo pactado por día u horas, siendo aún más inestable que el renglón de personal temporal y pocos esfuerzos se han materializado en incrementar la nómina que tenga un carácter de permanente (6.7%) lo cual ayudaría a darle continuidad y sostenibilidad a muchos programas y e iniciativas estratégicas en la SBS.

Por su parte los alimentos y arrendamientos en su conjunto llegaron a representar el 22.5% del presupuesto para 2019 puesto que cambió el enfoque de tener centros de cuidado con grandes cantidades de niñas, niños y/o adolescentes, a tener casas residenciales donde hubiese menos población y hacinamiento. Lamentablemente un grupo de gasto que debería tener una mayor relevancia son las transferencias directas a personas, pues son subsidios que reciben las familias con niñas, niños o adolescentes con discapacidad y/o aquellas que abrigan a la niñez y adolescencia para no ser institucionalizada pero, asistencia asociada con revertir el impacto de la pobreza en la institucionalización, grupo de gasto que para 2019 únicamente representó el 2.0% del presupuesto total para cuidado y protección.

En ese contexto habrá que recordar la solicitud que hace el Comité de Derechos del Niño en sus observaciones concluyentes de 2018: [...] *el Estado debe evitar que el internamiento en instituciones se utilice como medida principal en casos de pobreza, abandono, violencia o separación de la familia*; lo cual lleva a reforzar la idea de que en país debiese existir un sistema de protección social que garantice los derechos humanos sobre todo de las personas más vulnerables a la pobreza o en situación de pobreza extrema, sin embargo, como lo documenta el informe “¿A quién no llega la ayuda?” de la Asociación Diálogos [...] al analizar el Bono Familia¹⁰ concluye que existe un desfase entre el proceso de diseño y la implementación es decir 53 de 88 municipios catalogados como pobres, quedan fuera del bono. En la fase de implementación se evidencia una alta concentración del Bono Familia en el departamento de Guatemala, con una diferencia significativa respecto al resto del país.

¹⁰ Programa social implementado por el Gobierno de la República para atender la crisis del Covid-19.

Gráfica 8 Desagregación del presupuesto devengado por la SBS en cuidado y protección infantil por año y subgrupo de gasto



Fuente: Elaboración propia con base en Sicoín.

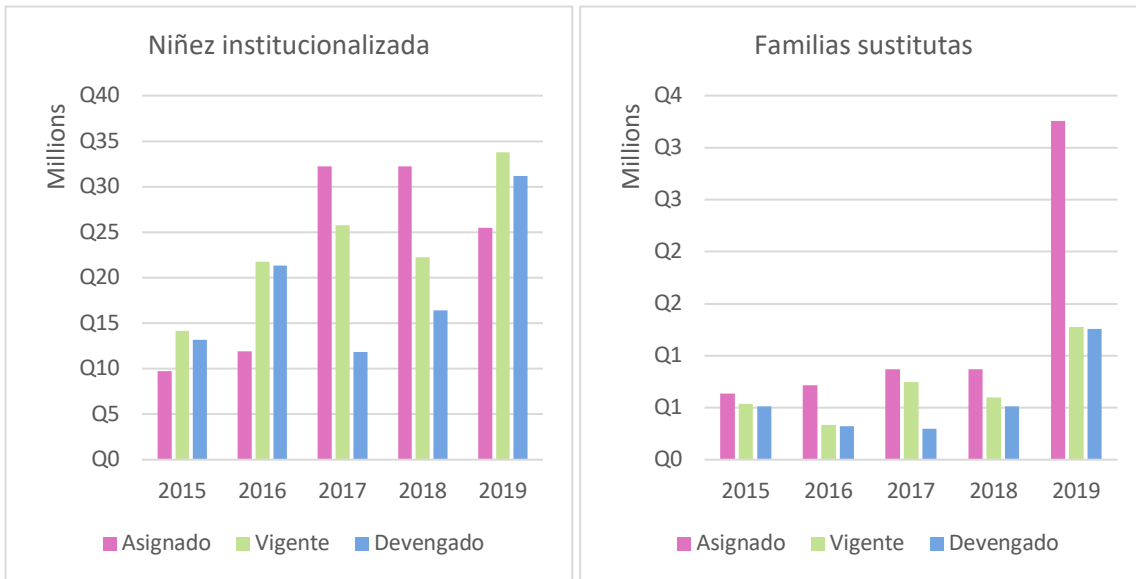
Al momento se han realizado una descripción / análisis del gasto orientado a cuidado y protección que están agregadas dos categorías diferentes que es preciso estudiar por separado: la institucionalización y cuidado a través de familias sustitutas.

En lo que respecta al programa de Familias Sustitutas, se observa un incremento en los montos del presupuesto devengado de Q13.1 millones en 2015 a los Q31.2 en 2019. Por cierto para llegar a ese nivel hubo que sortear tanto dificultades políticas como decisiones del Organismo Ejecutivo y procesos administrativos tal cual se puede apreciar en las diferentes fases del presupuesto con la formulación, aprobación y reducciones de techo durante la fase de ejecución

Respecto de este primer grupo de obstáculos, resulta que si bien el Congreso de la República, mostró voluntad en incrementar los montos destinados al programa de Familias Sustitutas entre 2016 a 2018, resulta que no fue así para 2019 cuando se aprobó únicamente el 78.1% de lo que había sido el año anterior. Por su parte, las decisiones del Ejecutivo en cuanto a incrementar los recursos para esta finalidad muestran en 2015, 2016 y 2019 una voluntad de ir más allá de lo que inicialmente el Congreso de la República había autorizado, tal es así, que durante 2016 (por ejemplo) si bien se obtuvo una asignación por Q11.9 millones, por reajustes a lo interno del Ejecutivo se llegó a tener un presupuesto vigente de Q21.7 millones. Sin embargo, resulta que en 2017 y 2018 el Congreso aprobó montos por Q32.1 millones, el Ejecutivo los redujo esos años en 22.1% y 31.2% respectivamente. El tercer grupo de obstáculos como se indicó guarda relación con la capacidad institucional de erogar esos recursos con los que se cuentan, tal es así que como ya se ha citado anteriormente durante 2017 la tasa de ejecución apenas alcanzó el 45.8% en este programa y 39.8%

en el de familias sustitutas y si bien ambos aumentaron en este indicador hasta el 73.8% y 86.0% al año siguiente, fue más que evidente el estancamiento de 2017.

Gráfica 9 Ciclo del presupuesto en los programas de niñez y adolescencia institucionalizada y familias sustitutas para 2015 a 2019 en millones de quetzales.



Fuente: Elaboración propia con base en Sicoín.

La dinámica del juego político de la aprobación / modificación / ejecución del presupuesto para el programa de Familias sustitutas un tanto diferente que el caso anterior, puesto que el Congreso de la República todos los años aprueba un mayor monto respecto de los años anteriores, tal es así que para 2015, se aprobó un techo presupuestario de Q639.9 miles para 2019 fue de Q3.2 millones.

Por su parte, las decisiones administrativas del Organismo Ejecutivo han obligado cada año a disminuir el presupuesto aprobado por el Congreso de la República para este programa, tal es así que en el primer año fue reducido en 15.1%, 53.6% en 2016, hasta llegar inclusive al 60.7% en 2019; situación que es muy cuestionable por qué razones no se pudo ejecutar todo el presupuesto vigente que se tuvo e inclusive éste fue reducido por la misma SBS en coordinación con autoridades del Organismo Ejecutivo.

En parte, los problemas en la ejecución pueden estar explicados por la considerable cantidad de modificaciones que hacen al presupuesto aprobado cada año; lo cual implica reacomodar el programa operativo anual y de acuerdo con la Ley Orgánica del Presupuesto éstas, pueden demorar transacciones no solo a lo interno de la Secretaría sino involucrar también al Ministerio Finanzas Públicas, la Secretaría de Planificación y Programación; y la Contraloría General de Cuentas.

Tabla 8 Cantidad de modificaciones al presupuesto en los programas de familias sustitutas y protección, acogimiento residencial por año

| Año | Familias sustitutas | Protección, acogimiento residencial |
|------|---------------------|-------------------------------------|
| 2016 | 8 | 56 |
| 2017 | 13 | 27 |
| 2018 | 17 | 49 |
| 2019 | 24 | 7 |

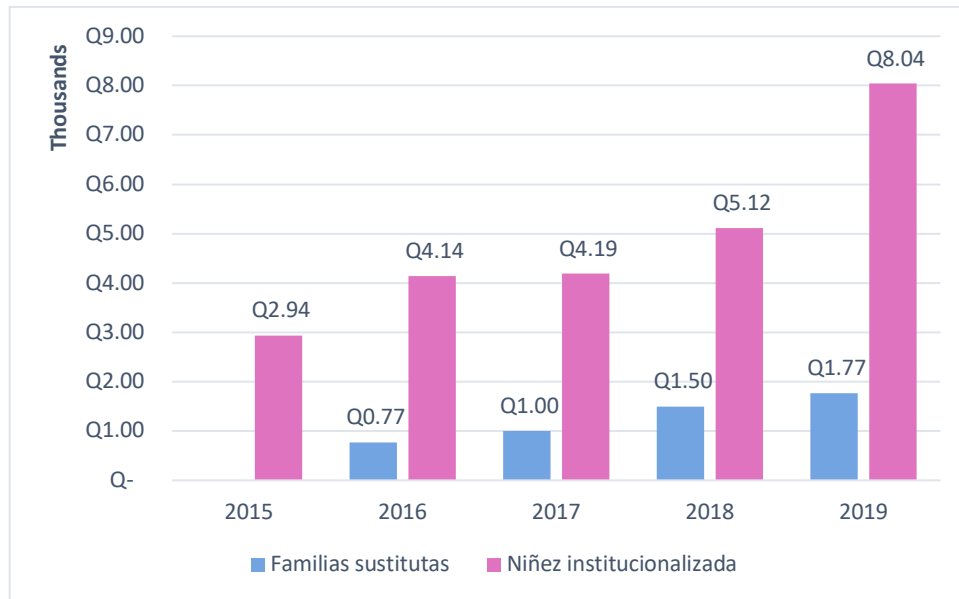
Fuente: elaboración propia con base en Ley de Acceso a la Información Pública.

Un último elemento que se puede analizar en esta revisión del gasto público asociado al cuidado y protección de la niñez y adolescencia es la identificación de los costos per cápita de funcionamiento de ambos programas y poder conjeturar sobre la relación costo / beneficio de éstos. Para tales efectos procedió a establecer el cociente entre población atendida y presupuesto devengado en el programa de acogimiento residencial y de familias sustitutas.

Los resultados indican que para todos los años el costo de atención por cada niña, niño o adolescente en el programa de familias sustitutas fue cuatro veces inferior al registrado en el programa de acogimiento residencial, de esa cuenta se sabe que para el 2016, la atención por año de un NNA en el programa de Familias Sustitutas fue de aproximadamente Q770.0, mientras que la atención al año de un NNA institucionalizado es de Q4,137.8 y si bien el primero ha aumentado su costo un 129.2% en 2019 con respecto a 2015, es inferior al 173.8% que se incrementó el segundo programa en mención.

Estos cálculos llevan a la conclusión de que Guatemala debe invertir en desarrollar e implementar una nueva modalidad de acogimiento que no sea la residencial, sino de base familiar, porque las niñas, niños y adolescentes, pertenecen a las familias, no a las instituciones y, además para el país, el costo de entrega de la protección en acogimiento familiar es sumamente menos costoso y con grandes beneficios, considerando que diversas investigaciones han comprobado las ventajas de crecer en el seno de una familia y no en una institución.

Gráfica 10 Estimación del costo anual de atención por niñez y adolescencia institucionalizada por programa y año (miles de quetzales)



Fuente: elaboración propia con base en Ley de Acceso a la Información Pública y Sicoin.

5. CONCLUSIONES

Niñez en el olvido. Guatemala, como muchos otros países tienen grandes deudas pendientes con su niñez y adolescencia, una muestra de ello es los escasos niveles de inversión pública en este grupo etario. Sin embargo, para el caso que trae a colación este estudio: la niñez y adolescencia que no está creciendo con sus padres biológicos y necesitan del apoyo de familias ampliadas o sustitutas, muchas veces terminan en instituciones; siendo ese un aspecto reiterativo al menos en las últimas dos observaciones finales que el Comité de Derechos del Niño ha entregado al país y en las cuales debe avanzar en la dirección correcta. Valga recordar que del total de niñez que vive institucionalizada en Guatemala solamente el 17.0% es atendida por el Estado.

Compromiso político. La serie presupuestaria analizada evidencia que muchas veces los presupuestos dirigidos para un mayor y mejor cuidado, abrigo y protección de niñas, niños y adolescentes, no se debe únicamente a la capacidad de las instituciones en utilizar los recursos sino en que no existe el convencimiento o compromiso político en incrementar los recursos hasta un nivel que sea suficiente para operar en óptimas condiciones, ya sea porque el Congreso no aprueba los fondos o porque el mismo Organismo Ejecutivo no solicita más o los termina reduciendo él mismo.

Entre la escasez de recursos y la dificultad en utilizarlos. Los recursos dirigidos para el cuidado y protección de la niñez y adolescencia en Guatemala, de acuerdo con esta revisión del gasto público indican que durante 2015 a 2019 no representan siquiera el 1.0% del presupuesto de la Administración Central del país. Si bien, en algunas ocasiones se contó con el apoyo político del Congreso de la República o en otras del Organismo Ejecutivo para incrementar los fondos, resulta que muchas veces no pudo ser ejecutado. El caso más emblemático es en 2017: cuando ocurrió la tragedia de Hogar Seguro, Virgen de la Asunción, la Secretaría de Bienestar Social tuvo un incremento presupuestario de Q58 millones los cuales no pudieron ser ejecutados y al final se le redujo el presupuesto regresando a lo originalmente aprobado y una deuda enorme con la niñez y adolescencia institucionalizada y reunificada post tragedia de manera improvisada, para mejorar sus condiciones de vida.

¿De regreso a la institucionalización? Las cifras a las cuales se tuvo acceso a través de la Ley de Acceso a la Información Pública, se identificó que la cantidad de niñas, niños y adolescentes atendidos en programas de acogimiento residencial, ha aumentado progresivamente desde fines de 2017 y si bien dicho crecimiento se ha detenido en 2020, viene también a colación el hecho de que la población atendida por el programa de Familias Sustitutas, también detuvo su ampliación inclusive a junio 2020, este programa presenta una reducción del 50.5% en su presupuesto (Q1.6 millones), mientras que el programa de protección y acogimiento residencial se incrementó en Q2.1 millones. Este gasto muestra que el presupuesto se distribuye dando preeminencia a programas de acogimiento residencial en vez de fortalecimiento familiar.

De la reacción a la acción y, a la planificación. El Estado guatemalteco tiende a adoptar respuestas reactivas y no preventivas, como se evidencia en su desempeño puede enumerar varios casos en los cuales atiende el cumplimiento de los derechos humanos de sus ciudadanos luego de que sea muy dramática la situación (como en el caso de la niñez migrante no acompañada) o luego de tragedias como la del Hogar Seguro. Hoy, en el contexto del Covid-19 debe ponerse especial énfasis

en la distribución del presupuesto, en virtud de que se fortalecen los programas de protección y acogimiento residencial y no aquellos que tienen relación directa con el fortalecimiento familiar y la prevención de la institucionalización.

6. RECOMENDACIONES

La niñez primero. Si bien Guatemala ha dado pasos en la dirección correcta, cumpliendo con las recomendaciones del Comité de Derechos del Niño referente a eliminar la institucionalización de niñas, niños y adolescentes, es un esfuerzo que debe acelerarse, puesto que al año 2019 cerca de 3.863 niñas y niños vivían en instituciones privadas y 545 en públicas. Esto implica tener la prospectiva para identificar los desafíos y la institución que se requiere para atender el cumplimiento del derecho a una familia en estos infantes.

De la promesa a la evidencia. La mayoría de las veces en la política, la niñez y adolescencia está en el discurso, en los planes y escasamente en los presupuestos. Tanto autoridades del Organismo Legislativo y Ejecutivo deben tener el compromiso de restituir el cumplimiento de los derechos del niño, niña o adolescente, que han sido objeto de vulneración de derechos, no dejando a nadie atrás y llegando a los más excluidos de la protección social, esto implica que las Comisiones del Congreso de la República del Menor y la Familia, así como de Moneda y Finanzas, garanticen que cuando se discutan los presupuestos de cada año, el gasto dirigido a este grupo poblacional, no sea sujeto de reducciones arbitrarias y la Secretaría de Planificación y Programación deberá dar seguimiento oportuno a las metas de desarrollo sostenible que tengan a su cargo las cuatro instituciones aquí analizadas.

Eficiencia operativa para una mayor cobertura. No hay duda de que la niñez y adolescencia en Guatemala necesita de más recursos públicos, especialmente la que no pueden crecer o son separados de sus padres biológicos, sin embargo, esto implica que paralelamente exista un plan de fortalecimiento institucional revisando la cadena lógica de generación de valor agregado en conjunto con la Secretaría de Planificación para identificar los productos y subproductos que debe producir la Secretaría de Bienestar Social y lo más importante, que éstos no tengan cambios constantes en el tiempo, sino que sean consistentes precisamente para poder evaluarse. Por otra parte; más allá de la planificación y programación se debe rediseñar los procesos de compra a lo interno de la institución así como formar adecuadamente al personal en la Ley de Compras y Contrataciones del Estado para agilizar el gasto público, para ello se puede realizar una alianza de trabajo con el Ministerio de Finanzas Públicas (ente rector de esta ley).

Respuestas consistentes. Es urgente e imperativo que la Secretaría de Bienestar Social tenga la visión clara de los objetivos que debe alcanzar, para ello, no debe reducir el presupuesto para el programa de Familias sustitutas y aumentar el de institucionalización, inclusive con los retos que plantea la pandemia del COVID-19, es una oportunidad para rediseñar, fortalecer y ampliar el abrigo y protección en el cuidado alternativo basado en entornos de base familiar.

Bibliografía

- Asamblea Nacional Constituyente. (1985). *Constitución Política de la República de Guatemala*. Guatemala: Congreso de la República.
- Child Fund / Save The Children / World Vision. (2019). *Guatemala: 10 años de inversión pública en niñez y adolescencia*. Guatemala: Child Fund.
- Comité de Derechos del Niño. (03 de Julio de 2020). *Observaciones finales a Guatemala 2018*. Obtenido de t.ly/IBV8
- Comité de Derechos del Niño. (03 de Julio de 2020). *Observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño a Guatemala en 2001*. Obtenido de t.ly/Ff6b
- Comité de Derechos del Niño. (03 de Julio de 2020). *Observaciones finales Guatemala 2010*. Obtenido de t.ly/jyTW
- Consejo Nacional de Adopciones. (03 de Julio de 2020). *Consejo Nacional de Adopciones*. Obtenido de <http://www.cna.gob.gt/Somos>
- Coordinadora Institucional de Promoción por los Derechos de la Niñez (Ciprodeni). (2019). *Inversión pública en niñas y adolescentes para 2017 y 2018*. Guatemala: Ciprodeni.
- Diálogos. (2020). *¿A quién no llega la ayuda? Monitoreo de los Programas de Emergencia del Gobierno. Número 1*. Guatemala: Diálogos.
- Fondo de Naciones Unidas para la Infancia UNICEF y la Comisión Económica para América Latina CEPAL. (2010). *Pobreza infantil en América Latina*. Santiago: CEPAL.
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales -ICEFI- / Fondo de Naciones Unidas para la Infancia -UNICEF-. (2016). *Pobreza multidimensional infantil y adolescente en Guatemala*. Guatemala: Icefi.
- Ministerio de Finanzas Públicas «Minfin». (2005). *Manual de Formulación Presupuestaria*. Guatemala: Minfin.
- Ministerio de Finanzas Públicas. (2018). *Manual de clasificaciones presupuestarias 6ta. Edición*. Guatemala: Minfin.
- Ministerio de Finanzas Públicas -Minfin-. (25 de Junio de 2020). *Sistema de Contabilidad Integrada -Sicoin-*. Obtenido de <https://sicoin.minfin.gob.gt/sicoinweb/menu/index.html>
- Naciones Unidas. (2010). *Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado 64/142*. Guatemala: Naciones Unidas.
- Naciones Unidas. (2019). *Promoción y protección de los derechos de los niños A/74/395*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Organismo Judicial / Procuraduría General de la Nación. (2019). *Censo de niñez institucionalizada en hogares públicos y privados*. Guatemala: OJ.

Procuraduría General de la Nación. (03 de Julio de 2020). *Procuraduría General de la Nación*.
Obtenido de <https://www.pgn.gob.gt/quienes-somos/>

Save The Children. (2018). *Infancias robadas, informe 2018*. Connecticut: Save The Children.

Unicef Comité Español. (2006). *Reimpresión Convención de Derechos del Niño*. Madrid: Unicef.

Para más información sobre Changing the Way We Care, contáctenos a info@ctwwc.org.

Changing
THE WAY WE
care

