



# Protección social para la infancia en El Salvador, Guatemala y Honduras

## Avances y desafíos

Juliana Martínez Franzoni



NACIONES UNIDAS

CEPAL

unicef 

# POLÍTICAS SOCIALES

## Protección social para la infancia en El Salvador, Guatemala y Honduras

Avances y desafíos

Juliana Martínez Franzoni



NACIONES UNIDAS



Este documento fue elaborado por Juliana Martínez Franzoni, consultora de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con el apoyo de Diana León Espinoza y Martín Acebal, en el marco del proyecto CEPAL-UNICEF LACRO (UNI/12/001) y bajo la supervisión de María Nieves Rico, Oficial de Asuntos Sociales de la CEPAL, y Claudia Robles, del UNICEF El Salvador. La autora agradece los comentarios de Aitana Valverde, José Vélez, de la oficina del UNICEF Honduras, Juan Enrique Quiñones, de la oficina del UNICEF en Guatemala, y Joaquín González Alemán, de UNICEF LACRO, y a las oficinas del UNICEF en El Salvador, Guatemala y Honduras que pusieron a disposición los tres estudios sobre sistemas de protección social para la niñez y la adolescencia desarrollados en el marco de la iniciativa multipaís en protección social para la niñez y la adolescencia.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 1564-4162

LC/L.3921

Copyright © Naciones Unidas, noviembre de 2014. Todos los derechos reservados.

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile.

---

Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

# Índice

---

<b>Introducción</b> .....	7
<b>I. La protección social de la niñez y la adolescencia</b> .....	11
A. ¿Qué se entiende por protección social para la niñez y la adolescencia?.....	11
B. Los réditos de la protección social orientada a la niñez y adolescencia.....	12
C. El reto de articular en sistemas integrados la protección social para la niñez y adolescencia.....	13
D. La noción de sistemas de protección social .....	14
<b>II. La protección social de la niñez y la adolescencia en El Salvador, Guatemala y Honduras</b> .....	15
A. ¿En qué medida los esquemas de protección social llegan a la niñez y la adolescencia?.....	18
<b>III. Los cambios en la institucionalidad dirigida a la protección social de la infancia</b> .....	25
A. ¿Qué existe en materia de políticas de protección social en El Salvador, Guatemala y Honduras? .....	26
B. Los esfuerzos por cubrir brechas de protección social para la niñez y la adolescencia en los tres países y sus énfasis .....	27
C. ¿Qué garantías se cubren y cuáles permanecen pendientes de abordar?.....	28
D. Los avances sectoriales y legales en niñez y adolescencia y sus cruces en materia de protección social .....	31
E. Balance.....	32
<b>IV. Estado de la protección social de la niñez y adolescencia: diagnóstico por país</b> .....	33
A. El Salvador.....	34
1. Antecedentes.....	34
2. El Sistema de Protección Social Universal (SPSU).....	36
3. Otras oportunidades para la protección social de la infancia en El Salvador.....	39
B. Guatemala .....	41

1.	Antecedentes .....	41
2.	El Consejo de Cohesión Social .....	42
3.	Mi Familia Progresá (MIFAPRO) .....	43
4.	Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) .....	43
5.	Programas de protección social ubicados en el MIDES.....	44
6.	Plan Pacto Hambre Cero .....	45
7.	Programas de protección social relevantes que están fuera del MIDES dirigidos a niñas, niños y adolescentes .....	45
8.	Otras oportunidades relevantes para la protección social de la niñez y la adolescencia.....	49
9.	Balance de la protección social de la niñez y la adolescencia en Guatemala.....	50
C.	Honduras.....	50
1.	Antecedentes .....	50
2.	La Política de Protección Social (PPS) .....	51
3.	Balance de la protección social de la niñez y la adolescencia en Honduras .....	57
<b>V.</b>	<b>Aprendizajes y desafíos de la protección social para la niñez y la adolescencia en El Salvador, Guatemala y Honduras.....</b>	<b>59</b>
A.	Oportunidades .....	59
B.	Lecciones aprendidas .....	60
C.	Desafíos para continuar avanzando.....	60
	<b>Bibliografía .....</b>	<b>63</b>
	<b>Anexo .....</b>	<b>69</b>
	<b>Serie Políticas Sociales: números publicados .....</b>	<b>72</b>
	<b>Cuadros</b>	
CUADRO 1	EL SALVADOR: COMPONENTES DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL SEGÚN SE DIRIJAN A LAS FAMILIAS EN GENERAL O A LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA EN PARTICULAR.....	37
CUADRO 2	GUATEMALA: COMPONENTES DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL SEGÚN SE DIRIJAN A LAS FAMILIAS EN GENERAL O A LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA EN PARTICULAR.....	47
CUADRO 3	HONDURAS: COMPONENTES DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL SEGÚN SE DIRIJAN A LAS FAMILIAS EN GENERAL O A LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA EN PARTICULAR.....	54
	<b>Gráficos</b>	
GRÁFICO 1	EL SALVADOR: HOGARES Y PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA RELATIVA Y EXTREMA Y NO POBRES SEGÚN COMPOSICIÓN Y GRUPO ETARIO, 2012.....	16
GRÁFICO 2	GUATEMALA: HOGARES Y PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA NO EXTREMA Y EXTREMA Y NO POBRES SEGÚN COMPOSICIÓN Y GRUPO ETARIO, 2011.....	17
GRÁFICO 3	HONDURAS: HOGARES Y PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA RELATIVA Y EXTREMA Y NO POBRES SEGÚN COMPOSICIÓN Y GRUPO ETARIO, 2011.....	18
GRÁFICO 4	EL SALVADOR: HOGARES CON Y SIN PRESENCIA DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES SEGÚN TIPO DE PROTECCIÓN SOCIAL DEL HOGAR, 2012.....	19
GRÁFICO 5	GUATEMALA: HOGARES CON Y SIN PRESENCIA DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES SEGÚN TIPO DE PROTECCIÓN SOCIAL DEL HOGAR, 2011.....	20

GRÁFICO 6	HONDURAS: HOGARES CON Y SIN PRESENCIA DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES SEGÚN TIPO DE PROTECCIÓN SOCIAL DEL HOGAR, 2011.....	20
GRÁFICO 7	EL SALVADOR: NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES SEGÚN SITUACIÓN DE POBREZA Y DISTRIBUCIÓN EN HOGARES SEGÚN PROTECCIÓN SOCIAL, 2012 .....	22
GRÁFICO 8	GUATEMALA: NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES SEGÚN SITUACIÓN DE POBREZA Y DISTRIBUCIÓN EN HOGARES SEGÚN PROTECCIÓN SOCIAL, 2011 .....	22
GRÁFICO 9	HONDURAS: NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES SEGÚN SITUACIÓN DE POBREZA Y DISTRIBUCIÓN EN HOGARES SEGÚN PROTECCIÓN SOCIAL, 2011 .....	23
GRÁFICO 10	EL SALVADOR: TOTAL DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES Y DE QUIENES SE ENCUENTRAN EN SITUACIÓN DE POBREZA SEGÚN ACCESO A SUBSIDIOS Y BONOS EN EL HOGAR, 2012 .....	29
GRÁFICO 11	GUATEMALA: TOTAL DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES Y DE AQUELLOS QUE SE ENCUENTRAN EN SITUACIÓN DE POBREZA QUE SON BENEFICIARIOS DE ALGÚN PROGRAMA DE ASISTENCIA SOCIAL, 2011 .....	30
GRÁFICO 12	HONDURAS: NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES QUE ACCEDEN A BONOS, MERIENDA, ÚTILES Y BECAS, 2011 .....	30



## Introducción

---

El presente documento es un estudio comparado con una mirada subregional de la protección social a la infancia en tres países centroamericanos: El Salvador, Guatemala y Honduras. Se realizó con base en tres documentos generados en el marco de la iniciativa multi-país en protección social para la niñez y la adolescencia liderado por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) en los tres países indicados (STP-UNICEF, 2014; UNICEF, 2013a, 2013b)<sup>1</sup>. Estos documentos abordan, a partir de un diagnóstico, la situación de las políticas de protección social que estos países implementan desde un enfoque de niñez y adolescencia, dando cuenta de las brechas de protección social que esta población enfrenta.

La atención que la protección social ha adquirido en los últimos años surge en un contexto marcado por los crecientes riesgos socioeconómicos y las persistentes barreras estructurales que enfrenta la ciudadanía para acceder a mecanismos básicos de aseguramiento y a mínimos sociales que garanticen la erradicación de la pobreza y de las inequidades y la construcción de sociedades más igualitarias. En este marco, numerosos países de América Latina implementan en la actualidad políticas y programas de protección social de características diversas. Al mismo tiempo, se manifiesta con fuerza incremental la convicción de que la edificación de sistemas integrales que aúnen los esfuerzos contributivos y no contributivos de protección social es una premisa para generar respuestas tempranas, efectivas y pertinentes frente a los objetivos que a esta política social le corresponde asumir: proteger niveles de bienestar frente a contingencias y asegurar que cada ciudadana y ciudadano pueda acceder a este de manera permanente.

La infancia es el grupo más carenciado desde la perspectiva de la pobreza monetaria en la región, con alto porcentaje de pobreza multidimensional según un enfoque de derechos (CEPAL, 2013) y altamente sensible a variaciones en el nivel de bienestar en sus hogares. Sin embargo, los esfuerzos por instalar respuestas específicas a sus necesidades desde la protección social han sido menos evidentes. Esto, pese a que gran parte de estas políticas y programas tienen a esta población como grupo destinatario directo o indirecto. La protección social desde la primera infancia constituye un pilar fundamental para que cada niño y niña pueda desarrollar al máximo sus capacidades, ejercer plenamente sus derechos y contribuir a

---

<sup>1</sup> Los tres documentos, sobre sistemas integrados de protección social orientados a la niñez y adolescencia en El Salvador, Guatemala y Honduras, fueron elaborados por la autora de este estudio comparado.



forjar sociedades desarrolladas y justas. Existe abundante evidencia sobre los impactos, muchas veces irreversibles, de no contar con ingresos suficientes en los primeros años de vida, o más aún, de padecer desnutrición o no acceder tempranamente a la estimulación temprana e inicial. La deuda con la infancia sigue siendo sustantiva, como muestran los indicadores, y exige atención urgente dentro de sólidos pactos sociales y fiscales que aseguren la cohesión y estabilidad de los países de la región.

En el caso particular de los países analizados en esta publicación, El Salvador, Guatemala y Honduras, la situación es aún más compleja y demandante. En los tres casos la niñez y la adolescencia representan cerca de la mitad de la población<sup>2</sup>. Al mismo tiempo, se trata de tres de los seis países con la mayor incidencia de pobreza monetaria y multidimensional en la niñez y la adolescencia (CEPAL, 2013) y donde una mayoría de esta población experimenta privación de ingresos y vulnerabilidad social. Afectados severamente por la carencia de oportunidades laborales en condiciones de trabajo decente, una parte importante de los hogares en que crecen niñas, niños y adolescentes en los tres países padecen de dinámicas migratorias en la que ellas y ellos se ven implicados e impactados de diversas formas. La violencia estructural que manifiestan estos países afectan las relaciones sociales cotidianas en las que niñas, niños y adolescentes crecen, deteriorando la construcción de espacio público y el acceso más fundamental a servicios sociales básicos, como la educación. A lo anterior se suma que, en ninguno de los tres países, está garantizado el pleno acceso a servicios que aseguren la satisfacción de los derechos sociales de la niñez y la adolescencia, tal y como muestran las cifras de pobreza multidimensional. Con ello, la erosión del sentido de pertenencia que se forja desde los primeros años se vuelve difícil de recobrar en edades posteriores, reproduciéndose un circuito vicioso de exclusión, desigualdad y desesperanza.

La protección social está al centro de cada una de estas dinámicas y puede tener un rol sustantivo en su reversión, ya sea: respondiendo con rapidez frente a la carencia de ingresos familiares o de seguridad alimentaria desde la gestación; garantizando el acceso a la seguridad social a trabajadores y trabajadoras en condiciones de trabajo decente, y con ello, extendiendo su acceso a todo el grupo familiar; o brindando mecanismos de aseguramiento que blinden el acceso permanente de la infancia a servicios sociales, incluso ante situaciones de migración o desplazamiento interno producto de la violencia. Consolidar sistemas integrados de protección social para niñas, niños y adolescentes en el marco de sistemas integrales y universales de protección social para toda la ciudadanía es una tarea de la mayor relevancia para la sustentabilidad social, política y económica de estos países.

Precisamente, para atender esta situación, durante la última década en estos tres países centroamericanos se han promovido marcos legales, cambios institucionales, reorganización de programas y nuevas medidas. Entre estas últimas destacan iniciativas que se enmarcan en la construcción de políticas –en los casos de Guatemala y Honduras- o sistemas de protección social, como ocurre en El Salvador-. A partir del camino andado y los desafíos aún pendientes, surge preguntarse cuánto se ha avanzado y cuáles son las principales tareas que hay que emprender para mejorar las condiciones de vida de esta población, especialmente desde la perspectiva del ejercicio y garantía de sus derechos sociales y económicos.

El enfoque de derechos requiere que los países expliciten, garanticen y hagan exigibles los derechos económicos, sociales y culturales establecidos en los tratados internacionales de derechos humanos de los que son signatarios, en particular para el análisis de la protección social en la infancia: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1976), la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) (1990) y el Protocolo de San Salvador (1999) (UNICEF, 2012a). La protección social constituye una poderosa herramienta de política pública para ampliar el universo de las personas a quienes se garantiza sus derechos.

El documento presenta, en primer lugar, un diagnóstico de la situación actual de estos países en términos de sus acciones para la protección social de la niñez y la adolescencia. Para esto, se consideran

<sup>2</sup> Siguiendo el artículo primero de la Convención de los Derechos del Niño (CDN) de las Naciones Unidas, en este documento la niñez y la adolescencia comprende a las personas de 0 a 18 años de edad. En El Salvador, la niñez y la adolescencia representa el 44% de la población (2.7 de 6.2 millones de personas); en Guatemala, 52,5% de la población (7.5 de 14 millones de personas); y en Honduras 48% (3.7 de 7.6 millones de personas) (CELADE, 2012). En promedio, en los tres países, la niñez y la adolescencia representa el 48% de la población.

tanto los enfoques desde los cuales se analizan los datos obtenidos a través de diferentes fuentes gubernamentales y no gubernamentales, como la efectiva situación en la que se encuentran niñas, niños y adolescentes y que debe enfrentar cualquier acción orientada a su protección social. En segundo lugar, el documento releva las diferentes políticas y programas de protección social llevados adelante en los últimos años en los tres países analizados, con especial atención en aquellos con alcance directo o indirecto sobre estos grupos. Este relevamiento apunta a identificar los alcances y limitaciones del Estado para atender las reconocidas necesidades de protección social de la niñez y la adolescencia y sus familias, en términos político-institucionales, programáticos y de gestión. Por último, se presentan los retos y desafíos que enfrentan estos Estados para transformar y mejorar la situación de los niños, las niñas y los adolescentes en sus países y sus garantías de protección social.



## **I. La protección social de la niñez y la adolescencia**

---

En este apartado se presentan los alcances de la protección social, precisando por qué se trata de políticas relevantes para la niñez y la adolescencia, los retos específicos que se enfrentan para articular sistemas de protección social para toda la ciudadanía y para esta población de manera específica, y la contribución de estas políticas en los países analizados.

### **A. ¿Qué se entiende por protección social para la niñez y la adolescencia?**

La Comisión de Desarrollo Social de las Naciones Unidas define la protección social como “un conjunto de políticas y programas gubernamentales y privados con los que las sociedades dan respuestas a diversas contingencias a fin de compensar la falta o reducción sustancial de ingresos provenientes del trabajo, brindar asistencia a las familias con hijos y ofrecer atención médica y vivienda a la población” (ONU, 2000, pág. 3). Estas medidas abordan tanto las necesidades de protección y promoción de quienes se encuentran en situación de pobreza como del aseguramiento de personas que, no estando en situación de pobreza, enfrentan circunstancias adversas durante determinadas etapas del ciclo de vida. En el marco de esta definición general, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) define la protección social como aquellas medidas que garantizan los ingresos necesarios para mantener niveles mínimos de calidad de vida, permitir el acceso a los servicios sociales y promover la universalización del trabajo decente. Incluye tres principales componentes: la protección social no contributiva, la protección social contributiva (o seguridad social) y la regulación de los mercados laborales (Cecchini y Martínez, 2011).

Desde un enfoque de derechos, en el caso de la niñez y la adolescencia, la protección social se plantea como ámbito de desafíos y compromisos directamente relacionadas con la CDN y los riesgos y vulnerabilidades específicos que enfrenta esta población (Rico, 2014). Precisamente, la “CDN nos sitúa

en el desafío y el compromiso<sup>3</sup> de plantear políticas sociales donde se produzca una transición desde la concepción de los niños y las niñas como “menores”, “partes o fragmentos” de una humanidad inconclusa a un todo sistémico, a ciudadanos, sujetos de derecho, lo que pone como tema de debate la ciudadanía infantil. Al mismo tiempo, implica dejar de concebirlas como objetos de tutela, control y asistencialismo, o sujetos de políticas cuando se encuentran en situación irregular (en la calle, trabajando, son infractores o están en una situación de vulneración) para pasar a considerarles en todos y cada uno de los casos como titulares de derechos, y al Estado como garante del ejercicio pleno de esos derechos, ampliando e integrando la llamada protección especial con una protección integral de los derechos de la infancia donde la protección social es uno más de sus elementos” (Rico, 2014, pág. 1).

Desde esta mirada, la protección social para esta población contribuye al ejercicio de los derechos de la niñez y la adolescencia desde la primera infancia como precondition de su ciudadanía e interviene frente a riesgos específicos que podrían atentar contra su logro con perspectiva de ciclo de vida. Entre estos riesgos destacan, entre otros, aquellos que se vinculan con la ausencia o debilidad de los sistemas de licencias parentales y cuidado que afectan a los entornos familiares de niñas, niños y adolescentes, y los que aluden, de manera más directa, al padecimiento que ellas y ellos experimentan debido a privaciones asociadas a la desnutrición, abandono escolar y emancipación precaria (Rico, 2014).

Asimismo, el UNICEF entiende por protección social el “conjunto de políticas y programas públicos y privados que tratan de prevenir, reducir y eliminar las vulnerabilidades socioeconómicas a la pobreza y privación. Contar con políticas y sistemas de protección social integrados es una condición fundamental para la realización de los derechos de las niñas, los niños, las y los adolescentes, las mujeres y las familias” (UNICEF, 2012a, pág. 14). En esta dirección, la protección social comprende cuatro tipos de intervenciones: transferencias sociales (monetarias y no monetarias); programas para asegurar el acceso a los servicios básicos (como registro de nacimientos o eliminación de pago de bolsillo a los servicios de educación y de salud); servicios de facilitación, apoyo y cuidados (como empleo y cuidado infantil); y legislación y políticas para la equidad y la no discriminación en el acceso a los servicios y las fuentes de ingresos (UNICEF, 2012a).

Es así como la protección social se visualiza como un área de acción que es responsabilidad de la sociedad en su conjunto y, primordialmente, del Estado en tanto garante de derechos. Se refuerza también la noción de que la protección social de la niñez y la adolescencia debe atender a sus requerimientos específicos que, aunque interdependientes de la protección social de la familia, debe traducirse en esfuerzos concretos para generar acciones con pertinencia de cara al cierre de brechas de desprotección que hoy se evidencian en la región.

## **B. Los réditos de la protección social orientada a la niñez y adolescencia**

Niñas, niños y adolescentes deben poder vivir de manera saludable, felices, con seguridad económica, cuidados y protección (Bray y Dawes, 2007), tanto en sus propios términos como para desarrollar las habilidades y capacidades apropiadas y participar en la sociedad aquí y ahora. A su vez, sociedades que aseguren los derechos a la salud, la educación, la seguridad social, un nivel de vida adecuado y trabajo requieren necesariamente cimentar el ejercicio de los derechos sociales y económicos desde la niñez y la adolescencia. De allí que la apuesta por esta población sea para toda la ciudadanía: una sociedad que vulnera los derechos de la niñez y la adolescencia, difícilmente puede garantizar los del resto de la población.

El enfoque de niñez debe garantizar en el presente los derechos de cada niño, niña y adolescente. Ello “implica un cuestionamiento y una revisión a las políticas en el sentido de que la infancia ya no debe ser vista como un periodo sin, o con escaso, valor, que es solo un momento preparatorio de la adultez, sino como una etapa válida en sí misma con el derecho a ser experimentada de manera integral y plena en el momento actual. En otras palabras, la infancia es el presente de sujetos plenos de derechos.

<sup>3</sup> Se sigue el argumento desplegado en Rico (2013).

Como dijo Gabriela Mistral: “El futuro de los niños es siempre hoy. Mañana será tarde” (Rico, 2013, pág. 3). En el caso de los países que examinamos esta población equivale a casi la mitad de los habitantes, lo que denota la magnitud de los retos que conlleva garantizar los derechos sociales vinculados a la protección social de la infancia.

Además, la inversión pública en protección social para la niñez y adolescencia ha mostrado tener impacto en la productividad en la edad adulta y en la ruptura de la transmisión generacional de la pobreza. Con ello se refuerza la prioridad social y política que cobra la infancia como actor protagónico del desarrollo en las sociedades.

### **C. El reto de articular en sistemas integrados la protección social para la niñez y adolescencia**

La creación de sistemas de protección social capaces de articular políticas, programas y medidas de acuerdo con los contextos nacionales es condición necesaria para garantizar los derechos de la población infantil y adolescente. Por ejemplo, no se puede separar el que las niñas reciban una educación de calidad con la posibilidad de concurrir y permanecer en escuelas libres de abusos. A su vez, niñas, niños y adolescentes fortalecidos en su ciudadanía –y, por ende, que pueden ejercer plenamente sus derechos sociales (Hopenhayn, 2008) y vínculo con el Estado son la mejor apuesta para cimentar sociedades libres de violencia y con un alto grado de cohesión social. Los sistemas integrados de protección social promovidos por el UNICEF abonan en esta dirección (UNICEF, 2012a). Igual lo hace la propuesta de CEPAL bajo la idea de sistemas integrales de protección social. Ambas instituciones han venido remarcando, desde una perspectiva multisectorial y articulada, la urgencia de abordar los riesgos y las vulnerabilidades que afectan a la infancia y la adolescencia.

Al día de hoy, los importantes esfuerzos desplegados para avanzar en esta dirección se ven influenciados por varios elementos. Entre ellos, los puntos de partida existentes en los países tanto en materia de capacidades estatales (desigualmente repartidas entre países) y de las coberturas efectivas en los accesos a servicios, como del nivel de fragmentación de los ámbitos de competencias institucionales a articular bajo prácticas sistemáticas (en lo cual incide la escala de los países, pero también su organización federal o central y los procesos de descentralización de servicios experimentados durante la década de los noventa). Más que evaluar los logros en función de puntos de llegada, la noción de sistema opera como “tipo ideal” que permite ir acercando la realidad, de manera gradual y sostenida, a dicha imagen objetivo. Dicho de otro modo, la visión de sistema y la búsqueda de articulación de acciones ofrecen una brújula orientadora a un proceso necesariamente largo y complejo.

En un contexto donde recién comienzan a asomar esfuerzos por garantizar, al menos para la población en situación de pobreza, el acceso a un conjunto de prestaciones básicas de protección y de desarrollo social, subsiste el debate sobre cómo articular efectivamente políticas de protección social para la niñez y la adolescencia en sistemas o sub-sistemas integrados o integrales específicos para esta población. Los desafíos para liderar un proceso de esta naturaleza son sustantivos. Entre otros aspectos, subyacen los que se asocian a la necesaria articulación de estas políticas con los nacientes sistemas y legislaciones de protección integral de la niñez y la adolescencia; la definición de instancias rectoras y coordinadoras para la política pública a favor de esta población; su incorporación en dinámicas más amplias de descentralización, y la asignación de los recursos requeridos y priorizados para la implementación de estas políticas en un contexto de fuerte limitación presupuestaria (Morlachetti, 2013). En otras palabras, en Estados caracterizados por el déficit de recursos económicos, técnicos e institucionales, ¿en qué medida es posible avanzar de forma complementaria o priorizada en la protección social de la niñez y la adolescencia y qué implicancias políticas y técnicas conlleva esta decisión?

En el documento se propone que es posible comenzar por identificar oportunidades de sinergias entre el avance de sistemas o políticas de protección social y otras reformas sectoriales o legales para la niñez y la adolescencia ya en curso. Por ejemplo, se puede pensar en enlazar la expansión de la atención primaria en los territorios y, por ende, de la presencia estatal que ello conlleva en el marco de reformas amplias a la salud, con mecanismos específicos para acercar la oferta pública de protección social a la

niñez y la adolescencia cuyos derechos no estén siendo satisfechos. La experiencia creciente de programas de protección social articulados con sistemas de atención integral a la primera infancia en diversos países de América Latina muestra el valor añadido de este tipo de esfuerzos. Ello no necesariamente conlleva la expansión sideral de recursos económicos, sino la prioridad y voluntad política para potenciar la articulación interinstitucional requerida. Con ello se puede avanzar en resolver progresivamente déficits de oferta, incentivando y acercando la demanda ciudadana por servicios sectoriales y programas de protección social, apostando por este vínculo desde la primera infancia, sin por ello sacrificar otros esfuerzos dirigidos a poblaciones que demandan protección social a lo largo del ciclo de vida.

Por otra parte, subsiste la necesidad de analizar las políticas y programas que hoy se implementan desde la lógica de la pertinencia para los fines que buscan responder. Considerando el rol protagónico que tiene la protección social en tanto esfuerzos públicos que protegen niveles de bienestar económicos y garantizan el acceso permanente a servicios sociales, especialmente, frente a la ocurrencia de determinados eventos que constituyen riesgos para los hogares y sus miembros, es posible preguntarse hasta qué punto los esfuerzos existentes logran brindar protección social efectiva en ambos campos y frente a los riesgos que se enfrentan para niñas, niños y adolescentes. Por ejemplo, ¿están respondiendo actualmente las políticas de protección social a los desafíos de la migración y cambios en la estructura familiar que enfrentan miles de niñas, niños y adolescentes en los países analizados? Un examen de esta naturaleza es fundamental a la hora de pensar en sistemas integrados o integrales de protección social para la niñez y la adolescencia. Es este un desafío todavía abierto para los países de América Latina en general, y los tres bajo estudio en este documento, en particular.

## **D. La noción de sistemas de protección social**

Si en general una activa participación del Estado debe complementarse con el fomento de redes de cooperación integradas por parte de actores privados y sociales (CEPAL, 2011a), en el caso de los países con brechas sociales severas esta necesidad es aún más apremiante. El Salvador, Guatemala y Honduras son países con una institucionalidad pública social incipiente y con grandes demandas sociales que atender. Por ello, los gobiernos se enfrentan a difíciles esfuerzos de priorización de sus ámbitos de acción y de su inversión actual y futura. Para la niñez y la adolescencia de estos países el diseño de sistemas de protección social se vuelve un camino necesario para que de manera gradual pero sostenida, gobiernos y actores privados ordenen las intervenciones existentes y completen las inexistentes (UNICEF, 2012a). Ello puede realizarse por medio de la identificación de brechas de protección social y acceso a servicios sociales en los territorios que puedan subsanarse, de manera progresiva, combinando esfuerzos de expansión de coberturas, articulación inter-institucional a escala local y ordenamiento de las prioridades de inversión.

La transformación de la protección social actual en sistemas requiere interconectar los distintos instrumentos disponibles —contributivos y no contributivos, selectivos y propiamente universales—, al servicio de objetivos comunes que reduzcan las brechas de desigualdad y exclusión, promuevan la solidaridad y reduzcan el estigma social asociado a recibir apoyo estatal de la mano de medidas focalizadas en población pobre o vulnerable (UNICEF 2010). Para lograrlo, cada contexto coloca prioridades así como instrumentos, tipos y combinaciones de programas (UNICEF, 2012a). En sociedades caracterizadas por la desigualdad y exclusión social, estas acciones y orientaciones son clave para posicionar la noción de derechos sociales para el conjunto de la ciudadanía, y no solamente para la población en mayores condiciones de pobreza y vulnerabilidad. En el caso de la niñez y la adolescencia, este aporte de la protección social cumple un rol fundamental para edificar un modelo de desarrollo sustentable marcado por idea de que entre ciudadanía y Estado debe existir un pacto que, desde la primera infancia, contribuya a erradicar las condiciones que originan la violencia y debilitan la cohesión social en sociedades fragmentadas.

A continuación se caracterizan aspectos comparados de la protección social de los tres países considerados, seguido de un diagnóstico de la protección social directa o indirectamente orientada a la infancia y la adolescencia en El Salvador, Guatemala y Honduras. Además de la descripción, se identifican los principales obstáculos que inhiben su desarrollo, y se proponen medidas para superarlos. Finalmente, se presentan las principales conclusiones del análisis y algunas recomendaciones para continuar avanzando hacia la construcción de sistemas integrados de protección social.

## II. La protección social de la niñez y la adolescencia en El Salvador, Guatemala y Honduras

---

De acuerdo con estimaciones de la CEPAL, más de un tercio de los hogares latinoamericanos carecen de acceso a esquemas formales de protección social contributivos o no contributivos orientados a proteger los ingresos ante eventos de riesgo (CEPAL, 2012a). En El Salvador, Guatemala y Honduras la protección social es un área de intervención estatal reciente, que data de los años noventa (Filgueira, 1998)<sup>4</sup>, y la situación es aún más preocupante que para el conjunto de América Latina. En Honduras, la población desprotegida asciende al 39% y en El Salvador y Guatemala, al 58% y el 63%, respectivamente (CEPAL, 2012a). En El Salvador, la población carente de todo esquema de protección social que pertenece al quintil de menores ingresos es del 77%, mientras que en Guatemala alcanza el 81% y en Honduras al 45%. Es en estos hogares donde existe mayor presencia de niñas, niños y adolescentes.

En los tres países las brechas sociales son severas, los mercados laborales son precarios, el autoempleo informal, no calificado y escasamente remunerado es prominente y las remesas constituyen una de las principales fuentes de ingreso de las familias. La alta informalidad subraya la importancia de contar con mecanismos de protección social desvinculados del mercado laboral si bien, al mismo tiempo, su financiamiento está sujeto a cargas tributarias y productos internos por habitante también bajos (CEPAL, 2011a), además de cooperación para el desarrollo y préstamos internacionales.

Además de los riesgos que enfrenta la población como parte del ciclo de vida o de la ocurrencia de eventos como crisis económicas o de otro tipo coyuntural, es relevante señalar que la violencia, particularmente virulenta contra mujeres y jóvenes, la migración en condiciones de inseguridad y los efectos del cambio climático generan riesgos y vulnerabilidades cotidianas (Programa Estado de la Región, 2011). En el caso de la niñez y la adolescencia, lo generalizado de estas amenazas y lo específico de sus impactos en sus entornos familiares y formativos, requiere que desde la protección social se planteen mayores y mejores vínculos con la protección especial, considerando que ambos tipos

---

<sup>4</sup> Por un recuento reciente de transformaciones en material de protección social en los tres países analizados en este documento, ver Martínez Franzoni 2013a, 2013b y 2013c).



de protección —social y especial— se orientan a garantizar el ejercicio de derechos. En tanto la protección social aborda el campo de los derechos sociales y económicos, asociados con los derechos a la supervivencia y el desarrollo de la niñez y la adolescencia, la protección especial lo hace respecto de aquellos derechos de protección de esta población frente a las peores formas de abuso, violencia y maltrato infantil.

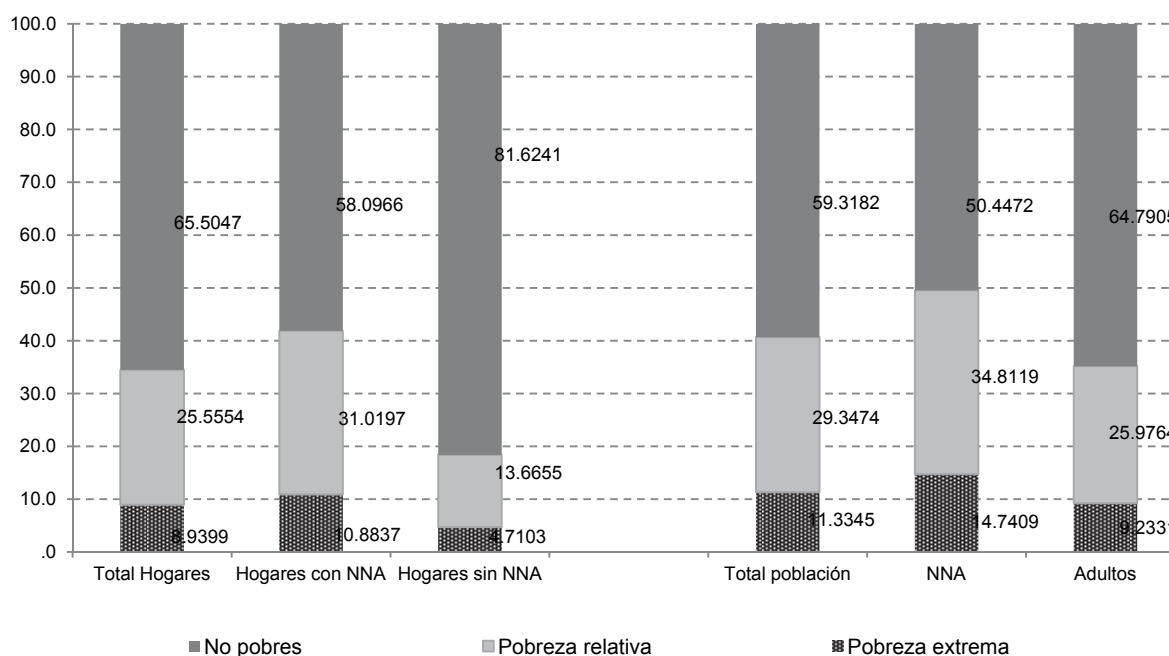
Considerando las brechas de protección social existentes, y la fuerte interrelación que hay entre el bienestar de la niñez y la adolescencia y el resto de los miembros del hogar, es previsible que niñas, niños y adolescentes se encuentren en una situación desfavorable respecto de su protección social, asunto que se aborda en particular en este documento. La medición multidimensional de la pobreza infantil corrobora que los tres países considerados se encuentran en el grupo con mayor incidencia relativa de este fenómeno en la región. En promedio, esta llega a 72% en El Salvador, Guatemala y Honduras, en comparación con 19,5% en el grupo de países con menor pobreza infantil total (CEPAL, 2013).

A continuación se analiza el alcance que la protección social tiene en los tres países, haciendo énfasis en la protección social enfocada en la transferencia de ingresos. Si bien el alcance de los sistemas de protección social trasciende con mucho las transferencias monetarias, la ausencia de ingresos suficientes permite una aproximación conservadora al tamaño de la población más necesitada de protección social. Esto es especialmente importante si consideramos que en el mejor de los tres escenarios, el de El Salvador, la mitad de la niñez y la adolescencia vive en condiciones de pobreza según ingresos, cifra que aumenta de manera considerable en el caso de Guatemala (62%) y Honduras (75%).

En los gráficos 1, 2 y 3 se presenta la importancia relativa de la pobreza en hogares con y sin niñas, niños y adolescentes en los tres países, respectivamente, y muestran que esta población está sobrerrepresentada entre quienes experimentan pobreza y pobreza extrema.

**GRÁFICO 1**  
**EL SALVADOR: HOGARES Y PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA RELATIVA Y EXTREMA Y NO POBRES SEGÚN COMPOSICIÓN Y GRUPO ETARIO, 2012**

(En porcentajes)



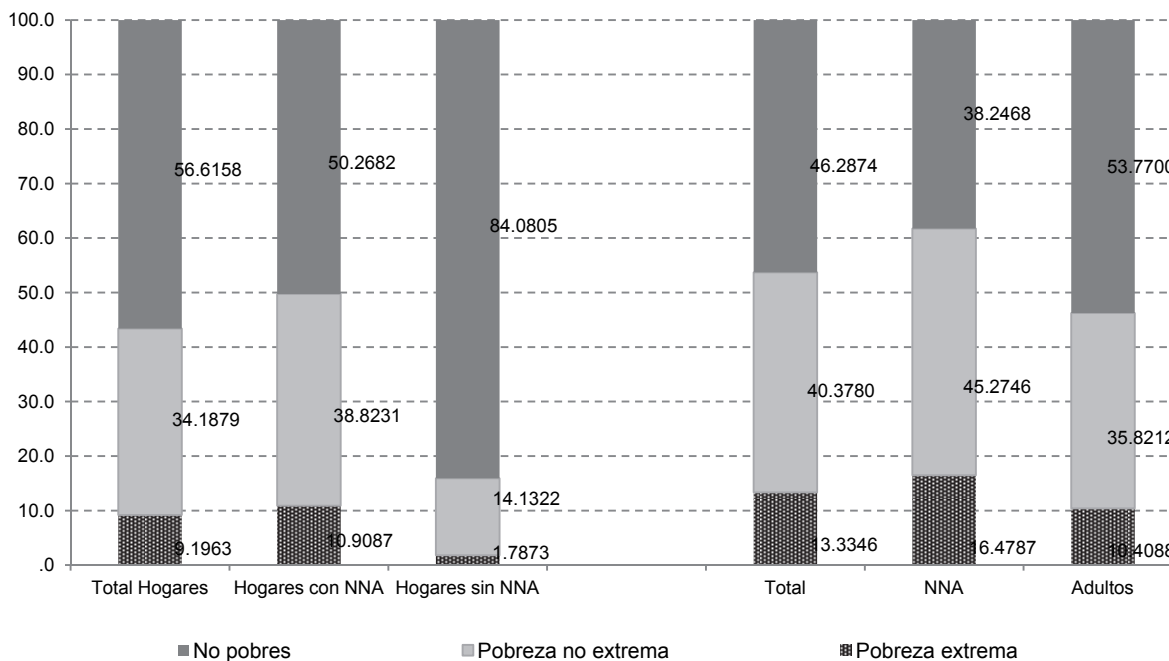
Fuente: DYGESTIC (Dirección General de Estadística y Censos) (2011); Encuesta de Hogares de propósitos múltiples (EPHM), San Salvador.

En El Salvador, en 2012, los hogares en pobreza extrema con presencia de niñas, niños y adolescentes superan el doble de los hogares en esta misma situación sin presencia de niñas, niños y adolescentes (10,9% y 4,7%, respectivamente). Asimismo, en Guatemala (2011) los hogares en pobreza extrema con presencia de niñas, niños y adolescentes son el 10,9%, cifra que en hogares sin la presencia de niñas, niños y adolescentes disminuye al 1,8%. En Honduras (2011), el fenómeno persiste: los hogares en pobreza extrema con presencia de niñas, niños y adolescentes corresponden a un 44,4%, mientras que su incidencia se reduce a la mitad entre los hogares sin la presencia de esta población (21,2%).

En términos de la pobreza no extrema, las diferencias permanecen. En El Salvador, los hogares con pobreza no extrema con niñas, niños y adolescentes alcanzan a un tercio (31%) y los hogares sin niñas, niños y adolescentes solo a 13,7%. En Guatemala, los hogares con pobreza no extrema con niñas, niños y adolescentes son más del doble que los hogares sin niñas, niños y adolescentes (38,8 % y 14,1% respectivamente). Por último, en Honduras, los hogares en pobreza no extrema con y sin presencia de niñas, niños y adolescentes corresponden a 24,3 y 18,4%, respectivamente. La misma situación se manifiesta si en lugar de hogares se analizan personas: en los tres países, la niñez y la adolescencia está sobrerrepresentada respecto a la población adulta en términos de su situación de pobreza y de pobreza extrema.

En El Salvador, los hogares en pobreza extrema donde habitan niñas, niños y adolescentes (NNA) son más del doble de los hogares en esta misma situación sin presencia de niñas, niños y adolescentes (10,9 y 4,7%, respectivamente). Los hogares en situación de pobreza relativa donde habitan niñas, niños y adolescentes son un tercio (31%), mientras que en los hogares sin niñas, niños y adolescentes su incidencia se reduce al 13,7%.

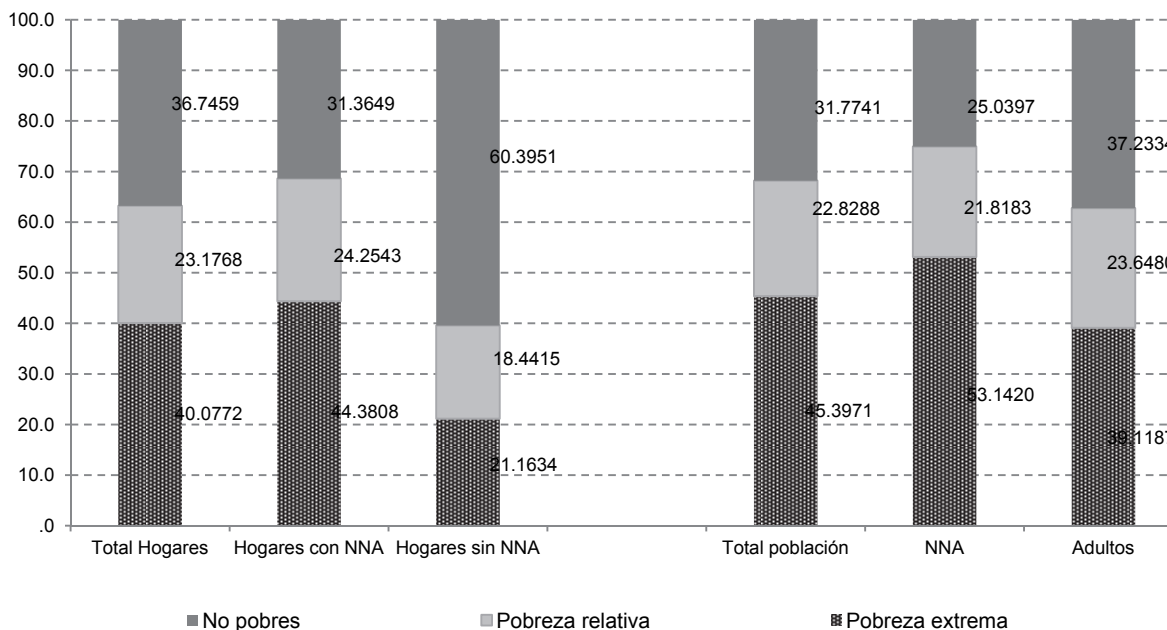
**GRÁFICO 2**  
**GUATEMALA: HOGARES Y PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA NO EXTREMA Y EXTREMA Y NO POBRES SEGÚN COMPOSICIÓN Y GRUPO ETARIO, 2011**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI) 2011, [en línea], <http://www.ine.gov.gt/np/encovi/encovi2011.htm> e Instituto Nacional de Estadística (INE), Censo Poblacional 2011, Ciudad de Guatemala.

En Guatemala los hogares en situación de pobreza extrema donde habitan niñas, niños y adolescentes alcanzan el 10,9%, cifra que disminuye al 1,8% en hogares sin niñas, niños y adolescentes. Por su parte, los hogares en situación de pobreza no extrema en donde habitan niñas, niños y adolescentes son más del doble que los hogares sin niñas, niños y adolescentes (38,8 y 14,1% respectivamente).

**GRÁFICO 3**  
**HONDURAS: HOGARES Y PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA RELATIVA Y EXTREMA**  
**Y NO POBRES SEGÚN COMPOSICIÓN Y GRUPO ETARIO, 2011**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE) 2011, Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples 2011, Tegucigalpa.

En Honduras, los hogares en situación de pobreza extrema con presencia de niñas, niños y adolescentes constituyen el 44,4%, incidencia que se reduce a 21,2% en hogares sin niñas, niños y adolescentes. Un total de 24,3% de los hogares donde habitan niñas, niños y adolescentes están en situación de pobreza relativa, mientras que en el caso de hogares sin niñas, niños y adolescentes este porcentaje se reduce a 18,4%.

## A. ¿En qué medida los esquemas de protección social llegan a la niñez y la adolescencia?

Para caracterizar la protección social actual de la niñez y la adolescencia de los tres países se adaptó la propuesta de CEPAL (2012a), que clasifica a los hogares a partir de la existencia de protección social que brinde seguridad de los ingresos. La tipología desarrollada refleja el consenso internacional surgido durante la última década respecto a la importancia de que los hogares cuenten con niveles mínimos de ingreso que asegure niveles mínimos de consumo no sólo alimenticio, sino que también, al resolver de mejor manera las necesidades básicas, facilite que niñas, niños y adolescentes aprovechen la oferta institucional existente en materia de servicios públicos de salud y de educación. En concreto, la tipología distingue según los hogares cuenten con:

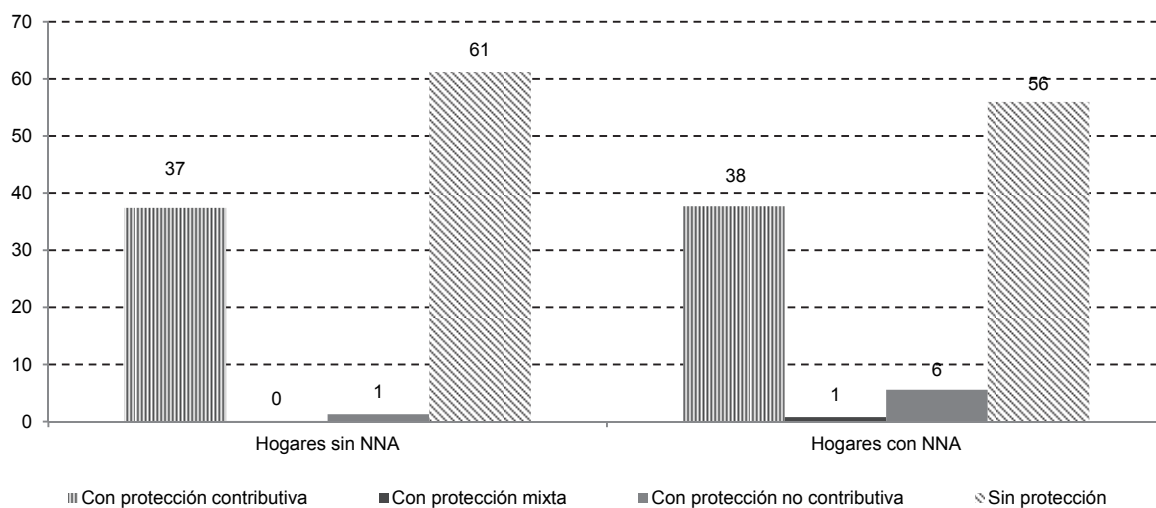
- Protección contributiva: comprende hogares en los que algún miembro se encuentra afiliado a la seguridad social y ningún miembro recibe transferencias públicas (ayuda del gobierno en dinero).
- Protección mixta: algún miembro del hogar se encuentra afiliado a la seguridad social y algún otro recibe transferencias públicas no contributivas (ayuda del gobierno en dinero).
- Protección no contributiva: ningún integrante del hogar se encuentra afiliado a la seguridad social y al menos una persona recibe transferencias monetarias no contributivas (las ayudas del gobierno en dinero efectivo mencionadas con anterioridad).
- Ninguna protección social: ningún miembro del hogar se encuentra afiliado a la seguridad social y tampoco ninguno de sus miembros recibe transferencias en dinero no contributivas, públicas.

Esta medición no considera hogares que reciben transferencias en especies o subsidios distintos a las transferencias monetarias directas a los hogares.

Los gráficos 4, 5 y 6 muestran la distribución por país del acceso a la protección social orientada a la seguridad de los ingresos en los hogares según se trate de hogares con y sin presencia de niñas, niños y adolescentes.

**GRÁFICO 4**  
**EL SALVADOR: HOGARES CON Y SIN PRESENCIA DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES SEGÚN TIPO DE PROTECCIÓN SOCIAL DEL HOGAR, 2012**

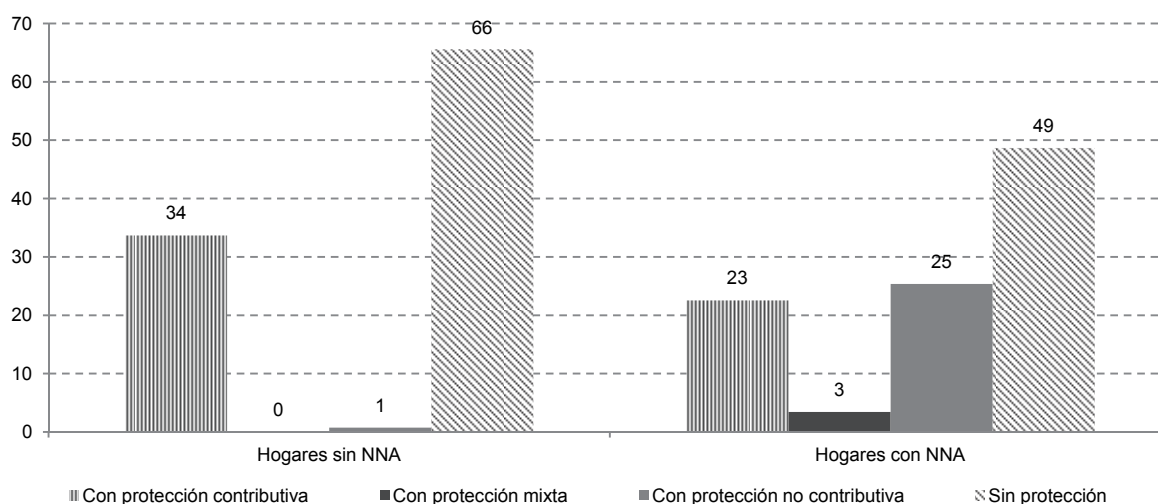
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC) y Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, 2012.

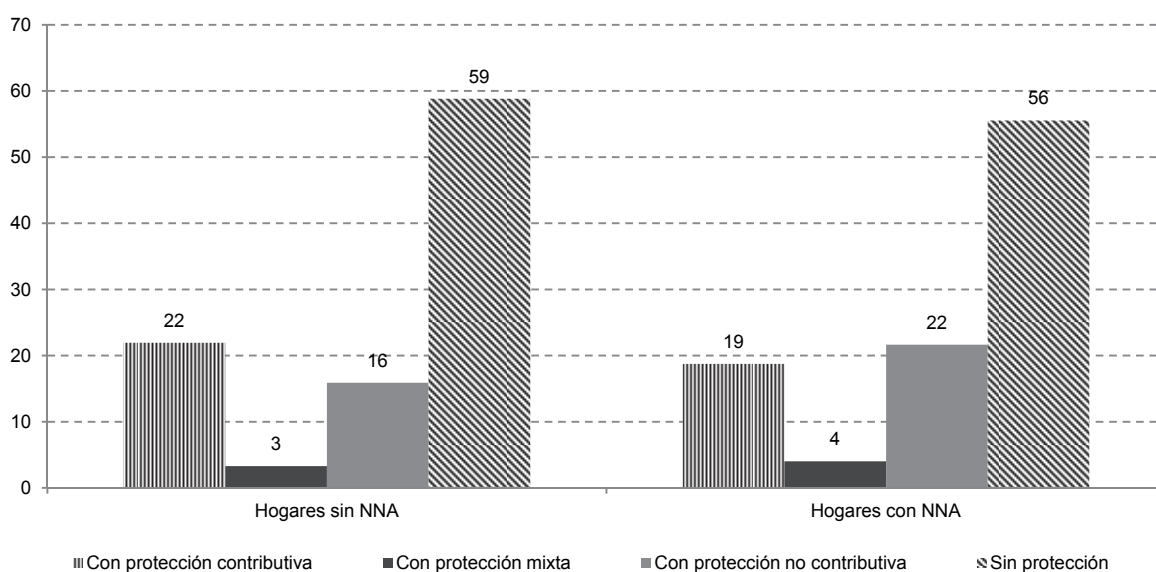
En los tres países la protección social contributiva alcanza a una pequeña proporción de los hogares en general, y de aquellos en los que habitan la niñez y la adolescencia en particular. Lo mismo ocurre con la protección social mixta. La protección social no contributiva tiene todavía un alcance relativamente pequeño, con lo cual la mayoría de las niñas, niños y adolescentes habitan en hogares que carecen de protección social. Al combinar esta información con las condiciones de violencia e inseguridad, así como con nuevos riesgos sociales asociados al cambio climático, se trata de una población que se encuentra en una situación de alta vulnerabilidad social.

**GRÁFICO 5**  
**GUATEMALA: HOGARES CON Y SIN PRESENCIA DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES SEGÚN TIPO DE PROTECCIÓN SOCIAL DEL HOGAR, 2011**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI), 2011.

**GRÁFICO 6**  
**HONDURAS: HOGARES CON Y SIN PRESENCIA DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES SEGÚN TIPO DE PROTECCIÓN SOCIAL DEL HOGAR, 2011**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE); Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples 2011.

Concretamente, entre los hogares pobres con presencia de niñas, niños y adolescentes, la protección social contributiva presenta porcentajes bajos: en El Salvador, 18%; en Honduras 10% y en Guatemala, 9%. En El Salvador no se evidencian diferencias sustantivas en el acceso a la protección social contributiva entre hogares donde habitan y no lo hacen niñas, niños y adolescentes (38 y 37%, respectivamente). Honduras presenta una leve variación en hogares sin (22%) y con niñas, niños y

adolescentes (19%). Finalmente, en Guatemala la protección social contributiva es mayor entre hogares sin niñas, niños y adolescentes (34%), que entre hogares con presencia de esta población (23%).

La protección social mixta, que combina acceso contributivo y no contributivo, es mínima en los tres países. El acceso de los hogares a este tipo de protección social representa porcentajes muy bajos en los tres países, siendo mayor en el caso de Honduras, donde cubre al 4% de hogares con presencia de niñas, niños y adolescentes. En el caso de los hogares pobres, Guatemala reporta el mayor porcentaje de acceso de los tres países: 5% de los hogares pobres con acceso, mientras que Honduras cuenta con esta protección en 3% de los hogares, y solo en el 1% de estos, en el caso de El Salvador.

Estos resultados muestran la persistente fragmentación que existe en el acceso a la protección social según los diversos niveles de ingreso y situación laboral. Ellos son también consistentes con la desarticulación existente entre las transformaciones recientes en materia de protección social que se discuten en la siguiente sección, y el componente contributivo de la protección social. En los hechos, estas son dos esferas prácticamente independientes del quehacer de los gobiernos. Ello afecta directamente a un amplio conjunto de hogares, cuyos ingresos son insuficientes para ubicarse por encima de la línea de pobreza, pero demasiado altos para que niñas, niños y adolescentes que habitan en estos hogares cuenten con transferencias monetarias.

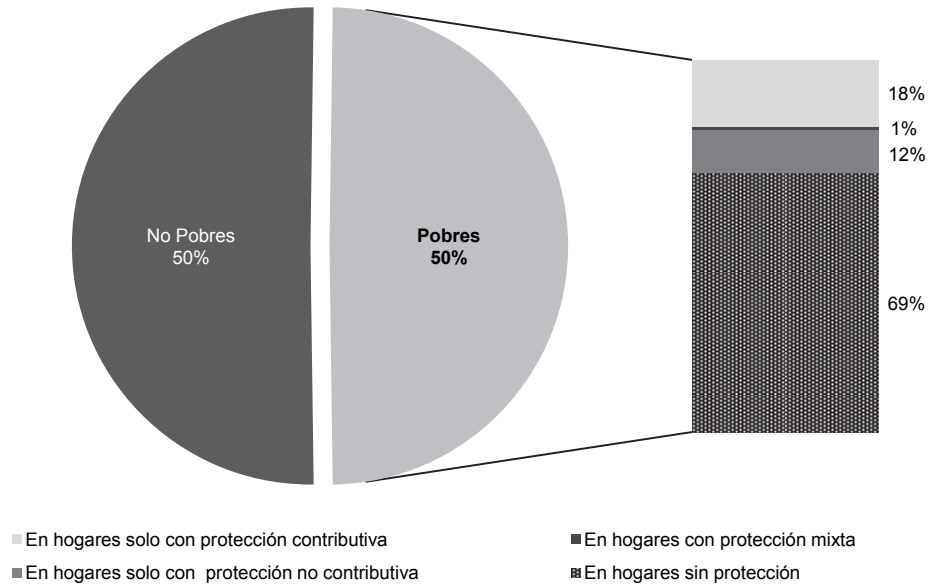
En cambio, la protección social no contributiva tiene mayor alcance entre los hogares con presencia de niñas, niños y adolescentes. En el 6% de los hogares salvadoreños donde viven niñas, niños y adolescentes se cuenta con este tipo de protección, una proporción mayor que la de hogares sin niñas, niños y adolescentes (1%). Por su parte, Honduras presenta este tipo de acceso a la protección en 22% y 16% de hogares con y sin niñas, niños y adolescentes, respectivamente. En Guatemala, el porcentaje de hogares con presencia de niñas, niños y adolescentes que cuentan con este tipo de protección social es de 25%, solo un poco más que en el caso de los hogares sin niñas, niños y adolescentes (23%). La leve diferencia a favor de la protección social no contributiva en hogares con presencia de estos grupos podría atribuirse a la existencia de programas de transferencias condicionadas en los tres países, los que se focalizan, precisamente, en hogares con estas características para dar cumplimiento a las condicionalidades asociadas.

En los tres casos la mayoría de los hogares con presencia de niñas, niños y adolescentes carece de toda protección social orientada a la seguridad de ingresos, ya sea contributiva o no contributiva. En El Salvador existe una leve variación entre tipos de hogares: esta situación se experimenta en 56% en los hogares con y 61% en hogares sin niñas, niños y adolescentes. Honduras tampoco presenta mayor variación entre tipos de hogares: esta proporción es solo levemente menor en hogares con presencia de niñas, niños y adolescentes (56%), que en hogares sin esta población (59%). Por el contrario, Guatemala muestra una variación significativa; la ENCOVI reportó que la carencia de toda protección social es de 66% y 49%, respectivamente, según se trate de hogares con y sin niñas, niños y adolescentes.

En suma, la buena noticia es que en los tres países tiende a priorizarse en aquellos hogares en los que hay niñas, niños y adolescentes. La mala noticia es el alto grado de desprotección que enfrentan los hogares, lo que combinado con la elevada presencia relativa de hogares en condiciones de pobreza extrema y no extrema, muestra un panorama de gran precariedad. A su vez, los datos son elocuentes respecto de la baja cobertura alcanzada en los tres países por los programas sociales no contributivos de transferencias monetarias condicionadas —que tienen a la niñez y la adolescencia entre sus destinatarios principales— y, en general, por los mecanismos que provean seguridad de ingresos a los hogares.

El tipo de protección social según situación de pobreza en cada uno de los países considerados puede verse en los gráficos 7, 8 y 9. Las encuestas reportan una importante proporción de hogares pobres donde habitan niñas, niños y adolescentes que carecen de toda protección social relativa a la seguridad de los ingresos: 69% de hogares en El Salvador, 41% en Guatemala y 58% en Honduras. Por otra parte, en cuanto a la protección social no contributiva en hogares pobres con presencia de niñas, niños y adolescentes, los porcentajes más altos los presenta Guatemala con un 46% de hogares, seguido por un 29% de hogares hondureños (porcentaje relativamente bajo considerando el porcentaje de hogares pobres) y 12%, en el caso de El Salvador.

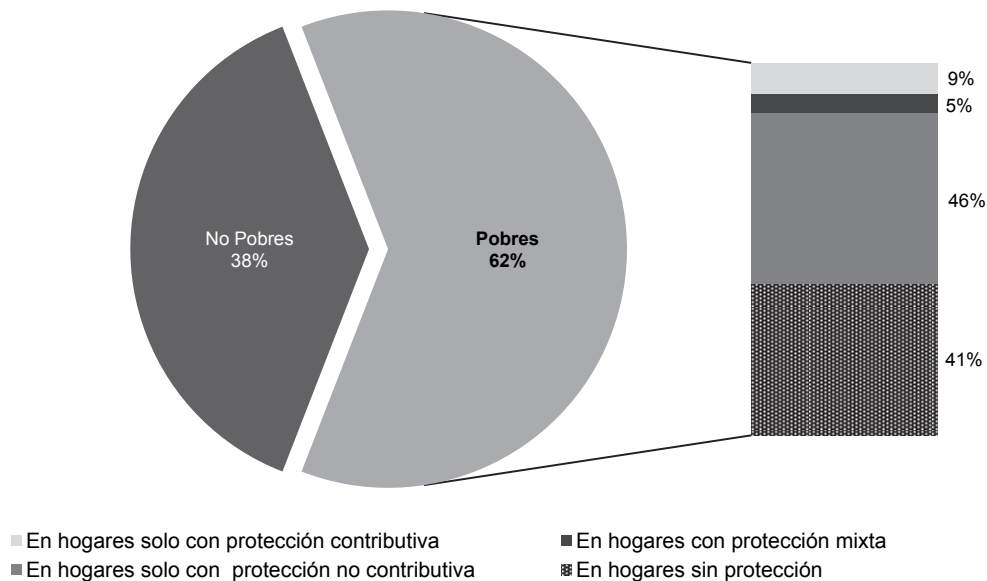
**GRÁFICO 7**  
**EL SALVADOR: NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES SEGÚN SITUACIÓN DE POBREZA Y DISTRIBUCIÓN EN HOGARES SEGÚN PROTECCIÓN SOCIAL, 2012**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la DIGESTYC; Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, 2012.

¿Qué implicaciones tiene este análisis para los esquemas de protección social? La primera, y más obvia, es la constatación de la enorme magnitud de los retos. No podría ser de otra manera, pues se trata de países que tienen poco más de dos décadas de desarrollo sostenido de institucionalidad pública.

**GRÁFICO 8**  
**GUATEMALA: NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES SEGÚN SITUACIÓN DE POBREZA Y DISTRIBUCIÓN EN HOGARES SEGÚN PROTECCIÓN SOCIAL, 2011**  
*(En porcentajes)*



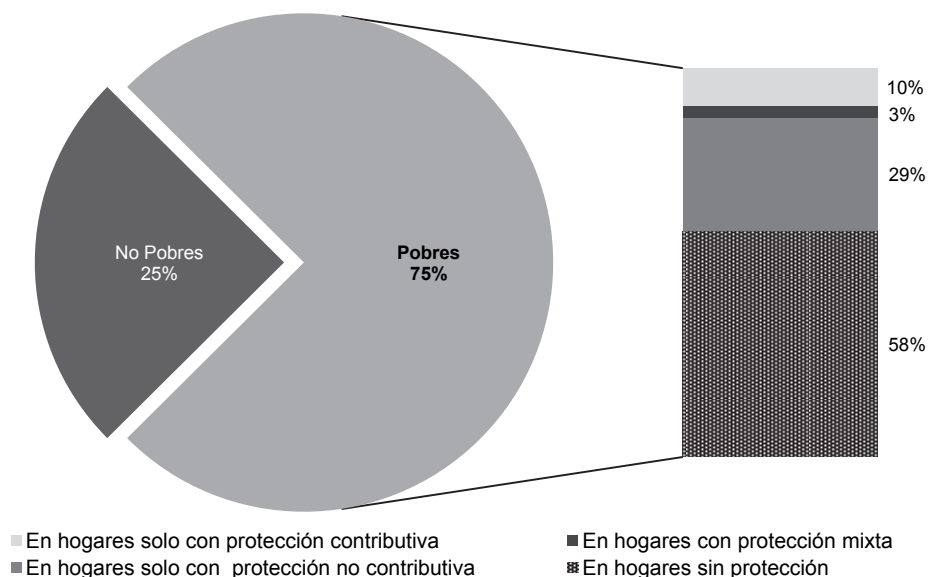
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de ENCOVI, 2011.

Al disponer de institucionalidad social solo de manera reciente, la mayoría de la población depende casi exclusivamente de los ingresos y del trabajo no remunerado de las familias y las mujeres en escenarios de mercados laborales precarios y excluyentes. No se podría esperar un cambio radical rápido de esta situación. Sin embargo, sí pueden identificarse tendencias.

En esa línea, la segunda implicación de los datos presentados es la necesidad de que las políticas de protección social se comprometan con medidas capaces de mostrar resultados explícitos y evaluables para asegurar crecientes márgenes de acceso para la población, especialmente para los más vulnerables aunque se requieran transformaciones graduales en plazos medianos.

La tercera es analizar en qué medida los cambios introducidos en la institucionalidad pública en materia de protección social anticipan mejores condiciones futuras aunque todavía no se vean reflejados en cambios dramáticos en las condiciones de vida de niñas, niños y adolescentes y de sus hogares. Por ejemplo, ¿deberían los sistemas de información de la oferta institucional reflejarse en cambios en la situación evidenciada por las encuestas? Y de ser así, ¿de qué manera?

**GRÁFICO 9**  
**HONDURAS: NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES SEGÚN SITUACIÓN DE POBREZA Y DISTRIBUCIÓN EN HOGARES SEGÚN PROTECCIÓN SOCIAL, 2011**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INE; Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, 2011.





### **III. Los cambios en la institucionalidad dirigida a la protección social de la infancia**

---

Durante la década de los años noventa, los tres países analizados en el presente documento crearon fondos de inversión social destinados a paliar los efectos del ajuste de las economías. En El Salvador, en 1996 se creó el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL). Con ello, los beneficios de sus programas fueron directos para la niñez y la adolescencia dada su triple condición: representan una proporción muy grande de la población salvadoreña; tienen una alta necesidad de acceso a bienes y servicios, y son parte central de las estrategias familiares de sobrevivencia para hacer frente al ajuste. En Honduras, en 1999 se creó el Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS); entonces, anticipándose a los restantes países, creó un programa de transferencias monetarias condicionadas: el Programa de Asignación Familiar (PRAF). En Guatemala, la creación del programa de transferencias monetarias condicionadas es más reciente que en los otros dos, iniciándose en 2008.

En el año 2005 se implementó en El Salvador el Programa Red Solidaria, dirigido a comunidades rurales en condiciones de pobreza extrema. Dicho programa buscaba mejorar las condiciones de vida de niños y niñas y de sus familias, mediante una mejora de los servicios sociales básicos (nutrición, salud y educación básica, mejoramiento de viviendas, agua y saneamiento básico, electrificación y caminos rurales) y bonos de salud y educación condicionados a chequeos de salud y asistencia escolar (Henderson, 2011). Por su lado, Honduras también implementó el Programa Red Solidaria en 2006, creado con el objetivo de articular las acciones para la reducción de la pobreza llevadas a cabo por parte de distintas instituciones públicas (Robles, 2009). Concretamente, bajo la administración 2006-2009, Red Solidaria buscó articular acciones en materia de salud, educación, nutrición e infraestructura social y económica.

Estas acciones fueron el preámbulo de los esfuerzos más recientes de organizar la protección social. El mero hecho de plantearse el contar con una institucionalidad pública en materia de protección social es indicativo de un importante avance. De hecho, parecería que durante el último quinquenio los dos mayores avances en los tres países han tenido que ver, por un lado, con el reconocimiento de esta área de acción y, por el otro, con el debate, la adopción e implementación de distintos instrumentos de política para atenderla. En general, parecería que este reconocimiento ha sido mucho más fuerte que el relativo a la especificidad de la protección social dirigida a la niñez y la adolescencia.

## **A. ¿Qué existe en materia de políticas de protección social en El Salvador, Guatemala y Honduras?**

En materia de protección social, los tres países han experimentado procesos de construcción de diversos elementos de lo que podría ser un sistema de protección social, y actualmente se encuentran en mejores condiciones relativas de lo que estaban hace una década. Es posible que lo más importante que ha ocurrido en los tres países sea que los gobiernos han reconocido la protección social como materia de política pública y definido ámbitos institucionales para abordarla.

Gran parte, si no la mayoría, de los esfuerzos más recientes realizados por los países en materia de protección social ha girado en torno a la creación de institucionalidad más que a transformaciones programáticas sustantivas. Antes que introducir cambios importantes en esta materia, los países han tendido a agrupar –en mayor o menor grado– las acciones que ya se venían llevando a cabo. Producto de ello, en la actualidad se cuenta con varios elementos de lo que podría devenir en sistemas de protección social de la niñez y la adolescencia, como se analiza en la siguiente sección.

En primer lugar, hay que destacar los desarrollos institucionales que dan existencia a una entidad gubernamental potencialmente capaz de coordinar las políticas de protección social para la niñez y adolescencia. El Salvador creó la Secretaría Técnica de la Presidencia (STP), responsable de coordinar desde 2009 el naciente Sistema de Protección Social Universal (SPSU); Guatemala creó el Consejo de Cohesión Social que funcionó entre 2008 y 2012, y el Ministerio de Desarrollo Social que existe desde entonces. Por su parte, Honduras creó la Secretaría de Desarrollo Social en 2010 aunque la Secretaría de la Presidencia mantiene la gestión del principal programa de transferencias monetarias condicionadas a través del PRAF. Lo anterior muestra que Guatemala y Honduras han dado pasos para agrupar sus acciones de protección social en un ministerio o secretaría y si bien El Salvador es el único de los tres países que anunció la creación de un sistema de protección social, su funcionamiento aún es más propio de una secretaría o un ministerio que de un sistema propiamente dicho.

Segundo, hay avances desiguales en materia de legislación o una normativa directamente enfocada en la protección social de las poblaciones vulnerables. En el caso de El Salvador, en abril de 2014 se aprobó una Ley de Desarrollo y Protección Social (LDPS). En Honduras se cuenta con un proyecto de ley de creación de la Secretaría de Desarrollo Social (SDS). En Guatemala existe una Ley de Desarrollo Social (Decreto 42-2001) y durante la actual administración se ha buscado subsanar la ausencia de un órgano rector de la protección social en el país mediante la creación, en 2012, del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) con una reforma a la Ley del Organismo Ejecutivo. Esta le otorgó competencias en la formulación, coordinación, ejecución y evaluación de las políticas públicas en materia social y reducción de la pobreza; le permite establecer mecanismos de cooperación y coordinación con otras entidades, y le entrega capacidad de tener presencia territorial en las cabeceras de los departamentos (Guatemala, 2012a, artículo 2). Una debilidad del Decreto Legislativo es que no habla de protección social, sino únicamente de desarrollo social y si bien le da rectoría sobre los programas sociales, no los define como herramientas para la protección social.

En tercer lugar, lo más importante que ha ocurrido tiene que ver con lineamientos relativamente precisos de trabajo en materia de protección social. La existencia de una política o plan de protección social indica la existencia de un sistema o política de protección implementada en el país. En El Salvador se cuenta con el SPSU y en Honduras existe la Política de Protección Social (PPS). Llama la atención que Guatemala, a pesar de ser el país con mayor desarrollo de leyes, carezca de una política o plan de este tipo, aunque su elaboración está en la agenda. En todos los casos, la intersección entre protección social y la niñez y la adolescencia es todavía incipiente y se expresa en la idea de que la protección social debe ser sensible a los distintos momentos del ciclo de vida.

En los países donde existen planes nacionales, El Salvador y Honduras, su implementación presupone avanzar hacia mayores grados de articulación institucional. Dado que las medidas alcanzan directa o indirectamente a la niñez y la adolescencia, esta articulación brinda oportunidades para que la agenda de protección social dirigida a estos grupos permee la agenda de protección social de la

población en general. Sin embargo, la articulación institucional es aún escasa. Un indicador de esto es el grado de conocimiento de las políticas de protección social; es decir, la existencia de información adecuada entre las distintas instancias sobre programas, planes y políticas públicas de los diferentes sectores. En El Salvador existe el sistema de información de programas sociales, que le permite a la ciudadanía conocer la oferta programática existente en el marco del SPSU (El Salvador, 2013). Sin embargo, este conocimiento es variable entre las mismas entidades que forman parte del SPSU. En Honduras, por su parte, la PPS cuenta con el Registro de Oferta Institucional (ROI), dependiente del Centro Nacional de Información del Sector Social (CENISS), y que consiste principalmente en un inventario de los programas y proyectos sociales (CENISS, 2013). Más allá de su utilidad para el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil, el conocimiento de la información recopilada sigue siendo limitado. Altos responsables de programas pertenecientes a entidades que han sido parte de la formulación de la PPS desconocen su existencia. Esto indica que se trata de transformaciones cuyos ecos deben ampliarse de un grupo relativamente pequeño de personas que toman decisiones a círculos cada vez más amplios del personal del Estado.

Algo similar ocurre con la participación activa de la sociedad civil en los procesos de implementación y coordinación de los diferentes programas y políticas. En general, en toda la región, la formulación de políticas de protección social tiende a ser producto de procesos técnico-políticos relativamente cerrados. Sin embargo, las políticas enfocadas a la niñez y la adolescencia generalmente han reflejado e incorporado la perspectiva de organizaciones de la sociedad civil vinculadas con estos grupos. Ello podría explicar por qué en Honduras, donde no hubo una propuesta gubernamental, la elaboración de la política de protección social respondió a una demanda de la sociedad civil. Dado este impulso inicial, una vez creada, la PPS ha formalizado la participación de la sociedad civil expresada en dos comités: uno Técnico de Protección Social (CTPS) y otro Interinstitucional de Atención Integral a la Primera Infancia, ambos pendientes de fortalecer y normativizar. En cambio, en El Salvador, en presencia de una propuesta impulsada desde el gobierno, la participación de la sociedad civil ha sido mucho más protagónica en los desarrollos propiamente de la niñez y la adolescencia (como es el caso de la Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia, LEPINA, en El Salvador) que de los esquemas institucionales orientados a la protección social en general (como es el caso de la PPS en Honduras). Como resultado positivo y no intencional de ambos procesos, y a los efectos de lograr una fuerte articulación entre protección social en general y de la niñez y la adolescencia en particular, el escenario hondureño podría ser más favorable que el salvadoreño en tanto los actores no estatales se encuentran más familiarizados con la propuesta institucional general a la cual incluso contribuyeron de manera sustancial. En el caso de El Salvador, en cambio, la propuesta de construcción de un SPSU fue elaborada de manera más concentrada en equipos técnicos de gobierno.

## **B. Los esfuerzos por cubrir brechas de protección social para la niñez y la adolescencia en los tres países y sus énfasis**

Como se mencionó anteriormente, en los tres países se carece de una política específica de protección social para la niñez y la adolescencia, o la población entre 0 y 18 años. Sin embargo, en el caso de El Salvador y Honduras, el SPSU y la PPS definen que sus programas deben organizarse en función del ciclo de vida. Adicionalmente, el SPSU menciona, aunque aún no lo ha desarrollado, el componente de atención integral a la primera infancia dentro de los programas que lo conforman tal y como consta en la Ley de Desarrollo y Protección Social. Combinado el enfoque de ciclo de vida con la presencia de determinadas herramientas de gestión, se abre una oportunidad de avanzar en la pertinencia de la protección social para las necesidades de la niñez y la adolescencia.

Concretamente, los registros únicos de participantes o personas beneficiarias constituyen un instrumento de política que, de mediar una decisión política, puede abonar a la construcción de abordajes más potentes por ciclo de vida, identificando la realidad de grupos familiares y niñas, niños y adolescentes que carecen de protección social y viven en diversas situaciones de riesgo y

vulnerabilidad. En El Salvador, los programas que son parte del SPSU cuentan con el Registro Único de Participantes de programas sociales (RUP), cuya función es identificar, priorizar y caracterizar las condiciones de vida y carencias de los hogares, así como las personas potenciales destinatarias de los programas sociales del gobierno. Este registro se complementa con el sistema de monitoreo y evaluación de las políticas sociales, encargado de monitorear la implementación de las políticas públicas (El Salvador, 2013).

En Guatemala también existe el Registro Único de Beneficiarios (RUB), que se comenzó a montar en octubre de 2010 con la asesoría técnica del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (*Siglo 21*, 2011). Este registro alcanza principalmente a los programas que se ejecutan desde el MIDES, aunque se incorporan también otros. Se trata de un importante avance que podría contribuir de manera significativa a articular la protección social en el país (Lavinás y Székely, 2011; *Siglo 21*, 2011; *AGN*, 2011).

En Honduras, además del Registro de Oferta Institucional (ROI), se dispone de otros dos registros para la planificación, ejecución y coordinación de la PPS, también gestionados por el CENISS. El primero de ellos, semejante al existente en Guatemala, es el Registro Único de Beneficiarios (RUB), que consolida las bases de datos de todos los programas de transferencias, bonos, programas, proyectos y otros. El segundo es el Registro Nacional de la Primera Infancia (RENPI), que promueve la inscripción de todas las personas menores de 6 años con el fin de conocer la situación real de cada niño o niña (CENISS, 2013). A la fecha de finalización de este estudio, todos estos registros están en desarrollo.

En los tres casos, el traspaso de datos y su actualización periódica es incipiente. Desde el punto de vista de la niñez y la adolescencia, es urgente elaborar y actualizar estos registros; a su vez, estos deberían permitir ser contrastados con el universo de la población a la cual los programas están destinados. Dado que una gran proporción de los programas definen a la niñez y la adolescencia como población meta —como es el caso de las transferencias monetarias y de programas de alimentación—, un buen uso de estos registros podría ayudar de manera significativa a ir cerrando las brechas en materia de protección social de niñas, niños y adolescentes.

### **C. ¿Qué garantías se cubren y cuáles permanecen pendientes de abordar?**

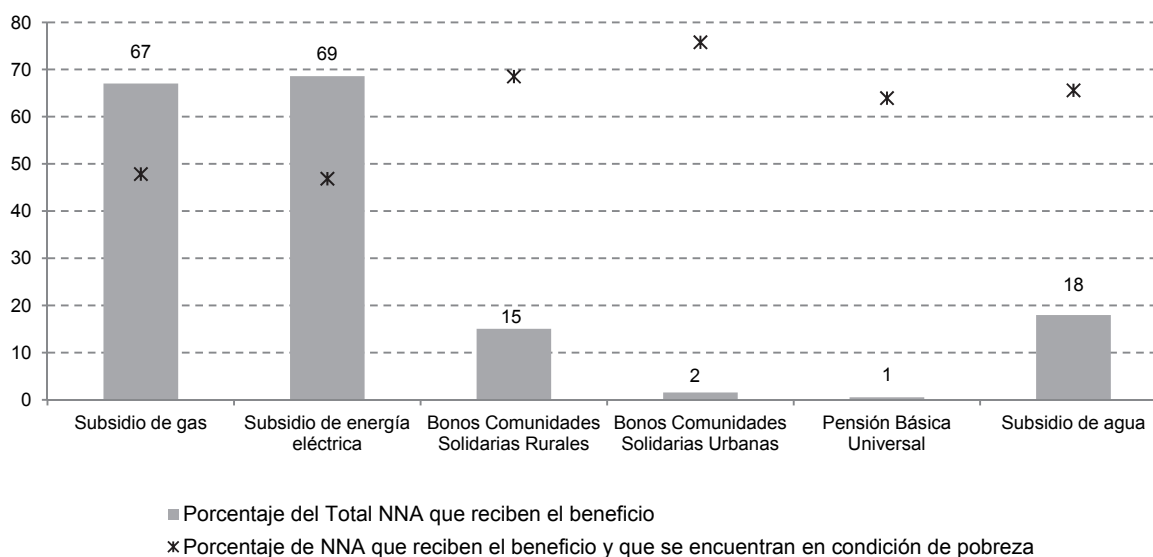
En ninguno de los tres países se han explicitado los derechos que se busca garantizar mediante las políticas de protección social ni el proceso a través del cual ello será posible. Sin embargo, hay avances en la definición de instrumentos y medidas.

En términos de la cobertura poblacional alcanzada por los esfuerzos actuales, los programas más importantes son los de alimentación escolar, aunque con variaciones en los países analizados. Sin embargo, los programas también pueden considerarse según la prioridad política de la que han sido objeto. En El Salvador se han enfatizado el paquete escolar (uniformes y zapatos) junto con transferencias monetarias condicionadas; en Guatemala, los programas orientados a la desnutrición crónica y los consistentes en transferencias monetarias condicionadas; en Honduras, por su parte, el foco también se encuentra en las transferencias monetarias condicionadas. La prioridad política otorgada a los programas de transferencias monetarias condicionadas parten de un diagnóstico internacional según el cual una insuficiente seguridad de los ingresos incide negativamente en las posibilidades de que las familias promuevan la formación de capital humano de niños y niñas y, a la vez, incentivos monetarios específicos pueden fomentar el uso efectivo de los servicios sociales de salud y educación, entre otros, subsanando esta situación. No obstante, estos programas no resuelven por sí solos una serie de necesidades básicas que se requieren para garantizar plenamente el derecho a la salud, a la educación o a un nivel de vida adecuado, entre otros.

La diferencia entre cobertura efectiva y prioridad política se manifiesta en el escaso alcance reportado por las encuestas de hogares respecto a los programas de transferencia monetaria, así como en su contrapunto con los programas de alimentación que se apoyan en la infraestructura escolar existente, tal como se puede observar en los gráficos siguientes

En El Salvador, las transferencias en dinero con menor alcance son aquellas que se implementan desde el SPSU y las mayores las que atañen a los subsidios al gas y a la electricidad (véase el gráfico 10). En el medio se encuentran los beneficios asociados a la asistencia escolar. Concretamente, tan sólo reportan acceso a los subsidios y bonos que se encuentran bajo el SPSU y que tienen a la niñez y la adolescencia como grupos beneficiarios directos -Comunidades Solidarias Urbanas y Comunidades Solidarias Rurales- el 2% y el 15% de las niñas, niños y adolescentes, respectivamente. El acceso a los subsidios al gas y a la electricidad es mayor (67% y 69%, respectivamente) aunque la proporción de niñas, niños y adolescentes en situación de pobreza que los recibe varía: 48% en el caso del gas y 47% en el caso de la electricidad. En suma, de acuerdo con las prioridades definidas, el acceso al programa de Comunidades Solidarias (Urbanas y Rurales) es considerablemente menor al que se reporta para estos subsidios.

**GRÁFICO 10**  
**EL SALVADOR: TOTAL DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES Y DE QUIENES SE ENCUENTRAN EN SITUACIÓN DE POBREZA SEGÚN ACCESO A SUBSIDIOS Y BONOS EN EL HOGAR, 2012**  
(En porcentajes)

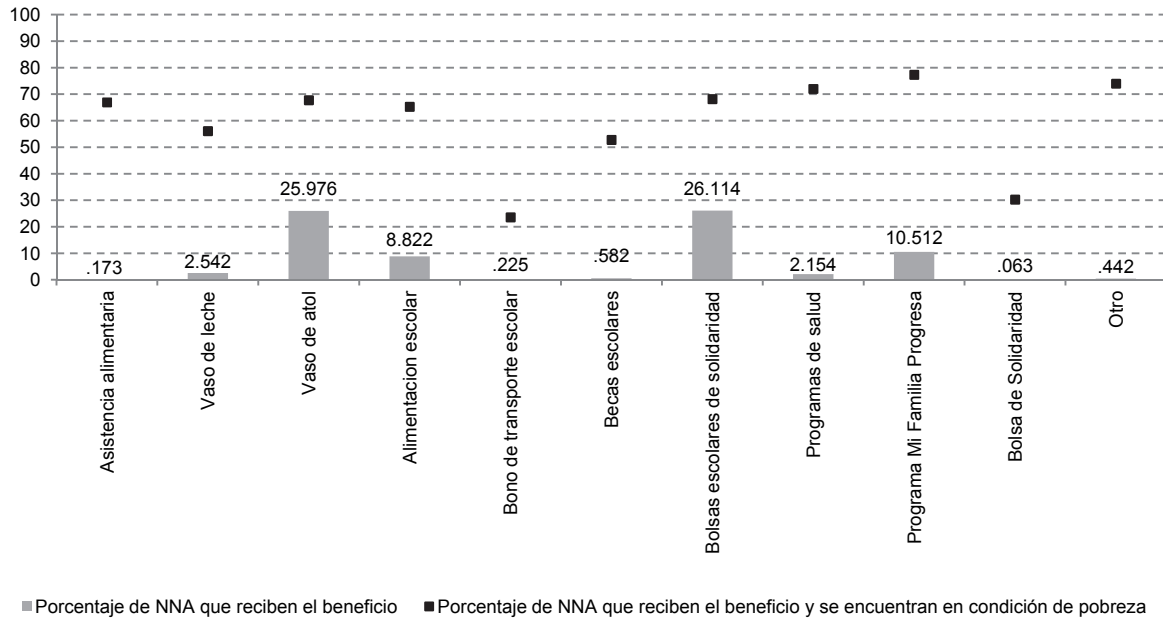


Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC) y Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, 2012.

En Guatemala los dos programas con mayor cobertura se asocian al acceso a la escuela y son la Bolsa Escolar (26%) y el Vaso de Atol (26%) (véase gráfico 11). A estos programas les siguen Mi Familia Progresiva (10,5%) y Alimentación Escolar (8,8%), este último también asociado al sistema educativo. Otros programas, como transporte y becas escolares tienen 0,2% y 0,6% de cobertura, respectivamente, el programa de salud alcanza un 2,2% de cobertura y el programa Bolsa de Solidaridad reportaba en 2011 una cobertura muy pequeña (0,1%). En términos de focalización, los tres programas con mayor cobertura reportaban una participación de entre el 68% y el 77% de niñas, niños y adolescentes en situación de pobreza. Según datos de la ENCOVI, el programa que alcanzaba la mejor focalización en 2011 era MIFAPRO, con 77% de participación de niñas, niños y adolescentes en situación de pobreza. Cuando se consideran los hogares que lo recibieron (en lugar de la niñez y la adolescencia), la cobertura de este programa alcanza al 10% (737.967 hogares).

**GRÁFICO 11**  
**GUATEMALA: TOTAL DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES Y DE AQUELLOS QUE SE ENCUENTRAN EN SITUACIÓN DE POBREZA QUE SON BENEFICIARIOS DE ALGÚN PROGRAMA DE ASISTENCIA SOCIAL, 2011**

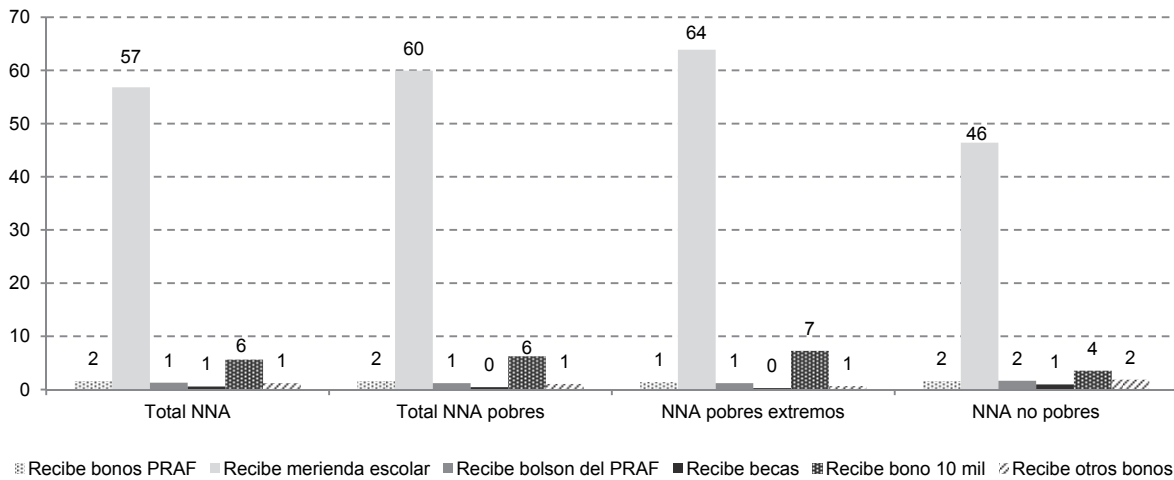
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI), 2011, Guatemala.

**GRÁFICO 12**  
**HONDURAS: NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES QUE ACCEDEN A BONOS, MERIENDA, ÚTILES Y BECAS, 2011**

(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de INE; Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples, 2011.

Finalmente, en Honduras, la Merienda Escolar es el programa al cual reportan tener acceso un 57% de niñas, niños y adolescentes. El 6% de la niñez y la adolescencia en situación de pobreza reporta tener acceso al Bono 10,000 (y solo el 1% de estos grupos en situación de pobreza extrema). En el caso del PRAF, un 2% de niñas, niños y adolescentes indica recibir dicha transferencia. La encuesta reporta un acceso aún menor a los restantes programas de protección social (ver gráfico 12).

## **D. Los avances sectoriales y legales en niñez y adolescencia y sus cruces en materia de protección social**

En materia de protección integral de la niñez y de la adolescencia, El Salvador cuenta con la LEPINA (2009), que en su diseño presenta un enorme potencial para articularse con la política de protección social. El concepto de protección integral expresado en dicha ley refiere al conjunto de acciones, políticas, planes y programas que se pueden ejecutar desde el Estado o combinado entre las organizaciones estatales y de la sociedad civil. Estas acciones, políticas, planes y programas se orientan a garantizar que todas las niñas, niños y adolescentes gocen de manera efectiva y sin discriminación de sus derechos humanos. Al mismo tiempo, atienden en forma focalizada las situaciones especiales en que se encuentran niñas, niños y adolescentes individualmente considerados o reunidos en determinado sector de la infancia que ha sido vulnerada en sus derechos. El criterio de integralidad es esencial en tanto exige garantizar los derechos a toda la niñez y la adolescencia sin discriminación alguna, no sólo a quienes se encuentran en situaciones de riesgo social.

En términos de diseño institucional esta ley creó una instancia rectora de nivel nacional del Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia, el Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia (CONNA). Este consejo tiene carácter autónomo y está integrado por ministros y viceministros, así como autoridades de instituciones autónomas y organismos de la sociedad civil. Además, la LEPINA establece comités locales y una red de atención compartida de la cual participa el conjunto de instituciones públicas, privadas o mixtas responsables de la implementación de la Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia (art. 169 de la Ley) la cual contemplaría las políticas sociales básicas y las políticas sociales de asistencia (El Salvador, 2009a, art. 111). Por otro lado, esta legislación crea la Red de Atención Compartida, conjunto coordinado de entidades de atención a la niñez y la adolescencia que busca promover la articulación a nivel local entre medidas que eviten situaciones de revictimización de niñas, niños y adolescentes asociadas a la compartimentación de estas.

En síntesis, en El Salvador se presentan valiosas oportunidades para la protección social de estos grupos etarios. Primero que nada, la propia LEPINA mandata la creación de instrumentos de protección social para la niñez y la adolescencia. Segundo, desde las respectivas visiones sistémicas del SPSU y del sistema integrado de protección de la niñez y la adolescencia, es posible definir objetivos de cierres de brechas en materia de protección social que a su vez promuevan la colaboración entre los actores involucrados. En tercer lugar podría pensarse en una línea de trabajo específica, por ejemplo a partir de metas compartidas como el incrementar la asistencia a la escuela, en torno a la cual se vuelquen los esfuerzos de una y otra parte.

Guatemala, por su parte, enfrenta el reto de profundizar la vinculación entre los actores, los instrumentos y las medidas de protección social y aquellas de la protección especial, dando así pasos hacia un sistema integrado de protección dirigida a esta población en el país. En este sentido, la ruta de denuncia y de acompañamiento de niñas y adolescentes embarazadas puesta en marcha desde la Secretaría contra la Violencia Sexual Explotación y Trata de Personas (SVET), ofrece un laboratorio prometedor e interesante para dar pasos hacia un acompañamiento social, complementario al judicial, de restitución de derechos<sup>5</sup>. Aunque no es el único resultado esperado de trabajar en esta dirección, la articulación con los programas sociales debería ser un mecanismo para reducir y eventualmente evitar la institucionalización, en el sentido de internación en organismos del Estado, innecesaria de niñas, niños y adolescentes. Si bien Guatemala cuenta ya con un esquema de protección especial de la niñez y la adolescencia bastante avanzado, una de sus limitaciones más importantes es que este tipo de

<sup>5</sup> La ruta consiste en una intervención estatal dirigida a las menores víctimas de abuso sexual embarazadas que busca ser integral. Incluye la atención en el embarazo y parto, la denuncia del delito, el seguimiento del caso por parte de la SVET y la inclusión de la víctima en programas sociales del MIDES y del MINEDUC. En su diseño han participado entidades enfocadas en la restitución de derechos y en la protección social (UNFPA, 2012).



institucionalización continúa siendo la respuesta predominante. Sería valioso reconstruir y evaluar el proceso de trabajo en torno a la ruta SVET.

Honduras cuenta con la Política Pública para el Desarrollo Integral a la Primera Infancia aprobada en 2012, cuyo objetivo es erigirse en el instrumento que permita al Estado hondureño, en tanto garante de los derechos de la niñez, orientar el quehacer de los organismos gubernamentales y no gubernamentales, empresas privadas con responsabilidad social y cooperantes en la ejecución de estrategias articuladas que aseguren la supervivencia, el desarrollo y la protección de niñas y niños desde su gestación hasta los 6 años (SDS, 2012).

Esta política fue aprobada en 2012 por el Consejo de Gobierno y fue diseñada por una Comisión Interinstitucional que contó con una amplia e importante participación de la sociedad civil. Pueden mencionarse como participantes al Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia (IHNFA), la Secretaría de Desarrollo Social, el Despacho de la Primera Dama, la Secretaría de Educación, la Secretaría de Salud, la Comisión Nacional para el Desarrollo de la Educación Alternativa No Formal, el Programa de Atención Integral al Niño, Secretaría de Cooperación Externa y Planificación (SEPLAN), Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) y el UNICEF, y entre las ONG, *Save The Children International*, *Visión Mundial* y *Child Fund* (UNICEF, 2012c).

La implementación de esta política también plantea la necesidad de la coordinación y la complementariedad entre políticas, incluyendo aquellas de índole social. Entre otros, se mencionan concretamente estrategias y programas como los de Reducción Acelerada de la Mortalidad Materna y de la Niñez (RAMNI), la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (ENSAN), la PPS, el Programa Presidencial Bono 10,000 y PENSIDA III. Dada la naturaleza de estas acciones, parecería evidente la posibilidad y la deseabilidad de desarrollar una estrecha colaboración entre la Política Pública para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia y la PPS. Más aun, en el marco de la PPS parecería evidente que una manera de demarcar ámbitos de acción conjuntos es a partir del momento del ciclo de vida que les es común.

Actualmente, no se identifican ejemplos concretos de procesos conjuntos en cuyo marco la PPS y esta política se hayan encontrado o estén considerando articularse para evitar duplicaciones y alcanzar una mayor efectividad.

## **E. Balance**

No es posible hablar de sistemas de protección social para la niñez y la adolescencia en los tres países ni menos que sean integrados o integrales. Sin embargo, la incipiente institucionalidad y las herramientas de gestión públicas creadas durante la última década para la población en su conjunto, han generado condiciones para seguir avanzando en general y en materia de niñez y la adolescencia, en particular. Más concretamente, se han creado condiciones para promover transformaciones programáticas que permitan alinear de mejor forma la oferta institucional con la demanda social.

La siguiente sección describe los principales rasgos de la protección actual de la niñez y la adolescencia y muestra que aún queda camino por andar para que los avances en la institucionalidad se expresen en transformaciones decididas en las medidas de protección social que efectivamente alcancen a esta población.

Para ser efectiva, la protección social necesariamente debe articularse con el conjunto de la política social, lo que a su vez requiere de una identificación detallada de dónde se encuentran las oportunidades y cómo aprovecharlas. En este sentido, corresponde considerar que, además de las oportunidades asociadas a las transformaciones sectoriales de educación y salud, aparecen otras vinculadas a las políticas específicamente diseñadas para la niñez y la adolescencia en los tres países.

## **IV. Estado de la protección social de la niñez y adolescencia: diagnóstico por país**

---

Durante gran parte del siglo pasado, El Salvador, Guatemala y Honduras se encontraron entre los países con mayor exclusión social y menor inversión social de América Latina (Filgueira, 1998; Martínez Franzoni, 2008). Ya a finales de ese siglo, en los años noventa, coincidieron en la región tres procesos cuyas consecuencias fueron distintas y hasta contradictorias, y que resulta necesario dar a conocer para comprender el actual estado de la protección social en estos países.

El primero de ellos lo constituyó el proceso de ajuste de las economías que siguió a la crisis económica de los años ochenta. Durante este período, los tres países implementaron reformas orientadas a restringir la inversión pública mediante medidas de descentralización, privatización y contratación de empresas privadas para la provisión de servicios públicos. En el marco de estas políticas, al igual que en el resto de la región, se pusieron en marcha programas de compensación social para paliar el empobrecimiento y la pérdida de empleo asociados al ajuste económico. El segundo de estos procesos fue el impulso democrático que experimentó el conjunto de la región durante los años noventa. En mayor medida en El Salvador y Guatemala, pero también en Honduras, este impulso permitió que se expresaran un conjunto de demandas sociales que hasta entonces habían sido postergadas. El tercer proceso lo conformaron las orientaciones internacionales en materia de inversión social, que apoyaron fuertemente la creación de fondos de inversión y programas destinados a disminuir los índices de pobreza.

Para la mayoría de las y los ciudadanos, las condiciones generadas por estos procesos se manifestaron de un modo ambivalente. Por una parte, ellos enfrentaban la débil capacidad del mercado laboral para generar suficientes trabajos formales bien remunerados y, por otra, percibían la expansión de la política social para brindar servicios y protección social, con especial énfasis en la población en situación de pobreza. Lo anterior generó transformaciones particulares en cada uno de los países. Es así que mientras en El Salvador se experimentaba una paulatina reducción de su desigualdad social, Guatemala y Honduras culminaron el siglo pasado con una de las situaciones sociales más comprometidas de América Latina en términos de informalidad del empleo, escasez de la inversión social y dependencia de las remesas como estrategia de supervivencia de los sectores populares.

En lo que va del siglo XXI, algunas de estas tendencias han cambiado y otras parecen haberse profundizado. En Guatemala, por ejemplo, el crecimiento económico durante la última década se ha situado por encima del promedio de América Latina y el Caribe. Sin embargo, dicho crecimiento no ha tenido los efectos positivos esperados en el bienestar de la población (Sojo, 2009). Es así que la breve reducción de la pobreza, de 56% en el año 2000 a 51% en 2006 y a 54% en 2011, fue acompañada de un aumento de la desigualdad entre los guatemaltecos.

En Honduras la desigualdad socioeconómica aumentó entre los años 1991 y 2010, mientras que la pobreza se redujo en poco más de 10%. Luego del proceso de ajuste económico de la década de los noventa, el país tuvo un escenario macroeconómico favorable. Entre 2003 y 2006 la deuda externa se redujo dramáticamente (70% del PIB a inicios del año 2000 a un 29% del PIB a finales de 2006), el comercio internacional tuvo un gran crecimiento, las remesas experimentaron un importante auge (de un 13% del PIB en 2003 al 26% del PIB en 2006) y las inversiones privadas aumentaron de forma significativa (SEPLAN, s.f). Por todo esto es que, a pesar de haber sufrido en 2008 las consecuencias de la crisis económica y financiera global, el país no volvió a los niveles de pobreza anteriores.

Finalmente, en El Salvador, desde el fin de la guerra hasta hoy, ha habido una fuerte reducción de los niveles de desigualdad y pobreza. Sin embargo, estos índices no pueden correlacionarse directamente con una mejora en la calidad de vida de la población. En este sentido, una observación más detallada de las condiciones laborales pone en evidencia que los cambios ocurridos mejoraron el ingreso monetario, pero no necesariamente el ingreso social, que contempla tanto transferencias monetarias como transferencias en especie y servicios. En efecto, para el año 2010, la informalidad alcanzaba en El Salvador al 60% de la fuerza laboral; el ingreso mínimo de la fuerza de trabajo había crecido levemente, de 99.9 a 100.9 dólares entre 1998 y 2010 en términos reales; y los salarios efectivos habían disminuido de 100 a 87.5 dólares en el mismo período (CEPAL, 2011a). El caso de El Salvador es ilustrativo de la desmejorada capacidad de los mercados laborales para incrementar el bienestar económico de la población, aun cuando sus índices muestren una modesta superación del piso de ingreso laboral.

A continuación se presenta un breve diagnóstico del modo en que estas transformaciones macroeconómicas impactaron en el sensible grupo conformado por niñas, niños y adolescentes. Esto permite dimensionar la efectiva necesidad de políticas de protección social dirigidas a la infancia y adolescencia en cada uno de estos países, sus urgencias y puntos más sensibles.

## **A. El Salvador**

Desde los Acuerdos de Paz que en 1992 pusieron fin a la guerra civil y dieron inicio a la transición democrática, el país ha dado importantes pasos –variables, según sectores- para mejorar su esquema de protección social y sus políticas sociales sectoriales. Durante las últimas dos décadas se observa un contexto crecientemente favorable para el mejoramiento progresivo de las condiciones de vida de la población salvadoreña y sus niñas, niños y adolescentes. Ello se refleja en la reducción de la pobreza medida según ingresos; el incremento, todavía modesto, de los salarios reales y, especialmente, en el compromiso político por aumentar la inversión social. No obstante, este escenario se enfrenta a diversos desafíos. Por una parte, la estrechez fiscal representa una coyuntura compleja para mantener este nivel de inversión. Por otra, pese a los esfuerzos incrementales gestados en materia de política pública y política para la niñez y la adolescencia, las condiciones de vida de la población son todavía severamente vulnerables y persisten profundas desigualdades en el acceso a mecanismos estables de aseguramiento como la salud y los ingresos en la vejez. Esta constatación explica el rol que desde 2009 ha adquirido la protección social en El Salvador en tanto una apuesta para avanzar gradualmente en el cierre de brechas.

### **1. Antecedentes**

En materia de niñez y adolescencia existe un conjunto de políticas y programas que buscan incrementar progresivamente la atención de estos grupos y en especial de quienes han visto vulnerados sus derechos y se encuentran en situación de pobreza. En particular, hay una serie de esfuerzos que confluyen hacia los objetivos de proteger a la primera infancia y promover el acceso a servicios básicos de salud y

educación a la niñez y la adolescencia en situación de pobreza. No obstante, la articulación de estos esfuerzos con la política social nacional orientada a reducir la pobreza es reciente y todavía incipiente.

Entre 1981 y 1983 se impulsó el Programa de Atención Integral al Niño, orientado a brindar atención en salud, educación y nutrición a niños y niñas de 0 a 6 años de edad residentes de las áreas rurales del país. En 1990 entran en operación los centros de educación no formal que atienden a niñas y niños de 0 a 6 años, y tienen por objetivo potenciar el acceso a las oportunidades de desarrollo de la primera infancia. Estos centros, que pueden considerarse como un antecedente importante de la protección social para la niñez y la adolescencia, cuentan con el apoyo de las madres y los padres de familia, generalmente mediante trabajo no remunerado, así como de diversas ONG (Plan, Save the Children y UNICEF, 2012).

En 1989 se creó la Secretaría Nacional de la Familia bajo la conducción de la Primera Dama, que lidera programas de bienestar social orientados a la niñez y la adolescencia y a grupos en situación de exclusión social. Destacan programas de desarrollo de centros de cuidado, como los Hogares Maternos Comunitarios –que luego pasan a ser responsabilidad del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (ISNA) y se convierten en Centros de Bienestar Infantil (CBI)– o el programa Ternura, orientado a promover el cuidado y desarrollo psicosocial adecuado de niñas, niños y adolescentes, junto con prevenir situaciones de violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes. La Secretaría oficia también como el ente rector de la Política Nacional para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia, que entró en vigor el año 2000. Entre sus objetivos, además de un fuerte énfasis en la protección especial de esta población, fijaba la promoción de su acceso a servicios sociales básicos en las áreas de salud y educación (Plan, Save the Children y UNICEF, 2012).

Desde 1991, el Programa Educación con Participación de la Comunidad (EDUCO) retomó el énfasis en la primera infancia, poniendo a disposición espacios de estimulación temprana y cuidado a través de una modalidad no escolarizada. Entre 2007 y 2008, el Programa Escuela Saludable buscó promover el acceso y la retención escolar dentro del sistema educativo a estudiantes parvularios y de segundo ciclo en situación de mayor vulnerabilidad, proveyendo refrigerios e incentivando su asistencia a controles de salud; este es un antecedente relevante de los esquemas contemporáneos de transferencias condicionadas.

En materia de asistencia social, en 1996 se creó el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), destinado a hacer frente al incremento de la pobreza y la desigualdad resultante del proceso de ajuste de la economía (CCPDH, 2008). Bajo la administración Saca (2005-2009) se lanzó el programa de transferencias monetarias condicionadas Red Solidaria, que buscaba mejorar las condiciones de vida de niñas, niños y adolescentes y de sus familias mediante dos componentes. Primero, a través de una mejora de los servicios sociales básicos (nutrición, salud y educación básica, mejoramiento de viviendas, agua y saneamiento básico, electrificación y caminos rurales) y, segundo, mediante bonos de salud y educación condicionados a la realización de chequeos de salud y la asistencia escolar (Henderson, 2011).

Desde 1998, el Ministerio de Salud y el ISNA desarrollan acciones que buscan mejorar el acceso a la educación y el cuidado de los niños y niñas de 0 a 6 años en situación de pobreza en áreas rurales y urbano-marginales del país, mediante los Centros de Atención Inicial (CAI): Centros de Desarrollo Infantil (CDI) y Centros de Bienestar Infantil (CBI). En 2009 la Secretaría Nacional de la Familia fue reemplazada por la Secretaría de Inclusión Social, cuya misión es promover la inclusión social, el desarrollo y la protección de las familias y sus integrantes. El énfasis está puesto en los grupos más vulnerables, como la niñez y la adolescencia, la juventud, las mujeres, las personas con discapacidad y las personas adultas mayores. Asimismo, busca eliminar las distintas formas de discriminación existentes en la sociedad salvadoreña y fomentar el desarrollo de las capacidades de acción y la participación ciudadana<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Esta información puede revisarse [en línea] <http://inclusion-social.presidencia.gob.sv/>.

Los datos de inversión social disponibles, lamentablemente sólo hasta 2009, muestran que el país aumentó el gasto de manera sostenida de 22,2% en 1993 a 39,4% en 2009, y respecto al producto interno bruto (PIB) de 2,9% a 13,0%, respectivamente<sup>7</sup>. Con relación al PIB, El Salvador aumentó la prioridad macroeconómica del gasto público social en más del 300%, en tanto en el resto de la región quienes más aumentaron este gasto sólo lo duplicaron (CEPAL, 2012a). Sin embargo, este aumento de la inversión social sólo fue posible por una ampliación del endeudamiento y la ayuda internacional (equivalente a cerca del 1% del PIB), ya que durante los últimos diez años El Salvador tuvo una de las menores tasas de crecimiento económico de Centroamérica y una carga tributaria también baja (ICEFI, 2011). La contracción de la actividad económica asociada a la crisis económica mundial iniciada en 2009 agravó la situación (ICEFI y UNICEF, 2012). El hecho que este escenario no ha mejorado en los últimos años permite pensar que la expansión de la inversión social mediante endeudamiento externo está llegando a un límite (ICEFI, 2011).

## 2. El Sistema de Protección Social Universal (SPSU)

En 2009, la administración del presidente Mauricio Funes se propuso trascender el programa Red Solidaria ampliando el número y objetivos de los programas de protección social, así como mediante un esquema articulador de los programas: el Sistema de Protección Social Universal (SPSU). El SPSU se lanzó en el marco de un novedoso Plan Anti Crisis que buscaba garantizar que, de manera gradual, todos los habitantes del país, habitaran ellos en zonas urbanas o rurales, contaran con un piso básico de bienestar (El Salvador, 2010). Como población prioritaria se definió a los sectores medios, a los sectores en situación de pobreza y a la población en situación de exclusión social.

Además de los planes y programas que tienen un impacto directo en la vida de la población y que detallaremos más adelante, el SPSU ha hecho un gran aporte en la construcción de capacidades estatales susceptibles de articular el quehacer en materia de protección social. Esto puede considerarse, al menos, en tres aspectos:

La primera de estas capacidades consistió en la identificación de una autoridad político-institucional. En este sentido, el SPSU es dirigido por la Presidencia de la República y coordinado por la Secretaría Técnica de la Presidencia (STP). El Sistema de Protección Social cuenta además con un Comité Intersectorial presidido por el Secretario Técnico y que se encarga de definir las líneas estratégicas de trabajo. Se trata de la instancia de coordinación de los sectores involucrados al más alto nivel que establece la visión estratégica del SPSU. La instancia rectora con jerarquía de alto nivel político con que cuenta la STP es la Unidad para el Sistema de Protección y opera la política nacional de desarrollo y protección social.

La segunda capacidad a que hacemos mención es la existencia de un apoyo técnico al Comité Intersectorial, ofrecido por el Comité Técnico Intersectorial que garantiza el cumplimiento de los objetivos generales y metas sectoriales establecidas en el SPSU. Está integrado por el nivel técnico representante de las instituciones que participan en el Comité Intersectorial y está encargado de articular el nivel político y el nivel operativo

Por último, la SPSU cuenta con herramientas de gestión compartidas, las que constituyen un elemento clave y son una pieza indispensable para el trabajo en el territorio llevado a cabo por las entidades públicas de distinto nivel, desde el gobierno central hasta los municipios. Las principales herramientas de gestión que contribuyen a sentar las bases del SPSU son los registros ya mencionados: el registro único de participantes de programas sociales (RUP), el sistema de información de programas sociales y el sistema de monitoreo y evaluación de las políticas sociales.

La autoridad político-institucional, el apoyo técnico y las herramientas de gestión permiten al SPSU llevar adelante un conjunto de planes y programas dirigidos a diferentes sub-grupos de la población en mayor situación de pobreza y exclusión del país, incluyendo la niñez y la adolescencia. El **cuadro 1** resume las principales intervenciones relacionadas de alguna manera con el SPSU.

<sup>7</sup> Nótese que en el año 2000 hay un fuerte aumento del gasto social. Esto se vincula con la reconstrucción posterior a la llegada a Centroamérica del Huracán Mítch y la ayuda internacional que se movilizó para hacer frente a la emergencia.

**CUADRO 1**  
**EL SALVADOR: COMPONENTES DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL SEGÚN SE DIRIJAN A LAS FAMILIAS EN GENERAL**  
**O A LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA EN PARTICULAR**

Componentes de la protección social	Medidas universales contributivas y selectivas dirigidas a	
	Familias	Niñas, niños y adolescentes
1. Transferencias sociales		
Monetarias	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema público (cerrado) de pensiones (ISSS e INDEP); Seguro de Salud (ISSS); Bienestar Magisterial e IPFSA (incluyendo licencias por maternidad)</li> <li>• Pensión Básica Universal (FISDL); Pensión para Veteranos (FISDL)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comunidades solidarias rurales y urbanas (bonos escolar y de salud)</li> </ul>
En especie		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa de dotación de uniformes, zapatos y útiles escolares (programas de paquetes escolares)</li> <li>• Programa Vaso de leche (parte del Plan Social Educativo)</li> <li>• Programa de Alimentación Escolar</li> </ul>
2. Programas de apoyo al acceso a los servicios		
De cuidados		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Centros de cuidado infantil (CBI/CDI)</li> </ul>
De salud	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eliminación de copagos en la salud pública</li> <li>• Equipos Comunitarios de Salud Familiar y Especializados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa de vacunación gratuita para niños y niñas</li> <li>• Cobertura de niñez y adolescencia para hijos e hijas de asegurados (hasta los 12 años)</li> <li>• Acceso a la salud reproductiva y planificación familiar para adolescentes</li> <li>• Plan Social Educativo 2009-2014 "Vamos a la Escuela": Escuelas Inclusivas de Tiempo Pleno (en tanto programa de ampliación de la cobertura y la calidad de la educación básica)</li> <li>• Programa Cerrando la Brecha del Conocimiento</li> </ul>
De educación		

Cuadro 1 (conclusión)

Medidas universales contributivas y selectivas dirigidas a	
Componentes de la protección social	Niñas, niños y adolescentes
	Familias
De vivienda	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Una Casa para Todos : incluye varios programas, entre estos "Piso y Techo"</li> </ul>
Especiales dirigidos a las familias	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ciudad Mujer</li> <li>• Servicios de cuidado infantil incluidos bajo Ciudad Mujer</li> </ul>
De las capacidades para la generación de ingresos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reorientación de las compras del Estado a micro emprendimientos, incluyendo aquellas relacionadas con programas sociales</li> <li>• Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI)</li> <li>• Becas escolares a jóvenes de escasos recursos económicos</li> <li>• Programa de Formación y Desarrollo Laboral</li> </ul>
3. Legislación y políticas para asegurar la equidad y la no discriminación en el acceso a los servicios y empleo/fuentes de ingreso	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia (LEPINA): abordaje de garantía de derechos sociales y económicos</li> <li>• Ley de Lactancia Materna: garantizar una buena nutrición, el crecimiento y el desarrollo integral al lactante</li> </ul>

Fuente: Secretaría Técnica de la Presidencia y Fondo de las Naciones para la Infancia (STP-UNICEF), Protección social de la niñez y la adolescencia en El Salvador: avances, desafíos y oportunidades para la construcción de un sistema integrado, 2014, San Salvador.

Nota: En gris se marcan los componentes que no necesariamente se explican como parte del SPSU, pero que en los hechos se superponen. Categorías adaptadas a partir de: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), *Integrated Social Protection Systems: enhancing equity for children, 2012a* y *Estudio sobre sistemas integrados de protección social orientados a la niñez y adolescencia en El Salvador, Guatemala y Honduras (2012b)*; Enrique Delamónica, *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe, 2012* [en línea], [http://www.unicef.org/gi/2\\_sala\\_de\\_prensa/docs\\_y\\_media/3\\_UNICEF\\_TACRO\\_Proteccion\\_social.pdf](http://www.unicef.org/gi/2_sala_de_prensa/docs_y_media/3_UNICEF_TACRO_Proteccion_social.pdf); Silke Staab, "Protección social para la infancia y la adolescencia en Chile. Identificación y sistematización de programas y políticas", *serie Políticas sociales*, N° 180 (LC/L.3661), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2013.

Durante el presente período de gobierno ha habido un claro aumento en la inversión social por habitante y el Plan Quinquenal previó un incremento importante de la carga tributaria. Tal como se señaló y a pesar de los avances, el Estado sigue siendo muy dependiente de préstamos y de la cooperación internacional. En materia de ayuda reembolsable, a fines de 2012 el SPSU estaba ejecutando 96 millones de dólares y gestionando otros 85 millones de dólares (El Salvador, 2012). Paralelamente, el gobierno ha tenido un papel proactivo en gestionar recursos no reembolsables: a fines de 2012 el SPSU se encontraba ejecutando 171.7 millones de dólares y gestionando 8.1 millones adicionales (El Salvador, 2012).

En materia de planificación, en el marco del SPSU se ha realizado un ejercicio incipiente pero sustantivo de proyección plurianual de los recursos disponibles a partir de la combinación de recursos externos y de gobierno (El Salvador, 2009b). Los avances en esta línea pueden observarse en el fortalecimiento de los vínculos entre las estrategias de desarrollo nacional y procesos presupuestarios anuales y plurianuales, y la alineación de los recursos de los socios de cooperación con los marcos de evaluación de desempeño del país (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2010).

La presente administración ha tenido un proactivo rol en términos de la obtención de recursos externos. En junio de 2010 el gobierno creó el Vice-ministerio de Cooperación para el Desarrollo cuyo objetivo es captar y mejorar la gestión de la cooperación. En ese marco se firmó una declaración no vinculante entre los actores del desarrollo (gobierno, municipalidades, sociedad civil y cooperantes), en la cual se determinaron las pautas generales que llevarían a cabo en la gestión de la cooperación. Entre los cooperantes que suscribieron la declaración hubo ONG nacionales e internacionales así como agencias del Sistema de Naciones Unidas, la cooperación de gobiernos y el Banco Mundial (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2010).

Por último, dada la alta informalidad de la fuerza laboral salvadoreña, el margen de fortalecimiento de la protección social mediante acceso contributivo es escaso (véase gráficos 4 y 7). Aun así, sería conveniente contar con estimaciones relativas a las oportunidades existentes para ampliar este tipo de protección social, principalmente asociadas al acceso a la salud, pero no fue posible identificar esta información. Esta ampliación requeriría innovar en los mecanismos de aseguramiento y de financiamiento, por ejemplo, permitiendo que población que trabaja fuera de El Salvador asegurara a familiares dependientes que habitan en el país. Un mayor acceso efectivo a la protección social contributiva es fundamental para la niñez y la adolescencia en cuanto permite generar condiciones de aseguramiento permanente, con mejores prestaciones para los afiliados y sus grupos familiares y, con ello, incrementar directamente el bienestar de esta población.

### **3. Otras oportunidades para la protección social de la infancia en El Salvador**

Además de las acciones específicas del SPSU, otras transformaciones legales y de política recientes ofrecen importantes oportunidades para avanzar hacia un sistema de protección social que tenga como centro de su preocupación el garantizar los derechos de la niñez y la adolescencia salvadoreña.

#### **a) El Sistema de Protección Integral: una oportunidad para el enfoque de derechos de la protección social**

En materia de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia, El Salvador cuenta con una legislación muy prometedora para la consolidación de los componentes de protección especial: la Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia (LEPINA). Desde el punto de vista de la protección social la LEPINA ofrece valiosas oportunidades. En primer lugar, la ley mandata la creación de instrumentos de protección social para niñas, niños y adolescentes. En segundo lugar, desde las respectivas visiones sistémicas del SPSU y del sistema integrado de protección de la niñez y la adolescencia, es posible definir objetivos de cierres de brechas en materia de protección social y así promover la colaboración entre los actores involucrados. En tercer lugar, esta colaboración podría ayudar a pensar en una línea de trabajo específica en torno a la cual se vuelquen los esfuerzos del SPSU y del Sistema de Protección Integral, por ejemplo a partir de la asistencia a la escuela. Una línea de este tipo fortalecería las acciones de atención, derivación y de participación de los distintos actores,



fortaleciendo prácticas y mecanismos de articulación interinstitucional efectiva, así como de visibilización de los problemas y de sus soluciones a nivel nacional.

### **b) Las oportunidades sectoriales: dinamismo en salud; alcance territorial en educación**

Las políticas llevadas a cabo desde los sectores de salud y de educación han sido coherentes con las llevadas a cabo desde los programas de apoyo.

En concordancia con la Política Nacional de Salud y como parte del SPSU, el Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014 establece la necesidad de contar con un Sistema Nacional Integrado de Salud que permita a todas las personas un acceso oportuno a un servicio de salud equitativo, universal y de calidad. Para sentar las bases de este nuevo sistema integrado se ha dado prioridad a fortalecer su puerta de entrada: la expansión de la atención primaria y del primer nivel de atención (CEPAL, 2009). Como resultado, el gobierno ha reportado mejoras en su desempeño según indicadores de personas con enfermedades (las cuales pasaron del 16% en 2009 al 14% en 2010-2011) pero, sobre todo, de respuesta recibida por parte del sistema de salud. Con ello, se instala y refuerza la presencia estatal en los territorios, lo que en términos prácticos permite detectar tempranamente, a partir de la gestación, el incumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia desde su primera infancia. Ante esta situación es posible impulsar, desde el sector salud, el acercamiento de la oferta pública a las familias y niñas, niños y adolescentes que requieran de atención especializada o general en cualquiera de los ámbitos vinculados a sus derechos sociales y económicos.

La educación es un sector complejo de la política social, pero a la vez uno de los más necesarios para garantizar derechos fundamentales de la niñez y la adolescencia (El Salvador, 2012). El Plan Quinquenal identificó la necesidad de aumentar la escolaridad como uno de los principales retos que enfrenta el país. En términos de avances, la educación inicial y la educación de tiempo pleno se encuentran en dos situaciones contrastantes. La educación inicial, según se reporta en encuestas de hogares, alcanza una cobertura menor al 2%. En cambio, las escuelas de tiempo pleno se encuentran en el proceso de pasar de experiencias piloto a buscar su alcance nacional. Con una cobertura actual de 1,513 escuelas que funcionan bajo esta modalidad, se proyecta alcanzar la cobertura total nacional de centros escolares públicos bajo esta modalidad en 10 años<sup>8</sup>.

En general, ni en documentos oficiales ni en las entrevistas realizadas se encontró un énfasis en cómo la política social debe abordar los problemas en las relaciones de convivencia, la inseguridad y la violencia. En el caso del sector educativo, la violencia escolar, que incluye no sólo aquella ejercida entre los y las estudiantes, sino también por parte de docentes y el entorno (las pandillas, por ejemplo), se identifica como uno de los principales retos que enfrenta el país. En la articulación entre estrategias de erradicación de la violencia escolar, fomento a la inclusión educativa y apoyo a la niñez y la adolescencia en mayor situación de pobreza y vulnerabilidad, pueden activarse sinergias relevantes entre la protección social y las acciones propiamente sectoriales.

### **c) Balance de la protección social de la niñez y la adolescencia en El Salvador**

Durante las últimas dos décadas El Salvador ha dado pasos decididos en esta materia, los que se expresan en una mayor inversión social por habitante, una mayor disponibilidad de medidas y, durante la última administración, en avances para instalar el SPSU. Aun cuando pueda haber distintos criterios respecto a cómo seguir dándole forma y acerca de sus objetivos, es destacable el aparente consenso existente en torno a la pertinencia de contar con dicho sistema. El principal reto para la protección social de niñas, niños y adolescentes es acordar las instancias y mecanismos de diseño y articulación de la oferta institucional destinada a garantizar los derechos sociales y económicos de esta población, transversalizando un enfoque de niñez y la adolescencia que asegure la pertinencia de las acciones implementadas. Un enfoque de este tipo permitiría analizar las distintas medidas que actualmente se ejecutan, interrogándolas respecto de su capacidad real para dar respuesta a los riesgos socioeconómicos que enfrenta esta población en los territorios, tanto para acceder a un nivel adecuado de ingresos como a

<sup>8</sup> Esta información puede revisarse [en línea] [www.transparenciaactiva.gob.sv/escuelas-a-tiempo-pleno-un-modelo-transformador-de-la-educacion/](http://www.transparenciaactiva.gob.sv/escuelas-a-tiempo-pleno-un-modelo-transformador-de-la-educacion/).

servicios sociales fundamentales para el desarrollo de sus capacidades desde la primera infancia. También es perentoria la definición de medidas para instalar servicios prácticamente ausentes, como el cuidado de niñas y niños de 0 a 3 años. La multiplicidad de las medidas actuales parecería ir en detrimento de una priorización que asegure la garantía de los mínimos crecientes.

Sobre esto último puede tomarse por ejemplo que, según estimaciones propias realizadas partir de la encuesta de hogares de 2012, son más de 800 mil niñas, niños y adolescentes los que se encuentran en condiciones de pobreza según ingresos y carentes de protección social dirigida a la seguridad de ingresos. Sin embargo, a la fecha, el país no posee un sistema de información que permita rápida y fehacientemente establecer los grados y tipos de desprotección de la niñez y la adolescencia para remediar la situación.

## **B. Guatemala**

A comienzos del siglo XXI, Guatemala logró superar en parte la difícil situación social en la que se encontraba y que había ubicado al país entre uno de los más comprometidos de América Latina. El crecimiento económico permitió aumentar la inversión social en términos de porcentaje del PIB y ampliar la cobertura de la educación primaria. Aun con estas mejoras y esfuerzos, Guatemala, como El Salvador, enfrenta la limitación de su recaudación fiscal para sostener y ampliar los recursos destinados a la protección social; incluso con el aumento del porcentaje del PIB, la inversión social todavía se encuentra 4 y 5 puntos por debajo de Honduras y El Salvador, respectivamente. A esto se suma el hecho de que Guatemala es, de los tres países observados, el que recibe menor ayuda internacional para financiar su política social. La suma de estos factores genera, entre otras consecuencias, que este sea el país con la menor inversión pública en salud de toda Centroamérica. Estos problemas se combinan con otros cuyo origen incluye, pero trasciende, los de tipo distributivo, como la violencia, la explotación sexual comercial y las adopciones ilegales (Coalición Guatemalteca por los Derechos de la Infancia y Adolescencia, 2012).

### **1. Antecedentes**

A partir de la firma de los Acuerdos de Paz en diciembre de 1996, la transición democrática favoreció las condiciones para un mayor protagonismo estatal en la mejoría de las condiciones de vida de la población, en particular de la población indígena guatemalteca (PNUD, 2001). Sin embargo, la construcción de la democracia en Guatemala ha sido un proceso largo y complejo. Ni la violencia terminó con la firma de los Acuerdos (Torres Rivas y Aguilera, 1998, pág. 9) ni los problemas sociales se han ido atendiendo de una manera lineal y sostenida. La demanda social combinó problemas de larga data, como la concentración de la tierra, con otros nuevos, como el aumento de la pobreza y el desempleo asociado a la tecnificación agrícola (Pérez Sáinz y otros, 2004).

En este marco hubo cambios en materia redistributiva. La inversión social pública muestra una tendencia positiva a partir de 1997 cuando la inversión social por habitante aumentó de 68 dólares en 1990 a 182 dólares en 2009), la participación de la inversión pública social en el conjunto del gasto público creció de 30% a 56,8%), así como ocurrió con respecto al PIB (de un bajísimo 3% al 8%). Aun así, hacia 2009 el país se encontraba casi cuatro puntos del PIB por debajo del promedio simple de 20 países latinoamericanos (Sojo, 2009).

En términos sectoriales, el sector educativo guatemalteco es el que tiene la mayor presencia territorial y capacidad estatal para alcanzar a la mayoría de los niños, niñas y adolescentes del país. Guatemala es el país que registra la mayor participación de este sector (77,6%) en el conjunto del gasto destinado a la niñez y la adolescencia, incluyendo la inversión social en programas alimentarios (Curcio, Goldschmit y Robba, 2012). A pesar de ello, toda la inversión que se realiza con respecto al PIB sigue estando por debajo del promedio latinoamericano de 4,8% en 2010 (Banco Mundial, 2013).

Los mayores avances educativos se registran en el nivel primario, para el cual la tasa neta de escolarización en 2010 alcanzó el 95%. En contraste, la preprimaria tiene una cobertura del 54,4% y la secundaria, en sus primeros tres años, de un 42,2% que cae a 22,1% en los tres últimos años.

Incluso, en el nivel primario el país enfrenta serios problemas de finalización y, en consecuencia, también de extra-edad (28,8% en el nivel primario para 2009) (ICEFI y UNICEF, 2011c). Además, se carece de información actualizada del nivel inicial, en particular respecto a los programas no formales de atención en el rango de 0 a 3 años (OEI, 2010). A ello se agrega una importante brecha interétnica, tanto en términos de cobertura como de pertinencia cultural de la educación (ICEFI y UNICEF, 2011c).

En 1986 se comenzó a implementar el Programa Galleta Escolar y en 1995 la galleta mejorada nutricionalmente que dos años después, en 1997, se transformó en Desayunos Escolares. A partir de 2003 el programa, ahora llamado de Desayuno y Almuerzo Escolar, busca mejorar la nutrición y el rendimiento escolar de estudiantes del nivel primario. En 2005, el programa benefició a 1.611.262 alumnos, 455.607 pertenecientes a áreas urbanas.

En el marco de un sistema de salud altamente segmentado e inequitativo, Guatemala cuenta con la menor inversión pública en salud de Centroamérica (poco más de 1% del PIB), con un peso relativo menor que el financiamiento privado de bolsillo. A partir de los Acuerdos de Paz se impulsó una reforma sectorial que permitiera universalizar el acceso, en particular entre la población de menores recursos. Para ello se crearía un sistema nacional de salud dependiente del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), la participación del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) y el sector privado, con y sin fines de lucro, y se reconocería la medicina maya (ICEFI y UNICEF, 2011b). La prioridad la tendría la lucha contra la desnutrición, el saneamiento ambiental, la salud preventiva y la atención primaria (en particular materno-infantil)<sup>9</sup>, entre otros (ICEFI y UNICEF, 2011b; 2011c; 2011d).

Durante los años siguientes se aprobó un nuevo Código de Salud y el Programa de Extensión de Cobertura (PEC) entregó un paquete básico de atención primaria focalizado en mujeres embarazadas y niños y niñas menores de 5 años con problemas diarreicos y enfermedades respiratorias agudas con riesgo de morir, ambos casos en situación de pobreza extrema rural en municipios seleccionados (ICEFI y UNICEF, 2011b). Estos servicios se prestan mediante contrato con entidades no gubernamentales y en paralelo a los servicios ordinarios del MSPAS del cual depende el 60% de la población (Sojo, 2009).

En el balance final, los cambios han sido puntuales y no se ha logrado ni un incremento global de la inversión social sectorial ni una mayor equidad (Prado y Sojo, 2010). Incluso considerando los puestos de salud y las clínicas de mayor nivel, la cobertura teórica es de 5.5 millones de habitantes, lo que implica un rezago de, al menos 40 años en la dotación de infraestructura fija de servicios de salud del primero y del segundo nivel de atención (ICEFI y UNICEF, 2011b).

A pesar de sucesivos intentos de reforma desde el año 1994, el sistema de pensiones guatemalteco se ha mantenido básicamente inalterado. Continúa siendo obligatorio para la población asalariada pero su cobertura es menor que en salud y ha venido reduciéndose (Badillo y otros., 2009). Sólo el 15,4% de personas mayores de 65 años tienen un ingreso por jubilación o pensión (ENCOVI, 2006). Entre la población más desprotegida se encuentra el trabajo doméstico remunerado (Sojo, 2009).

En materia de protección social no contributiva, las acciones asociadas al cierre de brechas en los restantes sectores de política pública, incluyendo nutrición, son mucho más recientes. Sin embargo, valga señalar que desde los años noventa y en particular desde 2001, con la aprobación de la Ley de Desarrollo Social (Guatemala, 2001, Decreto 42-2001), se comenzaron a llevar a cabo intervenciones focalizadas en poblaciones específicas y la atención en crisis frente a problemas de origen natural o social (ICEFI y UNICEF, 2013a).

## 2. El Consejo de Cohesión Social

Bajo la administración 2008-2012 se creó el Consejo de Cohesión Social (CCS) como única autoridad político-institucional para la coordinación y ejecución en materia de protección social. El CCS aportó a

<sup>9</sup> Se definió que antes del año 2000 la mortalidad infantil y materna debía reducirse en un 50% de la registrada en 1995.

la articulación de la protección social en la toma de decisiones, la asignación de la inversión social de acuerdo con criterios de priorización y focalización de los proyectos, y el seguimiento a los programas.

Los objetivos programáticos del CCS fueron reducir la pobreza y la pobreza extrema en el país y orientar la inversión social hacia los objetivos y prioridades gubernamentales, en particular, en los 45 municipios más pobres del país. El CCS estuvo integrado por ministros y representantes de la Secretaría de Obras Sociales de la Primera Dama (SOSEP). Su principal fortaleza radicó en el establecimiento de un marco para la coordinación interinstitucional así como un mecanismo de alineación del desempeño de los distintos sectores involucrados en la implementación de MIFAPRO (Lavinás y Székely, 2011) y de otros programas como Escuelas Abiertas, Bolsa Solidaria, Comedores Solidarios y Bolsa Rural Temporal Solidaria, entre otros (GTCIT, s.f). Sin embargo, más allá de lo valioso de estos objetivos, el CCS no logró establecer su continuidad ni ser percibido por parte de la opinión pública como una medida de Estado antes que de gobierno (FLACSO, 2010).

### **3. Mi Familia Progresá (MIFAPRO)**

El programa de transferencias monetarias condicionadas MIFAPRO se creó formalmente en abril de 2008 (Acuerdo gubernativo 117-2008) (Guatemala, 2008). Junto con Bolsa Solidaria y Escuelas Abiertas, fue uno de los tres programas presidenciales insignia del gobierno y eje de la acción del CCS. Este programa tuvo como objetivo general, mejorar, a través de un apoyo económico, las condiciones en materia de educación, salud y nutrición de las familias en situación de pobreza con niños y niñas entre 0 y 15 años.

En materia de cobertura, MIFAPRO logró una de las más amplias del continente. Entre 2008 y 2011, el crecimiento en la prestación de los servicios de salud fue mayor en los municipios beneficiados por MIFAPRO. De la misma manera, durante el período que va desde el año 2009 a 2011, la brecha de asistencia escolar entre municipios se redujo, reflejando nuevamente el mejor desempeño relativo de los municipios beneficiados por el programa (FUNDESA, 2011). En materia de cobertura en preescolar y primaria, un 56,2% de su incremento es también atribuible a MIFAPRO (Consejo de Cohesión Social, 2010).

No obstante este alcance, ICEFI y UNICEF (2011a) muestran que en 2010 se matricularon en el primer año de la primaria 9.603 estudiantes menos que en 2009 y en preprimaria ocurrió lo mismo con 4.246 alumnos y alumnas. Otra información disponible en este estudio indica que entre 2009 y 2010 se registró un aumento de la deserción y la repetición en el primer año de la primaria. Estos datos sugieren que la rapidez de la implementación del programa sobrepasó la capacidad institucional de los diferentes sectores. Las transferencias monetarias en escala masiva en un período muy corto de tiempo habrían entrado en conflicto con la falta de personal médico y docente y las deficientes condiciones físicas de los centros escolares y de salud (ICEFI y UNICEF, 2011a).

La implementación de MIFAPRO generó también avances en la elaboración de instrumentos comunes de gestión. El primero fue la utilización de la información provista por el Instituto Nacional de Estadística (INE) para la conformación del Sistema Integrado de Selección de Beneficiarios, el cual siguió el enfoque de necesidades básicas insatisfechas. El programa identificó tres tipos de familias prioritarias, todas en función de la presencia de niños, niñas y adolescentes: con hijos e hijas entre 0 y 15 años, con madres embarazadas y/o en período de lactancia. Posteriormente, hacia fines de 2010 y con la asesoría técnica del PNUD se comenzó a crear el Registro Único de Beneficiarios (RUB) (*Siglo 21*, 2011).

### **4. Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)**

Durante la actual administración (2012-2016) se creó el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) mediante una reforma a la Ley del Organismo Ejecutivo (Decreto No. 1-2012 del 6 de febrero; Decreto No. 114- 97) (Guatemala 2012a; Guatemala, 1997). La creación del MIDES supone un cambio en la autoridad político-institucional existente. Entre sus tareas se le reconoció: “diseñar, regular y ejecutar las políticas públicas orientadas a mejorar el nivel de bienestar de los individuos o grupos sociales en situación de pobreza y pobreza extrema” (Guatemala, 2012a: artículo 3) y se le otorgó competencias en la formulación, coordinación, ejecución y evaluación de las políticas públicas en materia social y reducción de la pobreza.

En términos de instrumentos comunes de gestión, la misma normativa que crea al MIDES define que se construirá un sistema único de información. Además de la función de transparencia y rendición de cuentas, el RUB posibilitó comenzar a pensar en estrategias para sumar componentes a los ya existentes en el marco de MIFAPRO, así como medidas para lograr una mayor articulación entre protección social e incorporación laboral. MIDES reelaboró el RUB para contribuir de manera más significativa a articular la protección social en el país (Lavinas y Székely, 2011; *Siglo 21*, 2011; *AGN*, 2011).

Esta revisión del RUB tuvo lugar de manera simultánea a la entrega de Mi Bono Seguro mediante transferencia bancaria, y a la creación de un nuevo sistema de entrega de Mi Bolsa Segura<sup>10</sup>. Para este último se desarrolló un sistema para el registro de usuarias y entrega de la bolsa que incluye: la huella dactilar, una fotografía de alta resolución del rostro, datos del documento de identificación, del cumplimiento de la corresponsabilidad e identificación de la bolsa entregada a cada usuaria<sup>11</sup> (MIDES, 2012a).

Si bien el mero anuncio de estos objetivos es relevante en sí mismo, la población cubierta parecería ser considerablemente menor a la esperada (162.260 usuarios) (*Prensa Libre*, 2013) y a la cobertura alcanzada con anterioridad, ya que en noviembre de 2011 el PNUD reportaba que el RUB contaba con 5.9 millones de registros (*Siglo 21*, 17 de noviembre 2011).

## 5. Programas de protección social ubicados en el MIDES

Un conjunto de programas sociales que durante la administración 2008-2012 se encontraban bajo el ámbito del CCS fueron trasladados al MIDES. Sin embargo, la potestad de esta cartera va más allá de la implementación de programas y alcanza al establecimiento de “normas y procedimientos para la prestación y el acceso a los programas sociales establecidos” (Guatemala, 2012a: artículo 2). En este sentido, un reto pendiente es que los programas que se ejecutan desde otras instituciones, como Mi Primer Empleo y Hogares Comunitarios sean concebidos como parte de la oferta institucional en materia de protección social. Los principales programas consolidados bajo el MIDES incluyen transferencias monetarias y en especie dirigidas a familias en extrema pobreza (MIDES, 2012a). En continuidad con MIFAPRO, desde el año 2012 se implementa Mi Bono Seguro, un programa de transferencias monetarias condicionadas que alcanza a 757.765 personas. Sin embargo, dadas las irregularidades en el intervalo de las entregas a las distintas comunidades, su alcance se ha visto limitado (Garnazo, 2013). Mujeres líderes que reciben el bono forman parte de Madres Guía como enlace entre la comunidad y el programa (MIDES, 2012b). Para ello son capacitadas en seguridad alimentaria, recuperación nutricional, medio ambiente y prevención de desastres, entre otros (MIDES, 2012c). El propósito de la red de Madres Guías es detectar casos de niños o niñas con desnutrición, identificar mala atención en salud y educación, prevenir y denunciar la violencia intrafamiliar y prevenir desastres naturales (MIDES, 2012d).

Junto con Mi Bono Seguro, desde 2012 existen tres programas importantes de transferencias en especie. Uno de ellos es Mi Bolsa Segura (una redefinición de Mi Bolsa Solidaria) que consiste en la entrega de alimentos a cambio de que las madres asistan a capacitaciones sobre valores familiares. Otro es Mi comedor seguro (redefinición de Comedores Solidarios creados en 2008), que entrega alimentos tres veces al día a población vulnerable que visita hospitales públicos, trabajadores informales, adultos mayores, personas con enfermedades crónicas o discapacitadas, niños afectados por desnutrición aguda y familias afectadas por desastres, entre otros. Por último, se encuentra Mi Beca Segura, programa que busca que jóvenes y adolescentes permanezcan en el sistema educativo. El programa ha otorgado 5,380 becas de formación profesional; 5,459 becas de educación básica y 378 becas artesanas.

Otros programas son Alimento Seguro ante desastres o emergencias que durante 2012 atendió a 97.000 familias afectadas; Adultos Mayores Seguros a los que se llega mediante Mi Bolsa Segura y Mi Comedor Seguro, y el subsidio al transporte público (alcanzando a 120.000 personas en 2012). También, aunque no se han identificado datos específicos de cobertura, se ha incluido el Bono de Discapacidad

<sup>10</sup> Mientras el gobierno anterior recurrió a la noción de solidaridad y cohesión social para calificar sus principales programas sociales, el gobierno actual ha apelado a la necesidad de reducir la inseguridad ciudadana. Para el Partido Patriota, que actualmente está en el poder, la seguridad es su bandera principal.

<sup>11</sup> El sistema fue aprobado por la Contraloría General de Cuentas según resolución Bo/0003761 Clas 117781-20000-A-17-2012, con fecha 25 de mayo de 2012.

que busca complementar el programa Mi Bolsa Segura y consiste en identificar y registrar a las personas con discapacidad, promover su acceso a los servicios de educación y salud y apoyar a las familias para que puedan brindarles los cuidados necesarios.

Desde 2012 Jóvenes Protagonistas atiende a 53.780 jóvenes, reemplazando a Escuelas Abiertas. Se trata de un programa destinado a jóvenes en situación de vulnerabilidad social a partir del uso de la infraestructura educativa y de la invitación a participar a personas de la comunidad con distintas capacidades y habilidades en actividades colectivas durante los fines de semana. Este programa provee un servicio complementario a la formación educativa y alcanza una amplia franja etaria, generalmente carente de servicios.

## 6. Plan Pacto Hambre Cero

Este plan parte del reconocimiento de que la tasa de desnutrición crónica en menores de 5 años en el país es de 48%<sup>12</sup> (FAO, 2013) y se propone combatir el hambre crónica y estacional, en particular durante el periodo gestacional y los dos primeros años de vida -o ventana de los mil días- y la deficiencia de micronutrientes o hambre oculta, consistente en un déficit de elementos esenciales para el desarrollo<sup>13</sup>.

El plan del Pacto Hambre Cero se formuló tomando como base el Programa para la Reducción de la Desnutrición Crónica, los consensos internacionales y la iniciativa *Scaling up Nutrition* (SUN)<sup>14</sup>. Las intervenciones que comprende no son en sí mismas novedosas, especialmente para el quehacer del MSPAS, pero requieren enfocarse en zonas pobres y vulnerables (IXIM Colectivo de Estudios Rurales, 2013). La meta es, para el año 2015, haber reducido en 10% la prevalencia de la desnutrición crónica infantil y la mortalidad por desnutrición aguda mediante prevención y atención en salud de los niños y niñas menores de 5 años, mujeres embarazadas y madres lactantes (Guatemala, 2013). Para alcanzar estos objetivos, el Pacto incluye diez programas principales, siete de los cuales corresponden al MIDES<sup>15</sup> (IXIM Colectivo de Estudios Rurales, 2013).

## 7. Programas de protección social relevantes que están fuera del MIDES dirigidos a niñas, niños y adolescentes

El país cuenta con dos programas de cuidado infantil preescolar, ambos con una limitada cobertura. Desde la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente de la República de Guatemala (SOSEP)<sup>16</sup> existe el Programa Hogares Comunitarios. Al igual que en otros países de la región, estos hogares brindan cuidado de bajo costo, a cargo de madres de la propia comunidad. El programa está dirigido a hijos e hijas menores de 7 años de madres trabajadoras y contempla cuidado diario, cuatro tiempos de alimentación, salud preventiva, estimulación temprana y aprestamiento escolar.

Desde la Secretaría de Bienestar Social (SBS) de la Presidencia, entidad rectora en materia de niñez y adolescencia en el país, se cuenta con 40 Centros de Atención Integral (Méndez, 2011). Si bien atienden también niños y niñas en edad escolar, entre 6 y 12 años, también reciben desde los ocho meses, siempre que sus madres y padres trabajen y tengan escasos recursos. La SBS también incluye a niños y niñas en edad escolar en su Centro para Personas con Discapacidad.

Para niñas, niños y adolescentes que requieren de protección especial por encontrarse en situación de vulnerabilidad y calle, la SBS ofrece cuidados temporales mediante los Hogares Temporales de

<sup>12</sup> Nótese que la mitad de la niñez con desnutrición crónica centroamericana es guatemalteca. En este país se encuentra la tasa de desnutrición más alta del continente y una de las más altas del mundo. Además, en comunidades indígenas como las del Occidente del país, esta asciende al 90%.

<sup>13</sup> La prevalencia de anemia en niños y niñas menores de 5 años es de 47,7% y en las mujeres no embarazadas y embarazadas es de 21,4% y 29,1%, respectivamente.

<sup>14</sup> Planteada por parte del Sistema de Naciones Unidas durante la administración de gobierno 2008-2012.

<sup>15</sup> Estos programas son: Mi Bono Seguro (bono de salud); Mi Bolsa Segura; Alimento Seguro (atención de crisis de escasez de alimentos, familias con desnutrición aguda); Mi Comedor Seguro; Capacitación a usuarias de programas sobre higiene, lactancia materna, alimentación del niño menor de 2 años; Apoyo a programa Tejiendo Alimentos por medio de Beca Artesana y Organización de la Red de Madres Guías.

<sup>16</sup> La SOSEP impulsa e implementa programas que benefician a niños, niñas, familias y comunidad, en particular en condiciones de vulnerabilidad (menores de 5 años, mujeres rurales, adultos mayores y personas con discapacidad).

Protección y Abrigo; el Hogar Casa Nuestras Raíces está dirigido a niñas y niños migrantes repatriados, y el Programa Familia Sustituta atiende a niñas, niños y adolescentes de manera temporal mientras se encuentra una solución permanente con la familia biológica, ampliada o adoptiva.

Como complemento a los servicios ya mencionados, la SBS cuenta con un Programa de Subsidios Familiares dirigido a niñas, niños y adolescentes en condiciones de vulnerabilidad, discapacidad, enfermedad grave o que se hayan visto afectados por desastres naturales.

Desde el Ministerio de Educación se han venido implementando programas para aumentar la cobertura y mejorar la nutrición de las niñas y niños en primaria. El Programa Desayuno y Almuerzo Escolar (PRONADE) benefició a 455.415 alumnos de preprimaria y primaria durante el ciclo escolar. Estudios de caso señalan una baja cobertura y fallas en la distribución de los alimentos. A la vez, la focalización no coincidía con los municipios de mayor vulnerabilidad y los recursos recibidos solían ser insuficientes (ICEFI, 2011). Entre 2010 y 2011 una considerable disminución de la tasa neta de escolaridad primaria podría estar asociada al debilitamiento del PRONADE en las áreas rurales (MINEDUC, 2012).

Desde el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) se cuenta con el Programa Vaso de Leche. Entre los años 2005 y 2007 el programa benefició a 448.888 alumnos y alumnas en 3.529 escuelas (MAGA, 2007). Durante la administración siguiente la refacción escolar (o complemento alimentario) pasó a ser responsabilidad del Ministerio de Educación, el cual impulsa un programa que considera un menú variado compuesto de 16 opciones alimenticias que sustituirá temporalmente el Vaso de Leche (ICEFI y UNICEF, 2011d).

El Ministerio de Trabajo (MINTRAB), junto con el Ministerio de Economía y MIDES, impulsa desde inicios de 2013 el programa Mi Primer Empleo. Este tiene el objetivo de promover la contratación, por un periodo que va de los seis meses a un año, de jóvenes entre 16 y 21 años en situación de pobreza, riesgo social o vulnerabilidad, con el fin de que aprendan un oficio en una empresa en calidad de aprendices. Durante 2013 el objetivo fue llegar a 50 mil jóvenes (MINTRAB, 2013; *Siglo21*, 2013). Su relevancia es clara: de dos millones de personas incorporadas al mercado laboral en la última década, solo el 10% ha encontrado un empleo formal. Peor aún: mientras el salario mínimo es de 170 dólares, el salario promedio es de solo 150 dólares e incluso más bajo en regiones como el Suroccidente y Noroccidente del país (Bollmann, 2013).

Como lo muestra el cuadro 2, las principales acciones en materia de protección social relevantes para la niñez y la adolescencia corresponden a transferencias monetarias y al sector educativo.

**CUADRO 2  
GUATEMALA: COMPONENTES DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL SEGÚN SE DIRIJAN A LAS FAMILIAS EN GENERAL  
O A LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA EN PARTICULAR**

Componentes de la protección social	Medidas universales, contributivas y selectivas dirigidas a	
	Familias	Niñas, niños y adolescentes
1. Transferencias sociales		
Monetarias	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema público (cerrado) de pensiones (CPCE, Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, IPM); Régimen de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia (licencias por maternidad).</li> <li>• Programa Bono de la Discapacidad</li> <li>• Programa Adultos Mayores</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa Mi Bono Seguro</li> <li>• Programa Mi Beca Segura</li> </ul>
No monetarias		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa Bolsa Segura</li> <li>• Programa Comedores Seguros</li> <li>• Programa de Refacción Escolar</li> </ul>
2. Servicios		
De salud	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PESAN) (2012- 2016)</li> <li>• Plan de Acción para la Reducción de la mortalidad materna neonatal y mejoramiento de la salud reproductiva (2010-2015)</li> <li>• Paquete Mejorado de Servicios con Enfoque de Calidad</li> <li>• Programa Nacional de Salud Reproductiva</li> <li>• Programa Nacional de VIH / SIDA</li> <li>• Programa de Extensión de Cobertura (PEC)</li> <li>• Programa Atención Emergencias (Alimento Seguro)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa Nacional de Lectura Leamos Juntos</li> <li>• Programa Jóvenes Protagonistas</li> <li>• Programa de Centros de Atención Integral (CAI)</li> <li>• Centros de Aprendizaje Comunitario en Educación Preescolar (CENACEP)</li> <li>• Programa de Hogares Comunitarios</li> <li>• Proyecto de Atención Integral al Niño (PAIN)</li> </ul>
De educación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa Académico de Desarrollo Profesional Docente –PADEP</li> </ul>	
De vivienda		



Cuadro 2 (conclusión)

Componentes de la protección social	Medidas universales, contributivas y selectivas dirigidas a	
	Familias	Niñas, niños y adolescentes
De las capacidades para la generación de ingresos		<ul style="list-style-type: none"> <li>Programa Beca Mi Primer Empleo</li> </ul>
3. Legislación para asegurar la equidad y la no discriminación en el acceso a los servicios y empleo/fuentes de ingreso	<ul style="list-style-type: none"> <li>Red Nacional de Paternidad y Maternidad Responsables. Acuerdo No.SP-M-2130-2003</li> <li>Reformas a la Ley del Organismo Ejecutivo (Decreto N°114-97), creación del Ministerio de Desarrollo Social</li> <li>Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Decreto N°32)</li> <li>Ley de Acceso Universal y Equitativo de Servicios de Planificación Familiar y su integración en el Programa Nacional de Salud Reproductiva (Decreto N°87)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (PINA) Decreto N° 27</li> <li>Programa Nacional de Salud Integral a la Niñez y Adolescencia. Acuerdo No. SP-M-2089-2003</li> <li>Reglamento de Protección Laboral de la Niñez y Adolescencia Trabajadora (Acuerdo Gubernativo 112-2006)</li> </ul>

Fuente: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), *Guatemala: protección social de la infancia y la adolescencia en Guatemala: avances y desafíos para construir un sistema de protección social*, 2013a.

Nota: Categorías adaptadas a partir de Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), *Integrated Social Protection Systems: enhancing equity for children*, 2012a y *Estudio sobre sistemas integrados de protección social orientados a la niñez y adolescencia en El Salvador, Guatemala y Honduras*, 2012b; Enrique Delamónica, *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe*, 2012 [en línea], [http://www.unicef.org.gt/2\\_sala\\_de\\_prensa/docs\\_y\\_media/3\\_UNICEF\\_TACRO\\_Proteccion\\_social.pdf](http://www.unicef.org.gt/2_sala_de_prensa/docs_y_media/3_UNICEF_TACRO_Proteccion_social.pdf); Silke Staab, "Protección social para la infancia y la adolescencia en Chile. Identificación y sistematización de programas y políticas", serie Políticas sociales, N° 180 (LC/L.3661), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2013.

## 8. Otras oportunidades relevantes para la protección social de la niñez y la adolescencia

En materia de esfuerzos explícitamente dirigidos a promover la protección integral de la niñez y la adolescencia, el país ha experimentado cambios legislativos en la dirección de concebir a niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos. La Ley de Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia (conocida como Ley PINA) aprobada en 2003 (Decreto 27-2003), busca promover el desarrollo integral y sostenible de la niñez y la adolescencia guatemalteca (Guatemala, 2003). Esta ley establece que es deber del Estado promover y adoptar medidas necesarias para proteger a la familia y garantizarle a los padres, madres y tutores el cumplimiento de sus obligaciones en todos los aspectos de la vida de los niñas, niños y adolescentes (Guatemala, 2003). A la aprobación de la Ley PINA le siguieron otros avances enfocados en áreas específicas en las que niñas, niños y adolescentes son particularmente vulnerables como acceso educativo, cobertura en salud, maltrato y trabajo infantil, entre otros.

La propia ley PINA le otorga la potestad de la formulación de las políticas de protección integral de la niñez y la adolescencia a la Comisión Nacional de la Niñez y Adolescencia (CNNA) dependiente de la Secretaría de Bienestar Social (SBS) a nivel nacional, y a las Comisiones Municipales de la Niñez y Adolescencia a nivel municipal (Guatemala, 2003). La CNNA realiza, por ejemplo, seguimiento y acciones de incidencia en torno al diseño y la ejecución del presupuesto público con el fin de promover la inclusión de partidas para financiar políticas de protección hacia la niñez y la adolescencia. Recientemente, el apoyo de UNICEF y del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) ha sido valioso para cuantificar el costo de la universalización de los servicios básicos de educación y de salud en el país (Curcio, Goldschmit y Robba, 2012).

Estos avances legales coexisten con la persistencia de instituciones construidas dentro de un marco de legislación tutelar, propia de la etapa pre-Convención de los Derechos del Niño, la cual se expresa por ejemplo en el Código Civil y en el tratamiento de la niñez y de la juventud en conflicto con la ley penal; en aspectos de la institucionalidad del Ministerio Público, el Legislativo y juzgados de niñez, y en la mentalidad de algunos jueces, abogados y servidores públicos (ICEFI y UNICEF, 2013b).

La SBS es la única institución social mencionada en la Ley PINA a la cual se le da la potestad de prevenir (mediante reforzamiento familiar), atender (con hogares de protección y abrigo) y reinsertar (a través de acciones dirigidas a niñas, niños y adolescentes en conflicto con la ley). Pero estas potestades conllevan también dos dificultades. Primero, la SBS fue creada bajo el enfoque de situación “irregular” de atención “al menor” que precedió al enfoque de protección integral (enfoque de derechos) expresado en la Ley PINA. Por otro lado, la SBS carece de la autoridad política e institucional para lograr acciones compartidas por el espectro de entidades y programas relevantes para garantizar los derechos de la niñez y la adolescencia.

En general, y más allá de la SBS, se presentan múltiples situaciones en las cuales se produce una judicialización de las soluciones. Por ejemplo, en materia de recuperación de desnutrición severa, si las madres y padres se resisten, los jueces ordenan judicialmente la internación de niños y niñas. Esa manera de resolver el problema no necesariamente considera que los motivos para oponerse a la institucionalización pueden deberse a la presencia de otros varios niños y niñas en la casa que requieren de cuidados y a la ausencia de redes de apoyo que operen en ausencia de la madre. También tiende a no verse que dentro del hogar existen relaciones de poder que dificultan e incluso pueden inhibir una toma de decisiones autónoma por parte de las madres de niños y niñas<sup>17</sup>.

Paralelamente a la coexistencia del enfoque de derechos y del enfoque tutelar, el país presenta debilidades en materia de inversión pública social y de capacidades estatales que permitan abordar de manera efectiva las principales vulnerabilidades que enfrentan niñas, niños y adolescentes: el trabajo infantil, el maltrato y la violencia contra niños, niñas y adolescentes —incluyendo la que tiene lugar en las familias—, la inclusión de niñas y niños con discapacidad y, en general, el lograr proteger y prevenir

<sup>17</sup> Comunicación con personal de la Procuraduría de los Derechos Humanos, 2013.

las múltiples formas de violencia física, emocional, social y económica a que está sujeta la mayoría de la niñez y la adolescencia guatemalteca.

## **9. Balance de la protección social de la niñez y la adolescencia en Guatemala**

Frente a una demanda social extensa y compleja, la protección social es un área de intervención instalada en la agenda pública y político-electoral. Expresiones concretas de la mayor prioridad de la política social en general y de la protección social en particular han sido la creación de instancias de coordinación nacional, como el Consejo de Cohesión Social y el Gabinete Social; la creación del MIDES y el lanzamiento de programas de alta prioridad política como MIFAPRO y el Plan Hambre Cero. A pesar de que existe una gran dispersión institucional, en los últimos 15 años se han creado una serie de instituciones, políticas y programas relacionados con la protección social. La gran mayoría de las acciones tiene directa o indirectamente que ver con la niñez y la adolescencia. Aunque todavía falta información completa sobre la oferta institucional existente, se han dado pasos concretos para contar con mejor información, lo que se expresa en el sistema de información social a cargo del MIDES.

### **C. Honduras**

Al igual que Guatemala, Honduras inició este siglo dejando atrás una situación compleja y con serias dificultades sociales. Entre los años 2003 y 2006 el país exhibió un escenario macroeconómico favorable con una dramática reducción de la deuda externa, un fuerte crecimiento del comercio internacional, un importante auge de las remesas y un aumento de inversionistas privados en el país. Esta situación permitió, en un primer momento, una mejora considerable de la inversión social. Sin embargo, en el año 2009 una desaceleración del crecimiento económico llevó a una contracción de la participación de lo social dentro de la inversión pública global. Esta reducción se dimensiona realmente cuando, junto con la positiva tendencia económica, los índices manifiestan uno de los menores niveles de inversión social por habitante de América Latina. Esto significa que en Honduras la protección social, la transformación del acceso y la mejora de las prestaciones han sido incorporadas en la agenda, pero no se han concretado con la suficiencia necesaria. Por ejemplo, el 17% de la población hondureña carece de acceso regular a servicios de salud (Bermúdez-Madriz y otros, 2011).

#### **1. Antecedentes**

En la región, Honduras, el Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala y Paraguay exhibieron en el siglo pasado la situación social más comprometida en términos de informalidad del empleo, escasez de la inversión social y dependencia de las remesas como estrategia de sobrevivencia de los sectores populares. En lo que va de este siglo se han deteriorado no solo las condiciones de vida de la población hondureña sino que la desigualdad socioeconómica existente se ha exacerbado.

Durante la década de los años noventa el país experimentó un proceso de ajuste económico en el cual la pobreza se mantuvo oscilante, aunque alta. Sin embargo, incluso considerando la crisis de 2008, en los años 2000 la pobreza se redujo poco más de 10%.

Con un enfoque residual y asistencial de la intervención del Estado, a partir de 1990 se impulsaron programas sociales focalizados, incluyendo los de transferencias condicionadas. El primero de ellos y pionero en la región fue el Programa de Asignación Familiar (PRAF), creado como entidad desconcentrada de la Presidencia de la República y fuertemente apoyado por la cooperación internacional. Aunque el criterio inicial no fue el de priorizar a la niñez y la adolescencia, tanto el PRAF I (1990-1998) como el PRAF II (1998-2006) y el PRAF III (2006-2009) ofrecían programas con cobertura para niñas, niños y adolescentes en los campos de nutrición, educación y salud. Sin embargo, las tres fases del PRAF sufrieron problemas de focalización, falta de control en la asignación de personas beneficiarias, dificultades con el componente de capacitación y crédito, insuficiencia de los montos de las transferencias, inexistencia de información sobre los patrones alimentarios de las familias, falta de liderazgo y reducción de presupuesto, entre otros (Franco, 2008).

Bajo la administración de Manuel Zelaya, en forma paralela a la ejecución de la fase III del PRAF, se creó la Red Solidaria. El objetivo de esta red fue articular las acciones de las distintas instituciones públicas en materia de salud, educación, nutrición e infraestructura social y económica (Robles, 2009). En este contexto, en el año 2007 y mediante el Decreto Ejecutivo PCM-32-2007, se creó la Oficina Técnica de la Red Solidaria, adscrita a la Presidencia de la República (SDS, 2013). En general, existe acuerdo de que en materia de protección de la niñez y la adolescencia, el problema no es tanto de garantía (formal) de derechos, sino de contar con los recursos y las capacidades institucionales para alcanzar la tutela efectiva de dichos derechos.

En cuanto al sistema educativo hondureño, en 2011 se constata una cobertura de 40,5% en el nivel preprimario y de 97,3% en el nivel primario (CEPAL, 2011b). Los datos indican que aún existe el reto de universalización de la educación básica primaria, de primer a sexto año, pero los mayores retos se encuentran antes y después de esos años.

El sistema de salud hondureño, por su parte, está compuesto por un sector público y un sector privado; el 78% de la población hace uso del primero y un 5%, del sector privado. Se calcula que aproximadamente 17% de los hondureños no cuenta con acceso regular a servicios de salud (Bermúdez-Madriz y otros 2011).

Además de los problemas de cobertura están los relativos a la suficiencia de las prestaciones. En materia de pensiones, a la fecha coexisten cinco regímenes contributivos que, en su conjunto, equivalen a menos de medio punto del PIB (Martínez Franzoni, 2013b). Se indica que la cobertura alcanzó un 21% de la población en 2007 para luego caer a 18% en 2010. Ello no sorprende en un país en que la informalidad alcanza a cerca del 70% de la población. A esto se suma que el país carece de un régimen de pensiones no contributivo, así como de algún tipo de seguro de desempleo.

En cuanto a protección social, los programas han estado dirigidos a quienes viven en situación de pobreza, que constituyen la mayor parte de la población. Entre las intervenciones con mayor antigüedad se encuentran los programas alimentarios, el FHIS, el PRAF en sus tres fases y, desde enero de 2010, el Programa Bono 10,000.

Aunque con algunos estancamientos y reducciones en los años 2008 y 2009, los datos indican una tendencia positiva hacia el aumento de la inversión social entre 1998 y 2010, con un incremento considerable del gasto social por habitante (de 68 dólares a 183 dólares), de la participación del gasto público social por habitante en el conjunto del gasto público (de 36,5% a 51,9%) y en el PIB (de 5,4% a 12%).

Las metas de reducción del déficit fiscal definidas en los últimos dos años indican que este ha pasado de representar un 6,2% del PIB en 2009 a un 4,8% en 2010 (CEPAL, 2011b). Esta reducción fue posible mediante la combinación de un aumento de la recaudación y una disminución del gasto. Este incremento de recursos para reducir el déficit fiscal puede ser positivo para el equilibrio macroeconómico pero no es necesariamente esperanzador para la inversión social. Se prevé que esta situación se verá agravada por las medidas de austeridad en curso implementadas por la presente administración de gobierno. Desde el punto de vista de la protección social de la niñez y la adolescencia, un paso deseable sería comprometer parte de los recursos liberados de otras áreas del gasto público para fortalecer la Política de Protección Social.

## **2. La Política de Protección Social (PPS)**

En 2008, durante la administración Zelaya y con la participación de organizaciones de la sociedad civil que trabajan con poblaciones vulnerables, se generó el documento de Política de Protección Social. Este no adquirió estatus de política, pero por primera vez plasmó una definición integral y consensuada entre actores diversos en torno a la política social hondureña (Acuña, 2013).

Mediante decretos legislativos, en 2008 y 2009 se aprobó la creación de la Secretaría de Desarrollo Social (SDS) que buscó subsanar la ausencia de una autoridad político-institucional que reuniera y guiara toda la política social en el país –incluyendo la protección social– y a la que le fueron conferidas competencias en la formulación, coordinación, ejecución y evaluación de las políticas públicas en materia social y reducción de la pobreza. A esto le siguió la elaboración de tres documentos-

marco aún vigentes en materia de política pública: Visión de País 2010–2038, Plan de Nación 2010–2022 y Plan de Gobierno 2010–2014, que establecen objetivos programáticos comunes en materia de protección social. En los tres documentos se define a la niñez y la adolescencia como población vulnerable y parte de la red de protección social del gobierno. Si bien no especifican medidas dirigidas a niñas, niños y adolescentes, los programas para la protección social consideran áreas como educación, salud y bonos, todos los cuales alcanzan a estos grupos.

La creación de la SDS constituye un paso positivo orientado a subsanar problemas institucionales históricos en Honduras: la desarticulación institucional (con la consecuente duplicidad y superposición de funciones paralela a recurrentes vacíos de acciones) (Acuña 2013); las débiles capacidades institucionales, y la escasa inversión social por habitante. Por este motivo, el mandato de la SDS es triple: i) es la Secretaría Técnica del Gabinete Social; ii) vela por la articulación e integración de las políticas, programas y proyectos sociales y iii) está a cargo de la planificación, administración y ejecución de planes, programas, proyectos y estrategias en materia social, orientadas a la reducción de la pobreza y de la pobreza extrema (Acuña, 2013).

Más allá del carácter esperanzador de su creación, diversas personas entrevistadas señalaron que la SDS nació con tres principales problemas. Primero, aunque era una demanda desde la sociedad civil, se la asoció al gobierno de facto del presidente Michelletti. En segundo lugar, si bien tenía un mandato fuerte y comprehensivo, desde el inicio contaba con una débil asignación de recursos y en gran medida estuvo a la sombra, primero de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP) y luego del Bono 10,000. Por último, carece de instrumentos prácticos que le permitan avanzar en su papel rector.

El primer producto del trabajo de la SDS fue coordinar la elaboración de una Política de Protección Social. Durante 2010 y 2011 distintos actores participaron en la elaboración de un documento de política que reemplazara el elaborado en 2008. Su elaboración tuvo varios momentos: consulta, discusión y reformulación. Además de las suspicacias de orden político, la principal desavenencia entre el gobierno y la sociedad civil tuvo que ver con la propia necesidad de elaborar un nuevo documento de política. Según organizaciones importantes de la sociedad civil, este ya estaba hecho y el gobierno simplemente lo desechó. Desde la perspectiva de la SDS, se requería adecuar la propuesta existente a la “Visión de País” y al “Plan de Nación”. Sea como fuera, es evidente que durante 2010 y 2011 se ganó en cuanto a la elaboración de un nuevo documento, pero se perdió en lo relativo al proceso colectivo de acumulación y en un valioso tiempo para comenzar a mostrar los frutos de un esfuerzo concertado de protección social. Así fue como actores de primera línea de la protección social en Honduras se apartaron del proceso de finalización, socialización y planificación estratégica de la implementación de la política.

El segundo producto fue la creación del Comité Técnico de Protección Social (CTPS) en octubre de 2011, con el objetivo de consensuar la reformulación de la Política de Protección Social. En el momento de elaboración de este estudio, la SDS estaba tratando de reforzar la institucionalización y reglamentación del funcionamiento de este comité. Un tercer producto de este proceso fue la aprobación de la PPS como política de gobierno por parte del Consejo de Ministros. El cuarto fue la institucionalización de la CTPS como un órgano de relevancia en el sistema de protección social a cargo de elaborar el Plan Estratégico de Implementación de la PPS. Las tareas pendientes giran en torno a las competencias, la organización y los recursos del Comité (Acuña, 2013). Aunque se trata de una política pública recientemente aprobada y aún no existe una evaluación o actualizaciones sobre su articulación o avance, un quinto logro de la SDS es la incorporación en la nueva ley de presupuestos de un enunciado en que se señala que “las instituciones, programas y proyectos relacionados por su desempeño con servicios de asistencia, protección y desarrollo social, deben incorporar los lineamientos de las Políticas de Protección Social y Desarrollo Integral de la Primera Infancia, en sus Planes Estratégicos así como en sus Planes Operativos y Presupuesto Anuales correspondientes” (Ley No.223-2012 art. 182) (Honduras, 2013).

Junto con estos aspectos político-institucionales la SDS cuenta con las herramientas de gestión que ya se mencionaron: el Registro Único de Beneficiarios (RUB), el Registro Nacional de la Primera Infancia (RENPI) y el Registro de Oferta Institucional (ROI). Estos registros son gestionados por el Centro Nacional de Información del Sector Social (CENISS), que busca alimentar la PPS pero también

la política social en general, incluyendo iniciativas directamente relevantes para la niñez y la adolescencia, como la Política para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia que se discute abajo.

#### **a) Políticas, planes y programas de protección social relevantes para la niñez y la adolescencia**

Los programas sociales contemplados bajo la PPS se implementan tanto desde la propia SDS (como Merienda Escolar) como desde otras secretarías (como Mi Primer Empleo), o desde estructuras propias en las que participan varias secretarías (como Bono 10,000). Si bien al inicio se propuso integrar gradualmente el conjunto de subsidios existentes, hasta ahora ello no ha tenido lugar.

El programa de salud, educación y nutrición Bono 10,000, gestionado por la Secretaría de Estado en el Despacho de la Presidencia, es la acción gubernamental más importante en materia de protección social. Según el último informe de este programa (2010), este consiste en la entrega trimestral de 10.000 Lempiras (alrededor de 500 dólares) a familias en situación de pobreza o pobreza extrema a cambio de que asistan a consultas pre y post natales y que garanticen la asistencia de sus hijos e hijas a los centros educativos. Otros programas de protección social relevantes son: Escuelas Saludables desde 1998 que incluye el Programa Merienda Escolar; Programa Vaso de Leche, desde 2010; el pago del Bono de Transporte y el Sistema de Becas Estudiantiles; Bono de Solidaridad Productivo desde 2010; Mi Primer Empleo desde 2006; Remesas Solidarias y Productivas desde 2013; Vivienda de Interés Social, y Desarrollemos Honduras.

A pesar de lo establecido en sus objetivos programáticos, a través de la creación de la SDS y su consideración en la nueva ley de presupuesto, la PPS se enfrenta con la dificultad de que los programas de protección social relevantes fueron creados con anterioridad a su aprobación, lo que le impone limitaciones para influir en sus quehaceres.

El cuadro 3 resume las principales acciones en materia de protección social relevantes para la niñez y la adolescencia correspondientes a transferencias monetarias y al sector educativo.

#### **b) Papel de la sociedad civil**

En Honduras existen ONG nacionales e internacionales que implementan programas de apoyo a la infancia en situación de calle, gestionan centros de cuidado infantil, programas de apoyo a la reintegración familiar, nutrición, lucha contra enfermedades infecciosas, centros de día y hogares de adulto mayor, entre otras. Buena parte de estas organizaciones participaron del diseño de la PPS y en la elaboración de su estrategia de implementación. De hecho, a diferencia de los otros países centroamericanos, en gran medida el impulso inicial a que la agenda de la protección social fuera tomada desde el Estado y en el marco de la política pública, provino de la acción de la sociedad civil hondureña. En 2005, las organizaciones de la sociedad civil hondureña que trabajan por la niñez conformaron la Alianza por la Infancia, Adolescencia y Juventud con el objetivo de intensificar su influencia en los tomadores de decisión. Hoy, este conglomerado aglutina a más de 125 organizaciones de la sociedad civil, la cooperación internacional, el gobierno, las juventudes de los cinco partidos políticos y los movimientos infantiles y juveniles (UNICEF, 2013d). Otras oportunidades de política pública para la protección social de la niñez y la adolescencia

Si se tendieran puentes entre los respectivos procesos, tres son las transformaciones legales y/o de política pública que podrían ofrecer importantes oportunidades para avanzar en materia de protección social propiamente dicha: la Política Pública para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia; las reformas en salud y las reformas sectoriales en educación.

**CUADRO 3**  
**HONDURAS: COMPONENTES DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL SEGÚN SE DIRIJAN A LAS FAMILIAS EN GENERAL O A LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA EN PARTICULAR**

Componentes de la protección social	Medidas universales, contributivas y selectivas dirigidas a	
	Familias	Niñas, niños y adolescentes
1. Transferencias sociales		
Monetarias	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema público (cerrado) de pensiones (IHSS, IPM, INPREMA, INPREUNAH); Seguro de Salud (IHSS); IHSS (en cuenta licencias por maternidad)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa de Asignación Familiar (PRAF)</li> <li>• Programa Bono 10,000</li> </ul>
No monetarias		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Merienda escolar</li> <li>• Vaso de Leche (complementaria a la Merienda Escolar)</li> </ul>
2. Programas de apoyo al acceso a servicios		
De salud	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI)</li> <li>• Proyecto Hogares Gestores de Salud (HOGASA)</li> <li>• Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional</li> <li>• Iniciativa para la Reducción Acelerada de la Mortalidad Materna y de la Niñez (RAMNI)</li> <li>• PENSIDA III</li> </ul>	
De educación		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa Hondureño de Educación Comunitaria (PROHECO)</li> <li>• Centros Comunitarios de Iniciación Escolar (CCIE)</li> <li>• Centros de Educación Preescolar no Formal (CEPENF)</li> <li>• Centros Comunitarios de Educación Pre básica (CCEPREB)</li> <li>• Programa Nacional de Educación para las Etnias Autóctonas y Afroantillanas de Honduras (PRONEEAH)</li> </ul>
De vivienda	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa Viviendas de Interés Social</li> </ul>	
De las capacidades para la generación de ingresos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa Desarrollemos Honduras</li> <li>• Programa Remesas solidarias y productivas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa Mi Primer Empleo</li> </ul>

Cuadro 3 (conclusión)

Componentes de la protección social	Medidas universales, contributivas y selectivas dirigidas a	
	Familias	Niñas, niños y adolescentes
3. Servicios sociales de apoyo y cuidados		<ul style="list-style-type: none"> <li>Centros de cuidado infantil</li> </ul>
4. Legislación para asegurar la equidad y la no discriminación en el acceso a los servicios y empleo/fuentes de ingreso	<ul style="list-style-type: none"> <li>Decreto Legislativo No.157-2008 de creación de la Secretaría de Desarrollo Social y Red Solidaria</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ley Fundamental de Educación</li> <li>Ley de Fortalecimiento a la Educación Pública y la Participación Comunitaria</li> <li>Decreto Ejecutivo PCM-2011 Política Nacional en Materia de Trabajo Infantil</li> <li>Reforma Integral del Código de la Niñez y de la familia</li> </ul>

Fuente: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), *Protección social en Honduras desde la perspectiva de la infancia y la adolescencia: avances y desafíos para construir un sistema integrado*, 2013b.

Categorías adaptadas sobre la base de Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), *Integrated Social Protection Systems: enhancing equity for children*, 2012a y *Estudio sobre sistemas integrados de protección social orientados a la niñez y adolescencia en El Salvador, Guatemala y Honduras*, 2012b; Enrique Delamónica, *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe*, 2012 [en línea], [http://www.unicef.org.gt/2\\_sala\\_de\\_prensa/docs\\_y\\_media/3\\_UNICEF\\_TACRO\\_Proteccion\\_social.pdf](http://www.unicef.org.gt/2_sala_de_prensa/docs_y_media/3_UNICEF_TACRO_Proteccion_social.pdf); Silke Staab, "Protección social para la infancia y la adolescencia en Chile. Identificación y sistematización de programas y políticas", serie Políticas sociales, N° 180 (LC/L.3661), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2013.



### **c) Política Pública para el Desarrollo Integral a la Primera Infancia**

Esta política fue iniciada en 2006 a partir de una investigación realizada por la Secretaría de Salud, la Secretaría de Educación, UNICEF, el Comité Coordinador de Redes Educativas (COMCORDE), el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ). Esta investigación tuvo como foco la necesidad de una política pública que atendiera la problemática de brecha de cuidados y atención de los niños y niñas menores de 6 años. Como resultado de ello se organizó el Comité Interinstitucional para la Atención de la Primera Infancia (CIAPI) y en 2010, bajo una dinámica de consultas de fuentes legales, bibliográficas, populares y académicas se comenzó la formulación de esta política (Honduras, 2012).

La política fue finalmente aprobada en agosto de 2012 (UNICEF, 2012c) por el Consejo de Gobierno y diseñada por parte de una comisión interinstitucional la cual contó con una amplia participación de sociedad civil. Participaron UNICEF, el Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia (IHNFA), la Secretaría de Desarrollo Social, el Despacho de la Primera Dama la Secretaría de Educación, la Secretaría de Salud, la Comisión Nacional para el Desarrollo de la Educación Alternativa No Formal, el Programa de Atención Integral al Niño, SEPLAN, OEI y, entre las ONG, *Save The Children International*, *Visión Mundial* y *Child Fund*.

Este instrumento permitirá contar con un sistema de planificación, información y evaluación sobre la atención integral a la primera infancia, que será ejecutado mediante un Plan Estratégico y Planes Operativos Anuales, caracterizados por la integralidad de la atención y la coordinación entre el sector gubernamental, no gubernamental, cooperante y empresa privada con responsabilidad social (SDS, 2012).

### **d) Reforma sectorial de salud: atención primaria y aseguramiento no contributivo**

El Plan de Nación 2010-2022 considera que la desarticulación del sistema de salud se ubica en la base de un impacto social limitado y altamente estratificado; la población más pobre es atendida con escasa eficacia por parte de la red de establecimientos hospitalarios y ambulatorios de la Secretaría de Salud; una parte del sector formal se atiende en los establecimientos del IHSS y mediante servicios asociados a las empresas que cubren las necesidades de una pequeña parte de trabajadores y trabajadoras formales. Para superar esta situación de escasa y estratificada cobertura, el Plan propone la integración y la articulación de los diferentes sistemas de atención en salud y construir, de este modo, un sistema nacional de salud articulado y que actúe conjuntamente para reducir las desigualdades.

En esa dirección, el Plan Nacional de Salud 2010-2014 plantea una ambiciosa reforma del sistema que contempla “la universalización del aseguramiento mediante un sistema de salud integrado y plural” (Bermúdez-Madriz y otros, 2011). El Plan se propone contribuir a un acceso igualitario a servicios de salud de calidad. Actualmente, la Comisión Nacional de Banca y Seguros del Congreso discute un proyecto de ley que crearía el primer pilar no contributivo.

Desde el punto de vista de la niñez y la adolescencia, las transformaciones que logren mejorar el acceso y la suficiencia de las prestaciones son de primera importancia, ya que urgentemente deberían permitir abordar la llamada Ventana de los 1000 días -de 0 a 2 años- durante la cual la mortalidad materna, la mortalidad infantil y la desnutrición tienen una alta incidencia.

### **e) Educación: impulso a los días de clase y a la asistencia de las y los docentes**

En materia educativa, el Plan de Educación 2010-2014 se fundamenta en la Visión de País (2010- 2038), el Plan de Nación (2010-2022) y sobre estudios acerca de la situación educativa de Honduras. Este plan propone ampliar el acceso, calidad, equidad y eficiencia de los servicios educativos y cuenta con estrategias a corto y largo plazo. Además, define seis ejes principales: mejorar el acceso a los servicios educativos; mejorar la eficiencia del sistema educativo; mejorar la calidad de la educación; mejorar los procesos de gestión a nivel central, departamental, distrital y centro educativo; formar capital humano para la inversión laboral y profesional y la promoción de la participación de padres, madres de familia y comunidad educativa. Estos cambios tienen lugar en el marco de la transformación educativa ocurrida en los últimos años, como el cambio en la definición de los niveles educativos de grados a ciclos (PREAL, 2011).

En febrero de 2012, la Ley Fundamental de Educación en Honduras reemplazó a la Ley Orgánica de Educación que estaba vigente desde 1966 (Decreto No. 262-2011) (Honduras, 2011). La actual ley tiene como finalidad garantizar el acceso equitativo de todas las personas, sin discriminación, a una educación integral de calidad (art. 3), educación gratuita, obligatoria y universal (art. 7, 8 y 9), para fomentar, garantizar, democratizar, desarrollar la educación y el acceso al conocimiento (art. 14).

En tercer lugar, y aunque es un proceso reciente, se destinó una secretaría para abordar problemas clave como desórdenes en materia de asignación de plazas, ausentismo y deficiencias en el desempeño docente. Independiente de la evaluación que en su momento deberá hacerse de la presente gestión de gobierno en esta cartera, lo cierto es que trata problemas que se venían señalando desde hace varios años, junto con otros como la injerencia de criterios político-partidarios en la asignación de plazas y la existencia de violencia física y psicológica en los centros educativos.

En su conjunto, se trata de problemas tematizados desde diversas entidades expertas dedicadas al tema. Por ejemplo, PNUD (2011) ha planteado que se requiere reforzar las capacidades docentes y acordar niveles de alta calidad del personal docente, realizando evaluaciones de desempeño de los profesores y profesoras de manera regular. PREAL (2010), por su parte, ha argumentado que el mayor problema del país es el no estar alcanzando las metas intermedias que a su vez le permitan cumplir las metas internacionales. Se requiere, entonces, aumentar la cobertura del tercer ciclo de educación básica y secundaria; mejorar la calidad educativa con equidad; elevar la escolaridad promedio y eliminar el analfabetismo; capacitar al cuerpo docente; modernizar la gestión y aumentar la descentralización, entre otras.

Lo más importante, sin duda, es identificar y promover todas las sinergias posibles entre las acciones de la Secretaría de Educación y la Política de Protección Social. Desde el punto de vista de la PPS, el vincular el acceso a la calidad de los servicios requiere, aun cuando no es condición suficiente, mejorar el desempeño docente. Desde el punto de vista de la Secretaría de Educación, el mero hecho de apelar a la existencia de condicionalidades relacionadas con la calidad de la oferta de los servicios en el marco del Bono 10,000, por ilustrar con un ejemplo, podría facilitar el manejo de vetos existentes a la hora de mejorar el desempeño docente.

### **3. Balance de la protección social de la niñez y la adolescencia en Honduras**

El país muestra avances en términos de contar con programas de protección social de alta visibilidad y prioridad política. Sin embargo, todavía no se ha logrado garantizar la protección social de niñas, niños y adolescentes mediante el combate a la dispersión y la discontinuidad de las acciones. Aún no se cuenta con acciones estratégicas diseñadas para distintos momentos del ciclo de vida que trasciendan a cada gobierno y puedan conformarse en sistemas articulados interinstitucionalmente. El escenario ha estado más bien caracterizado por acciones que reciben un alto grado de apoyo político y luego continúan implementándose aunque ya sin ese apoyo, que se traslada a otras acciones.



## **V. Aprendizajes y desafíos de la protección social para la niñez y la adolescencia en El Salvador, Guatemala y Honduras**

---

Los países examinados comparten puntos de partida similares en materia de protección social de la niñez y la adolescencia. En los tres casos, estos puntos de partida combinan altos grados de pobreza y vulnerabilidad social y económica con escasa participación estatal medida en términos de recursos fiscales asignados y de capacidad institucional y de programas. Sin embargo, los procesos de democratización experimentados en el conjunto de la región y los cambios en las ideas internacionales respecto a los derechos de la niñez y la adolescencia y a la protección social, respectivamente, han promovido cambios muy positivos. Vale decir que, en la tematización y la organización de un área de presencia estatal y de colaboración entre actores públicos y privados, los países están en mejores condiciones relativas hoy que hace una década. Con este telón de fondo, a continuación se señalan oportunidades, lecciones y desafíos.

### **A. Oportunidades**

La situación actual muestra condiciones favorables para dar un salto cualitativo en materia de protección social con enfoque de niñez y adolescencia, no sólo mediante el impulso a programas específicos, sino de esfuerzos que tiendan a articular las acciones. Los gobiernos cuentan con incentivos electorales y con el apoyo de actores clave, incluyendo el Sistema de Naciones Unidas, para movilizar recursos, incluyendo los de carácter técnico, en la dirección de conceptualizar, delinear e implementar acciones.

La pregunta es cómo poner ambas oportunidades al servicio del fortalecimiento de la protección social de niñas, niños y adolescentes bajo un enfoque de derechos que busca garantizar mínimos crecientes de bienestar. Para ello, tanto la prioridad como la voluntad política asignada para hacer de estas sinergias una realidad, pueden jugar un papel preponderante. Conforme se visibilice el aporte de estas sinergias, su relativo bajo costo —frente a la implementación de otras medidas que requieran de desembolsos fiscales considerables— y sus ganancias, puede avanzarse efectivamente en la reducción de las brechas de protección social y acceso a servicios de niñas, niños y adolescentes, y sus familias.

## B. Lecciones aprendidas

Los tres países muestran que la democracia y la competencia electoral que esta conlleva son condiciones necesarias para promover transformaciones en materia de política social en general, y de protección social en particular. La dinámica electoral crea incentivos para que los partidos y líderes políticos mantengan e incluso expandan la protección social. Los tres países también muestran que partidos políticos que se autodefinen como progresistas (El Salvador, 2009b) y los gobiernos que asumieron en Guatemala en 2007 y en Honduras en 2006, dan mayor importancia a la inversión social en general y en protección social en particular, que los que no. Pero la democracia incide positivamente de maneras que trascienden la competencia electoral y se expresa, de forma importante, en la participación ciudadana individual y colectiva. Precisamente, en uno de los tres casos (Honduras) ha sido evidente la relevancia de la sociedad civil organizada como agente impulsor del proceso de construcción política en materia de protección social. Al mismo tiempo, enfoques y acuerdos alcanzados a nivel internacional en torno a la necesidad de contar con cierto tipo de políticas –y concretamente con las relativas a la protección social– crean condiciones en tanto contribuyen a construir acuerdos entre gobiernos liderados por partidos políticos diversos.

En efecto, el contar con enfoques internacionales que ayudan a ordenar el quehacer de los gobiernos ha sido clave para estimular los cambios. Es el caso de las nociones de sistemas integrados (para UNICEF) o integrales (para CEPAL) de protección social para la niñez y la adolescencia. El principal aporte de estos enfoques es entregar orientaciones de futuro para darle una dirección al trabajo del presente. Estos enfoques vienen, además, de la mano de propuestas específicas de tipos de medidas a adoptar e implementar para darle forma al quehacer programático de los gobiernos.

En resumen, además de la voluntad política de los actores nacionales, el escenario internacional nutre este tipo de esfuerzos. Precisamente, los enfoques reseñados forman parte del impulso que las agencias del Sistema de Naciones Unidas han dado a cómo promover que la intervención estatal en las condiciones de vida de la población sea un asunto central y permanente (Robles, 2009).

## C. Desafíos para continuar avanzando

Los tres países enfrentan retos comunes para fortalecer el Estado y sus capacidades, los cuales se expresan en distintos niveles del quehacer de sus instituciones y trascienden ampliamente el ámbito de la niñez y la adolescencia. Respecto a esto último, sin embargo, una tarea pendiente es mejorar los grados de pertinencia revisando las medidas existentes para cada momento del ciclo de vida, buscando atender vacíos y eliminando duplicaciones. En términos de los vacíos, uno de ellos alude a darle un lugar central a la inseguridad y la vulnerabilidad social, situaciones instaladas en la vivencia de la mayoría de las niñas, niños y adolescentes y que la protección social, por sí sola, no puede resolver. El desafío es que el abordaje de la violencia en las relaciones de convivencia comience a ser parte del diseño y de la implementación de las medidas de protección social de manera explícita y sistemática. Un corolario de mayor articulación y pertinencia debería ser contar con coberturas más amplias de los programas.

Para lograrlo, los tres países enfrentan importantes restricciones fiscales que deben atenderse. Lejos de pensar que el espacio fiscal permitirá generar los acuerdos políticos, son estos últimos los que pueden crear el espacio fiscal. En cada país este reto se inserta en procesos particulares.

El Salvador afronta el reto de una explícita y robusta articulación entre el SPSU, el Sistema de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia y los esfuerzos de expansión de servicios sectoriales orientados a la niñez y la adolescencia desde la educación (como las escuelas de tiempo pleno) y la salud (como la expansión de la cobertura rural). Se podría pensar en identificar sinergias que potencien el quehacer del SPSU (que trasciende a la niñez y la adolescencia), y el sistema de protección integral (que trasciende la protección social). La complementariedad de recursos podría ser un incentivo para la cooperación. Durante la administración de gobierno 2009-2013, el SPSU ha tenido alta prioridad política en tanto el Sistema de Protección Integral cuenta con un mandato legal que sustenta la creación de una arquitectura institucional tanto central como distribuida en el territorio nacional.

A su vez, se requieren mecanismos de articulación distintos a la coordinación, como la existencia de sistemas de información y de criterios de evaluación comunes que podrían ser tanto o más efectivos para profundizar en prácticas sistémicas. Uno de estos mecanismos puede ser mediante los tipos de intervención propiamente dichos. Se requiere fortalecer los vínculos entre las medidas orientadas al acceso y aquellas que se dirigen a la organización de los servicios, en particular de salud y educación. Esto porque, en entornos de alto riesgo, la pertinencia de separar claramente la protección social (orientada a reducción de brechas de acceso a bienes y servicios) de la política social (orientada a asegurar la prestación de bienes y servicios) se ve cuestionada. Una manera de avanzar en esta dirección es apoyándose en los programas de transferencias monetarias condicionadas. Actualmente, hay una tendencia, en particular en Guatemala y en Honduras, a que los programas de transferencias monetarias condicionadas operen como transferencias no condicionadas bajo el argumento de que hay problemas de oferta. De no resolverse, estos problemas de oferta afectan directamente el objetivo de formación de capital humano de estos programas. Para abordarlo, una estrategia es avanzar creando condicionalidades a la oferta (es decir a los ministerios responsables de prestar los servicios) complementarias a la condicionalidad a las familias. Se trataría, concretamente, de vincular la ampliación de determinados componentes del presupuesto, en algunos casos a la ampliación de la cobertura y, en otros, a las evaluaciones del desempeño en materia de calidad de los servicios (expresados, por ejemplo, en reducción del ausentismo docente).

Para la articulación entre la protección social y los cambios en otras áreas de política en Honduras, es necesario construir procesos de trabajo entre la SDS y las unidades ejecutoras de programas de protección social que se encuentran ubicadas en las distintas secretarías, instituciones y programas. Ello requiere fortalecer mecanismos de trabajo conjuntos que involucren a distintos actores que a su vez le darán anclaje a la protección social en el conjunto del Estado. A su vez, esto requiere precisar las brechas que la PPS se proponga reducir y cerrar, en particular en materia de programas para garantizar el acceso, suficiencia y calidad de los servicios básicos de educación y salud. Para tales efectos sería deseable enfocarse en los programas existentes susceptibles de tener mayores alcances para cada momento del ciclo de vida, tanto por sí mismos como en los vínculos con otros programas. Un ejemplo serían aquellos indicadores de cierre de brechas para lograr que los niños y las niñas sobrevivan los cinco primeros años de vida, lo que es de alta prioridad, especialmente en los países donde no se alcanzarán los ODM de las Naciones Unidas. Ello a su vez requiere, en primer lugar, una mayor divulgación y apropiación en las secretarías de Estado; segundo, la búsqueda de articulación del proceso en torno a la PPS con otros procesos de formulación e implementación de políticas (como aquella dirigida a la primera infancia), y tercero, una búsqueda de adhesión activa por parte de ONG internacionales pioneras en materia de protección social en el país.

De igual manera, en Honduras es necesario superar la visión de las transferencias monetarias condicionadas como programas “estrella” de protección social, para pasar a articularlas con otras opciones programáticas en función de un diseño coherente, fundamentado en una respuesta integrada a la vulnerabilidad socioeconómica de la niñez y la adolescencia hondureña. Otra recomendación pertinente con relación a los programas de transferencias monetarias condicionadas, derivada de la experiencia internacional en la materia, es que en la medida de lo posible debe evitarse ampliar la cobertura de estos programas durante los períodos electorales (más allá del nivel ordinario de expansión).

En Guatemala no se verifican las mismas oportunidades de articulación sectorial o de legislación en ciernes para el fortalecimiento de la protección social con enfoque de niñez y adolescencia. Sin embargo, desde el punto de vista del MIDES sí se presentan oportunidades de articulación de la protección social con programas e instituciones relacionadas con el cuidado infantil, con la alimentación escolar y con el empleo dirigido a jóvenes. En cuanto a cuidado infantil de la primera infancia, el país cuenta con dos programas de cobertura limitada, como Hogares Comunitarios (SOSEP) o los Centros de Atención Integral (SBS) (Méndez, 2011). El camino para avanzar en materia de coordinación y articulación de estos servicios es muy amplio, tanto en términos del tipo de cuidados que ofrecen como de la edad de sus respectivas poblaciones meta. Igualmente, es deseable lograr que programas en áreas poco trabajadas, como la de empleo, prioricen aquella población meta en situación de una mayor vulnerabilidad. Podría ser el caso de Mi Primer Empleo, ejecutado desde el MITRAB.

En los tres países es deseable que los pasos a dar superen los vaivenes de cada ciclo electoral y se definan en torno a principales acuerdos país por la protección social de la niñez y la adolescencia. Para contar con una institucionalidad pública y con herramientas de gestión en materia de protección social, el próximo paso podría ser acordar aquellos mínimos crecientes de transferencias y servicios que cada país se compromete a garantizar en cada tramo etario que comprende esta población. De este modo, la evolución de la garantía de las principales transferencias y servicios acordados podría medirse en términos de cobertura, pertinencia, calidad y equidad y ser el referente para el apoyo de los distintos actores públicos y privados, nacionales e internacionales, involucrados.

## Bibliografía

---

- Acuña, Carlos (2013), “Informe de Apoyo Técnico para el fortalecimiento del Comité Técnico de Protección Social y las Mesas de Protección Social territoriales en Honduras”, IIEP/UBA, CONICET.
- AGN (Agencia Guatemalteca de Noticias) (2011), “Programas sociales realizan cambios positivos, según Naciones Unidas”, 16 de noviembre de 2011 [en línea], <http://noticias.com.gt/nacionales/20111116-programas-sociales-realizan-cambios-positivos-segun-naciones-unidas.html>.
- Banco Mundial (2013), “Indicadores América Latina” [en línea], <http://datos.bancomundial.org/indicador/SE.XPD.TOTL.GD.ZS/countries/HT-XJ-XM?display=graph>.
- Badillo, Daniel y otros (2009), “Financiamiento de la Protección Social de las Pensiones en Guatemala” [en línea], <http://www.cepal.org/dds/noticias/paginas/1/35401/ppt-Guatemala-Pensiones.pdf>.
- BCIE (Banco Centroamericano de Integración Económica) (s/f), “Ficha estadística El Salvador” [en línea], <http://www.bcie.org/uploaded/content/article/1312013223.pdf>.
- Bermúdez-Madriz, Juan Luis y otros (2011), “Sistema de Salud en Honduras”, *Revista Salud pública de México*, vol. 53, N°2, 209- 219, febrero.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2011), “Evaluación externa del impacto del programa de transferencias monetarias condicionadas: Mi Familia Progresá”, México D.F, octubre.
- Bollmann, Christa (2013), “Empresarios guatemaltecos: del liderazgo rígido al Consenso”, *Estrategias y Negocios*, febrero.
- Bray, Rachel y Andrew Dawes (2007), “A rights-based approach to monitoring the well-being of children in South Africa”, *Monitoring child well-being: a South African rights-based approach*, Andrew Dawes, Rachel Bray y Amelia Van der Merwe (eds.), Cape Town, HSRC Press.
- Cecchini, Simone y Rodrigo Martínez (2011), *Protección social inclusiva en América Latina: Una Mirada integral, un enfoque de derechos* (LC/G.2488-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marzo. Publicación de las Naciones Unidas.
- CELADE (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía- División de Población de la CEPAL) (2012), “Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100: Revisión 2012” [en línea], [http://www.eclac.cl/celade/proyecciones/basedatos\\_BD.htm](http://www.eclac.cl/celade/proyecciones/basedatos_BD.htm).
- CENISS (Centro Nacional de Información Social) (2013), “Descripción del CENISS” [en línea], [http://ceniss.desarrollsocial.gov.hn/Portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=101&Itemid=184](http://ceniss.desarrollsocial.gov.hn/Portal/index.php?option=com_content&view=article&id=101&Itemid=184).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2013), *Panorama Social de América Latina 2013* (LC/G.2580), Santiago de Chile, enero. Publicación de las Naciones Unidas.



- \_\_\_\_\_ (2012a), *Eslabones de la desigualdad: Heterogeneidad estructural, empleo y protección social* (LC/G.2539), Santiago de Chile, julio. Publicación de las Naciones Unidas.
- \_\_\_\_\_ (2012b), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada de desarrollo* (LC/G.2524 (SES.34/3)), documento presentado en el Trigésimo cuarto periodo de sesiones de la CEPAL, San Salvador, agosto.
- \_\_\_\_\_ (2011a), *Panorama Social de América Latina 2010* (LC/G.2481-P), Santiago de Chile, enero. Publicación de las Naciones Unidas.
- \_\_\_\_\_ (2011b), “Base de datos sobre educación”, Base de Datos y Publicaciones Estadísticas CEPALSTAT.
- \_\_\_\_\_ (2010a), *Panorama Social de América Latina 2009* (LC/G.2423-P/E), Santiago de Chile, abril. Publicación de las Naciones Unidas.
- \_\_\_\_\_ (2010b), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432 (SES.33/3)) documento presentado en el Trigésimo tercer periodo de sesiones de la CEPAL, Brasilia, mayo.
- Coalición Guatemalteca por los Derechos de la niñez y adolescencia (2012), *Situación de la situación de la niñez y adolescencia en Guatemala*, Guatemala de la Asunción, ODHAG.
- Consejo de Cohesión Social (2010), “Visión del Presidente Álvaro Colom” [en línea], <http://cedoc.inmujeres.gob.mx/Seminarios/pobreza2010/28enero/soniaescobedo.pdf>.
- CCPDH (Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos) (2008), Políticas públicas regionales sobre la reducción de la pobreza en Centroamérica y su incidencia en el pleno disfrute de sus derechos. San José.
- Curcio, Javier, Ariela Goldschmit y Manuela Robba (2012), Gasto público dirigido a la niñez en América Latina y el Caribe: Principales experiencias de medición y análisis distributivo. Santiago: CEPAL/UNICEF.
- Delamonica, Enrique (2012), “Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe” [en línea], [http://www.unicef.org.gt/2\\_sala\\_de\\_prensa/docs\\_y\\_media/3\\_UNICEF\\_TACRO\\_Proteccion\\_social.pdf](http://www.unicef.org.gt/2_sala_de_prensa/docs_y_media/3_UNICEF_TACRO_Proteccion_social.pdf).
- DYGESTIC (Dirección General de Estadística y Censos) (2011), *Encuesta de Hogares de propósitos múltiples* (EPHM), San Salvador.
- El Salvador (2013), “Sistema de Protección Social Universal de El Salvador”, San Salvador, Presidencia de la República, enero.
- \_\_\_\_\_ (2012), “El camino del cambio en El Salvador: creando las bases de una sociedad democrática, incluyente y equitativa”, San Salvador, Presidencia de la República, mayo.
- \_\_\_\_\_ (2010), “Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014”, San Salvador, Presidencia de la República, mayo.
- \_\_\_\_\_ (2009a), “Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia”, San Salvador, Asamblea Legislativa, 16 de abril.
- \_\_\_\_\_ (2009b), “Plan Anti Crisis: 24 medidas para afrontar el corto plazo, sentando bases para la inclusión social”, San Salvador, Presidencia de la República.
- ENCOVI (Encuesta Nacional de Condiciones de Vida) (2011), “Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2011” [en línea], <http://www.ine.gob.gt/np/encovi/encovi2011.htm>.
- \_\_\_\_\_ (2006), “Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2006” [en línea], <http://www.ine.gob.gt/np/encovi/encovi2006.htm>.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (2013), *The state of food and agriculture*, Roma, FAO.
- \_\_\_\_\_ (2011), “Guatemala: Mi familia progresa”, presentado en *VI Seminario Internacional de Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas* [en línea], <http://www.rlc.fao.org/es/prioridades/seguridad/ingreso6/documentos/Presentaciones/Pa%C3%ADses/GUATEMALA.pdf>.
- Filgueira, Fernando (1998), “El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: Residualismo y Ciudadanía Estratificada”, *Ciudadanía y política social*, Robert Brian (ed), San José, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)/SSRC.
- FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales) (2010), “FLACSO califica a Cohesión Social como programa de Estado” [en línea], <http://www.politicagt.com/flacso-califica-a-cohesion-social-como-programa-de-estado/>.
- Franco, Rolando (2008), “Protección Social en Honduras: El papel de los programas de transferencias condicionadas: PRAF I, II y III”, São Paulo, Brasil y Santiago de Chile, IFHC/CIEPLAN.
- FUNDESA (Fundación para el Desarrollo de Guatemala) (2011), “Inversión Social: MIFAPRO”, *Boletín 25*, febrero.
- Garnazo, Carolina (2013), “Los pobres, el gobierno y las fotos de la prensa (I)” [en línea], <http://www.plazapublica.com.gt/content/los-pobres-el-gobierno-y-las-fotos-de-la-prensa-i>

- GTCIT (Great City Magazine)(s.f) “¿Qué es? El Consejo de Cohesión Social CCS” [en línea], <http://www.gtcit.com/publicaciond.php?PublicacionId=4971&lang=es>
- Guatemala (2013), *Informe Primer año de Gobierno*, Ciudad de Guatemala, Unión Litográfica-IMART.
- \_\_\_\_\_ (2012a), *Reformas a la ley del Organismo Ejecutivo*, Ciudad de Guatemala, Congreso de la República, 6 de febrero.
- \_\_\_\_\_ (2012b), *Plan del Pacto Hambre Cero*, Ciudad de Guatemala, Presidencia de la República, febrero.
- \_\_\_\_\_ (2012c), “Carta de entendimiento para la implementación de la ruta de atención a niñas y adolescentes embarazadas” [en línea], <http://www.osarguatemala.org/userfiles/Carta%20SVET,Ministerios%2026-9-12.pdf>.
- \_\_\_\_\_ (2012d), *Declara Ventana de los 1000 días de interés nacional para el logro del Plan Hambre Cero*, Ciudad de Guatemala, Congreso de la República, 20 de septiembre.
- \_\_\_\_\_ (2009), *Ley contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas*, Ciudad de Guatemala, Congreso de la República, 19 de febrero.
- \_\_\_\_\_ (2008), *Creación Mi Familia Progresa*, Ciudad de Guatemala, Congreso de la República, 16 abril.
- \_\_\_\_\_ (2003), *Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia*, Ciudad de Guatemala, Congreso de la República, 04 de junio.
- \_\_\_\_\_ (2001), *Ley de Desarrollo Social: Decreto*, Ciudad de Guatemala, Congreso de la República, 26 de setiembre.
- \_\_\_\_\_ (1997), *Ley del Organismo Ejecutivo*, Ciudad de Guatemala, Congreso de la República, 10 diciembre.
- Guzmán, Vivian y Maynor Cabrera (2010), “La situación social, el sistema de protección social, prestaciones e impuestos de Guatemala”, *Fiscalidad y equidad de Género*, María Pazos y Maribel Rodríguez (eds.), Madrid, Fundación Carolina.
- Henderson, Max (2011), *Análisis de los efectos e impactos del programa Comunidades Solidarias Rurales. Periodo 2005- 2010*, San Salvador, Impresos Múltiples S.A.
- Honduras (2013), “Resumen del Presupuesto del Sector Público”, Tegucigalpa, Congreso Nacional, 06 de febrero.
- \_\_\_\_\_ (2012), *Política Pública para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia*, Tegucigalpa, República de Honduras.
- \_\_\_\_\_ (2011), “Ley Marco de Políticas Públicas en Materia Social”, Tegucigalpa, Congreso Nacional, 12 de abril.
- \_\_\_\_\_ (2010), “Programa Bono 10,000”, Tegucigalpa, Presidencia de la República, 14 de mayo.
- Hopenhayn, Martín (2008), “Inclusión y exclusión social en la juventud latinoamericana”, *Pensamiento iberoamericano*, N° 3, Madrid, CeAlci-Fundación Carolina, septiembre.
- ICEFI (Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales) (2011), “Estudio de las reformas tributarias en América Central” [en línea], [http://www.taxcompact.net/documents/ITC\\_2012-04\\_Estudio-de-reformas-tributarias-recientes-America-Central.pdf](http://www.taxcompact.net/documents/ITC_2012-04_Estudio-de-reformas-tributarias-recientes-America-Central.pdf).
- ICEFI y UNICEF (Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2013a), “Diagnóstico y cambios necesarios para mejorar la institucionalidad que trabaja para la niñez guatemalteca”, *Serie de documentos de análisis Boletín ¡Contamos!*, N° 11, Ciudad de Guatemala, Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, mayo.
- \_\_\_\_\_ (2013b), “Un abrigo para todos: Análisis sobre los costos, desafíos y beneficios de un sistema de protección social para la niñez y adolescencia guatemalteca 2012-2021”, *Boletín ¡Contamos!* N° 8, Ciudad de Guatemala, Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, marzo.
- \_\_\_\_\_ (2012), “¡Quiero crecer con mamá! Estudio sobre los mecanismos, costos y formas de financiamiento para disminuir la mortalidad materna en Guatemala”, *Serie de documentos de análisis, Boletín ¡Contamos!*, N° 9, Ciudad de Guatemala Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, diciembre.
- \_\_\_\_\_ (2011a), “Análisis del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado de Guatemala aprobado para 2012”, *Serie de documentos de análisis, Boletín ¡Contamos!* N° 7, Ciudad de Guatemala, Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, diciembre.
- \_\_\_\_\_ (2011b) “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 de documentos de análisis, Boletín ¡Contamos!* N° 6, Ciudad de Guatemala, Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, noviembre.
- \_\_\_\_\_ (2011c), “¿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 de documentos*

- de análisis Boletín ¡Contamos!* N° 5, Ciudad de Guatemala, Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, noviembre.
- \_\_\_\_\_ (2011d) “Promoviendo la nueva cosecha: Un análisis del costo de erradicar el hambre en Guatemala 2012-2021”, *Serie de documentos de análisis Boletín ¡Contamos!* N°4, Ciudad de Guatemala, Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, septiembre.
- INE (Instituto Nacional de Estadística) (2011), “Proyecciones estadísticas” [en línea], <http://www.ine.gov.hn/>.
- IXIM Colectivo de Estudios Rurales (2013), *El Plan Hambre Cero y la reactivación de la economía campesina en Guatemala: mitos y realidades*. Ciudad de Guatemala, Colectivo de Estudios Rurales.
- Lavinas, María Elena y Miguel Székely (2011), “*Mi Familia Progresá (MIFAPRO) Ejercicio de Aplicación Sustantiva*”, Ciudad de Guatemala, Programa de las Naciones Unidas (PNUD).
- MAGA (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación) (2007), “Programa Vaso de Leche Escolar” [en línea], [http://portal.maga.gob.gt/portal/page/portal/ds\\_visan/vaso](http://portal.maga.gob.gt/portal/page/portal/ds_visan/vaso).
- Martínez Franzoni, Juliana (2013a), “Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: El Salvador” (LC/W.521), documento de proyecto, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), enero [en línea], [http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/2/49092/SPS\\_ElSalvador\\_esp.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/2/49092/SPS_ElSalvador_esp.pdf).
- \_\_\_\_\_ (2013b), “Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Honduras” (LC/W.528), documento de proyecto, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), febrero [en línea], [http://www.cepal.org/publicaciones/xml/6/49466/SPS\\_Honduras\\_esp.pdf](http://www.cepal.org/publicaciones/xml/6/49466/SPS_Honduras_esp.pdf).
- \_\_\_\_\_ (2013c), “Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Guatemala” (LC/W.525), documento de proyecto, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), febrero [en línea], [http://www.eclac.org/publicaciones/xml/3/49143/SPS\\_Guatemala\\_esp.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/3/49143/SPS_Guatemala_esp.pdf).
- \_\_\_\_\_ (2008), “Welfare Regimes in Latin America: Capturing Constellations of Markets, Families and Policies”, *Latin American Politics and Society*, vol. 50, N° 2, 67-100, junio.
- Martínez Franzoni, Juliana y Koen Voorend (2011), “Are Coalitions Equally Important for Redistribution in Latin America? The Intervening Role of Welfare Regimes”, *The Great Gap: Inequality and the Politics of Redistribution in Latin America*, Merike Blofield (ed.), College Park, PA, Pennsylvania State University Press.
- Martínez, José y otros (2013), *Estudio sobre la violencia en Honduras*, Tegucigalpa, Caritas Honduras.
- Méndez, Ana (2011), “Transferencias Condicionadas en Guatemala: Mi Familia Progresá”, presentado en *II Seminario Internacional de Política Social* [en línea], [http://biblio3.url.edu.gt/Libros/2011/sem\\_inter/11.pdf](http://biblio3.url.edu.gt/Libros/2011/sem_inter/11.pdf).
- MIDES (Ministerio de Desarrollo Social) (2012a), “Memoria de Labores. Ciudad de Guatemala: Gobierno de Guatemala” [en línea], <http://www.mides.gob.gt/images/uip/ipublica/26/memoria2012.pdf>.
- \_\_\_\_\_ (2012b), “Mi Bono Seguro” [en línea], <http://www.mides.gob.gt/programas-sociales/mi-bono-seguro>
- \_\_\_\_\_ (2012c), “Se activa red de protección social en Sacatepéquez” [en línea], <http://www.mides.gob.gt/noticias/item/90-se-activa-red-de-proteccion-social-en-sacatepequez>.
- \_\_\_\_\_ (2012d), “Mides inicia trabajo en favor de los adultos mayores” [en línea], [www.mides.gob.gt/noticias/item/92-mides-inicia-trabajo-en-favor-de-los-adultos-mayores](http://www.mides.gob.gt/noticias/item/92-mides-inicia-trabajo-en-favor-de-los-adultos-mayores).
- MINEDUC (Ministerio de Educación) (2012), “Plan de implementación estratégica de educación 2012-2016” [en línea], [http://www.mineduc.gob.gt/portal/contenido/menu\\_lateral/quienes\\_somos/politicas\\_educativas/pdf/Plan%20de%20Implementacion%20Estrategica%20de%20Educacion%202012-2016.PDF](http://www.mineduc.gob.gt/portal/contenido/menu_lateral/quienes_somos/politicas_educativas/pdf/Plan%20de%20Implementacion%20Estrategica%20de%20Educacion%202012-2016.PDF).
- MINFIN (Ministerio de Finanzas Públicas) (2013), “Situación Financiera de la Administración Central 1995-2012” [en línea], [http://www.minfin.gob.gt/downloads/estadisticas\\_admon\\_central/1\\_situacion\\_financiera/doc1.pdf](http://www.minfin.gob.gt/downloads/estadisticas_admon_central/1_situacion_financiera/doc1.pdf).
- MINTRAB (Ministerio de Trabajo y Previsión Social) (2013), “Presentación Oficial: Mi primer empleo” [en línea], [www.mintrabajo.gob.gt/index.php/nota-secundaria/80-presentacion-oficial-de-beca-mi-primer-empleo](http://www.mintrabajo.gob.gt/index.php/nota-secundaria/80-presentacion-oficial-de-beca-mi-primer-empleo).
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2013), *Informe de Gestión de la Cooperación en El Salvador 2009-2013*, San Salvador, febrero.
- \_\_\_\_\_ (2012), “Plan Nacional de Eficiencia de la Cooperación en El Salvador”, San Salvador, septiembre.
- \_\_\_\_\_ (2010), “Compromisos para una Agenda Nacional de eficacia de la ayuda: hoja de ruta para la mayor efectividad e impacto de la cooperación para el desarrollo”, San Salvador, junio.
- Morlchetti, Alejandro (2013), “Sistemas nacionales de protección integral de la infancia: fundamentos jurídicos y estado de aplicación en América Latina y el Caribe” (LC/W.515), documento de proyecto, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), enero.

- ONU (Organización de las Naciones Unidas) (2000), “El mejoramiento de la protección social y la reducción de la vulnerabilidad en el actual proceso de mundialización. Informe del Secretario General” (E/CN.5/2001/2), Comisión de Desarrollo Social, 39° período de sesiones [en línea], <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/792/26/PDF/N0079226.pdf?OpenElement>.
- OEI (Organización de Estados Iberoamericanos) (2010), “El Salvador: Lanzamiento del Programa de Educación Inicial y Parvularia” [en línea], <http://www.oei.es/noticias/spip.php?article7056>.
- OPS (Organización Panamericana de la Salud) (2007), *Perfil de los sistemas de salud Guatemala*. Washington D.C, febrero.
- Pérez Sáinz, Juan Pablo y otros (2004), *La estructura social ante la globalización: procesos de reordenamiento social en Centroamérica durante la década de los 90*, San José: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Plan, Save the Children y UNICEF (2012), *Primera infancia en El Salvador. Estado actual y perspectivas*, San Salvador.
- Pleitez, William (2012), “Comentario al diagnóstico del Sistema de Pensiones en El Salvador (1998-2010)”, *Aportes al debate sobre las políticas públicas* (2), FundaUngo, julio.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2011), *Informe Nacional de Desarrollo Humano. Honduras: reducir la inequidad un desafío impostergable*, Tegucigalpa, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- \_\_\_\_ (2001), *Informe Nacional de Desarrollo Humano. Guatemala: el financiamiento del desarrollo humano*, Ciudad de Guatemala, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Prado, Antonio y Ana Sojo (eds.) (2010), *Envejecimiento en América Latina. Sistemas de pensiones y protección social integral* (LC/G.2475-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, noviembre.
- PREAL (Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe) (2011), *El proceso de transformación de la educación hondureña: un repaso de sus avances y resultados*, Tegucigalpa, PREAL y FEREMA.
- \_\_\_\_ (2010) Informe de progreso educativo: Honduras, Tegucigalpa, PREAL y FEREMA
- Prensa Libre (2013), “Auditorías revelan anomalías en Ministerio de Desarrollo Social”, 11 de abril de 2013 [en línea], [www.prensalibre.com/noticias/comunitario/Auditorias-revelan-anomalias-Mides\\_0\\_899310075.html](http://www.prensalibre.com/noticias/comunitario/Auditorias-revelan-anomalias-Mides_0_899310075.html).
- Programa Estado de la Región (2011), *Cuarto Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*, San José, Programa Estado de la Nación.
- Rico, María Nieves (2014), “Protección social y derechos de la infancia”, en Simone Cecchini y Milena Lavine (eds.) “Políticas públicas para la igualdad: hacia sistemas de protección social universal”, *Serie Seminarios y Conferencia N° 78* (LC/L.3855), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, junio.
- \_\_\_\_ (2013), “Derechos de la infancia. Enfoque, indicadores y perspectivas”, en Instituto Nacional de Derechos Humanos, *Indicadores de derechos económicos, sociales y culturales (DESC) y seguimiento de las políticas sociales para la superación de la pobreza y el logro de la igualdad*. Instituto Nacional de Derechos Humanos, Santiago de Chile.
- Roberts, Bryan (1998), “Ciudadanía y política social en Latinoamérica”, *Centroamérica en reestructuración. Ciudadanía y política social*, Bryan Roberts (ed), San José, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Robles, Claudia (2009), “Taller de expertos Protección social, pobreza y enfoque de derechos: vínculos y tensiones: América Latina y la protección social: avances y desafíos para su consolidación”, documento preparado en el marco del proyecto “La sustentabilidad de los programas de transferencias condicionadas (GER/09/001), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Cooperación Técnica Alemana (GTZ).
- SDS (Secretaría de Desarrollo Social) (2013), “Antecedentes y trayectoria legal de la Secretaría de Desarrollo Social” [en línea], <http://www.desarrollosocial.gob.hn/index.php/institucional/conozcanos>.
- \_\_\_\_ (2012), *Política de Protección Social*, Tegucigalpa, República de Honduras.
- Secretaría de Educación (s.f), “Sistemas de Información” [en línea], [http://www.se.gob.hn/index.php?a=Webpage&url=INFOTEC\\_servicios\\_siarhd](http://www.se.gob.hn/index.php?a=Webpage&url=INFOTEC_servicios_siarhd).
- SEFIN (Secretaría de Finanzas) (2012), “Informe de avance físico y financiero: Programa de Asignación Familiar (PRAF)”, Tegucigalpa, julio.

- SEGEPLAN (2010), Primer Informe Nacional sobre Cooperación Internacional para el desarrollo y eficacia de la ayuda en Guatemala 2008-2010, Ciudad de Guatemala, Ediciones Don Quijote, S.A.
- SEPLAN (Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa) (s.f), “Política Social del Estado Hondureño: hacia una visión de país y un plan de nación con rendición de cuentas” [en línea], [pgc.seplan.gob.hn/contentrepository/downloadFile.do?uuid..06ba](http://pgc.seplan.gob.hn/contentrepository/downloadFile.do?uuid..06ba).
- SESAN (Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia de la República) (2012), “Miles de familias reciben consejería en proyecto Jóvenes por la Seguridad y la Nutrición” [en línea], <http://www.sesan.gob.gt/index.php/noticias/noticias-sesan/item/346-miles-de-familias-reciben-consejer%C3%ADa-en-proyecto-%E2%80%9Cj%C3%B3venes-por-la-seguridad-y-la-nutrici%C3%B3n%E2%80%9D>.
- Siglo 21 (2013), “Baja Ejecución en MAGA por Pacto Hambre Cero”, 16 de abril de 2013 [en línea], <http://www.s21.com.gt/nacionales/2013/04/16/baja-ejecucion-maga-pacto-hambre-cero>.
- \_\_\_\_\_ (2011), “Se crea Registro Único”, 17 de noviembre de 2011 [en línea], [http://www.prensalibre.com/noticias/crea-registro-unico\\_0\\_592740739.html](http://www.prensalibre.com/noticias/crea-registro-unico_0_592740739.html).
- Sojo, Ana (2009), “Hacia la universalidad, con solidaridad y eficiencia: El financiamiento de la protección social en países pobres y desiguales”, *serie Seminarios y Conferencias* N° 55, (LC/L.3034-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, mayo.
- Staab, Silke (2013), “Protección social para la infancia y la adolescencia en Chile. Identificación y sistematización de programas y políticas”, *serie Políticas sociales* N° 180 (LC/L.3661), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, junio.
- STP-ICEFI- UNICEF (Secretaría Técnica de la Presidencia - Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales-Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2014), *El Salvador: medición del gasto público en niñez y adolescencia 2011*. San Salvador, Imprenta La Tarjeta.
- STP (Secretaría Técnica de la Presidencia) –UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2014), Protección social de la niñez y la adolescencia en El Salvador: avances, desafíos y oportunidades para la construcción de un sistema integrado. San Salvador, El Salvador.
- Torres Rivas, Edelberto y Gabriel Aguilera (1998), *Desde el autoritarismo a la paz*, Ciudad de Guatemala, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Transparencia Internacional (2013), “Inventario de los subsidios y transferencias en el gobierno central de la República de Guatemala”, documento preparado para el proyecto Pertinencia y rendición de cuentas en los subsidios del gobierno central de Guatemala, Ciudad de Guatemala, mayo.
- UNFPA (Fondo de Población de las Naciones Unidas) (2012), “Protégeme del Embarazo: Campaña llama a prevenir embarazos en niñas y adolescentes” [en línea], <http://www.unfpa.org.gt/content/%E2%80%9Cprotegeme-del-embarazo%E2%80%9D>.
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2013a), Guatemala. Protección social de la infancia y la adolescencia en Guatemala: Avances y desafíos para construir un sistema de protección social. Martínez F., Juliana. Ciudad de Guatemala, inédito.
- \_\_\_\_\_ (2013b), *Protección social en Honduras desde la perspectiva de la infancia y la adolescencia: avances y desafíos para construir un sistema integrado*. Tegucigalpa, Honduras, inédito.
- \_\_\_\_\_ (2013c), “Panorama General: Honduras” [en línea], <http://www.unicef.org/honduras/14241.htm>.
- \_\_\_\_\_ (2013d), “Sociedad civil: Honduras” [en línea], [http://www.unicef.org/honduras/14245\\_16255.htm](http://www.unicef.org/honduras/14245_16255.htm).
- \_\_\_\_\_ (2012a), *Integrated Social Protection Systems: enhancing equity for children*, New York, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
- \_\_\_\_\_ (2012b), “Estudio sobre sistemas integrados de protección social orientados a la niñez y adolescencia en El Salvador, Guatemala y Honduras”, Términos de referencia de Consultoría, Oficinas de El Salvador, Guatemala y Honduras: UNICEF.
- \_\_\_\_\_ (2012c), “Secretaría de Desarrollo Social y UNICEF inscriben más de 9,000 niñas y niños de Choluteca en Registro de Primera Infancia” [en línea], [http://www.unicef.org/lac/media\\_24444.htm](http://www.unicef.org/lac/media_24444.htm).
- \_\_\_\_\_ (2010), Informe Anual 2010. Nueva York, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
- USAID y MINEDUC (U.S. Agency for International Development y Ministerio de Educación de Guatemala) (2008), *Índice de Avance Educativo Municipal 2002-2006*, Ciudad de Guatemala: U.S. Agency for International Development y Ministerio de Educación de Guatemala.
- Visión Mundial (2012), “Diagnóstico y Análisis de la Protección de la Niñez a Nivel Nacional”, Tegucigalpa, Honduras.

## **Anexo**

---

## Abreviaturas

BANRURAL	Banco de Desarrollo Rural, S.A
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
BM	Banco Mundial
CAI	Centros de Atención Inicial (El Salvador)
CBI	Centro de Bienestar Infantil (El Salvador)
CCS	Consejo de Cohesión Social (Guatemala)
CDN	Convención de los Derechos del Niño
CDI	Centro de Desarrollo Integral (El Salvador)
CEBI	Centros de Educación Básica Inicial (El Salvador)
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CNNA	Comisión Nacional de la Niñez y de la Adolescencia (Guatemala)
COCOSAN	Comisión Comunitaria de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Guatemala)
CODESAN	Comisión Departamental de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Guatemala)
COMUSAN	Comisión Municipal de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Guatemala)
CONJUVE	Consejo Nacional de la Juventud (Guatemala)
CONASAN	Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Guatemala)
CENISS	Centro Nacional de Información del Sector Social (Honduras)
CONRED	Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (Guatemala)
CTPS	Comité Técnico de Protección Social (Honduras)
DIGESTYC	Dirección General de Estadística y Censos (El Salvador)
EDUCO	Programa de Educación con Participación de la Comunidad (El Salvador)
EHPM	Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples (El Salvador)
ENSAN	Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional
FHIS	Fondo Hondureño de Inversión Social (Honduras)
FISDL	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (El Salvador)
GOES	Gobierno de El Salvador
IAEM	Índice de Avance Educativo Municipal (Guatemala)
INE	Instituto Nacional de Estadística
IGSS	Instituto Guatemalteco de Seguridad Social
ISNA	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia
KFW	Instituto de Crédito para la Reconstrucción o Banco de Crédito para la Reconstrucción
LEPINA	Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia (El Salvador)
MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (Guatemala)
MARN	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (Guatemala)
MICIVI	Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (Guatemala)
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social (Guatemala)
MIFAPRO	Mi Familia Progresá (Guatemala)

MINECO	Ministerio de Economía (Guatemala)
MINEDUC	Ministerio de Educación (Guatemala)
MINFIN	Ministerio de Finanzas Públicas (Guatemala)
MINTRAB	Ministerio de Trabajo (Guatemala)
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (Guatemala)
NNA	Niñez y adolescencia
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
PEC	Programa de Extensión de Cobertura (Guatemala)
PENSIDA	Plan Estratégico Nacional de Respuesta al VIH y Sida (Honduras)
PIB	Producto Interno Bruto
PINA	Ley de Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia (Guatemala)
PPS	Política de Protección Social (Honduras)
PRAF	Programa de Asignación Familiar (Honduras)
PRONADE	Programa Nacional de Autogestión Educativa (Honduras)
RAMNI	Reducción Acelerada de la Mortalidad Materna y de la Niñez (Honduras)
RENPI	Registro Nacional de la Primera Infancia (Honduras)
ROI	Registro de Oferta Institucional (Honduras)
RUB	Registro Único de Beneficiarios
RUP	Registro Único de Participantes de Programas Sociales (El Salvador)
SBS	Secretaría de Bienestar Social (Guatemala)
SDS	Secretaría de Desarrollo Social (Honduras)
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Guatemala)
SEFIN	Secretaría de Finanzas (Honduras)
SEPLAN	Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa (Honduras)
SEPREM	Secretaría Presidencial de la Mujer (Guatemala)
SESAN	Secretaría Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Guatemala)
SOSEP	Secretaría de Obras Sociales de la Primera Dama (Guatemala)
SPSU	Sistema de Protección Social Universal (El Salvador)
STP	Secretaría Técnica de la Presidencia (El Salvador)
SUN	Scaling up Nutrition (Guatemala)
SVET	Secretaría contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas (Guatemala)
TMC	Transferencias Monetarias Condicionadas





NACIONES UNIDAS

**Serie****CEPAL****Políticas Sociales****Números publicados****Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en****[www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)**

213. Protección social para la infancia en El Salvador, Guatemala y Honduras: avances y desafíos, Juliana Martínez Franzoni, (LC/L.3921), 2014.
212. Promoción y protección social de la infancia y adolescencia en Haití, Nathalie Lamaute-Brisson, (LC/L.3919), 2014.
211. El sistema de pensiones contributivo chileno como locus de rivalidad y de un nuevo pacto social, Ana Sojo, (LC/L.3901), 2014.
210. Derechos de la infancia en la era de internet: América Latina y las nuevas tecnologías, María Isabel Pavéz, (LC/L.3894), 2014.
209. La construcción de pactos y consensos en materia de política social: el caso de Bolsa Familia en Brasil, Luis Hernán Vargas Faulbaum, (LC/L.3884), 2014.
208. La evasión contributiva en la protección social de salud y pensiones: Un análisis para la Argentina, Colombia y el Perú, Juan Carlos Gómez Sabaíni, Oscar Cetrángolo, Dalmiro Morán, (LC/L.3882), 2014.
207. Calidad de los servicios de largo plazo para personas adultas mayores con dependencia, Silvia Gascón, Nélida Redondo, (LC/L.3875), 2014.
206. Hacia un sistema de protección social universal en El Salvador. Seguimiento de un proceso de construcción de consensos, Danilo Miranda Baires, (LC/L.3867), 2014.
205. Hacia un sistema de protección social más inclusivo en el Ecuador. Seguimiento y desenlace de un proceso de construcción de consensos en la búsqueda del Buen Vivir, César Carranza Barona, María Victoria Cisneros, (LC/L.3866), 2014.
204. Calidad del cuidado y la educación para la primera infancia en América Latina: igualdad para hoy y mañana, Flavia Marco Navarro, (LC/L.3859), 2014.
203. Red nacional de cuidado y desarrollo infantil en Costa Rica. El proceso de construcción. 2010-2014, Juany Guzmán León, (LC/L.3858), 2014.
202. Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: una perspectiva comparada, Simone Cecchini, Claudia Robles, Fernando Filgueira, (LC/L. 3856), 2014.
201. Procesos de priorización en salud y prestaciones no priorizadas ni explícitas La evolución de algunas prestaciones trazadoras en Chile, David Debrott, Ricardo Bitrán y Cristián Rebolledo (LC/L.3853), 2014.
200. Educación y desigualdad en América Latina, Daniela Trucco, (LC/L. 3846), 2014.