

**UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR**  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS (M)

POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA, CASO GUATEMALA  
TESIS DE POSGRADO

**SANDRA JULIETA TORRES CASANOVA**  
CARNET 21986-04

GUATEMALA DE LA ASUNCIÓN, SEPTIEMBRE DE 2018  
CAMPUS CENTRAL

**UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR**  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS (M)

POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA, CASO GUATEMALA  
TESIS DE POSGRADO

TRABAJO PRESENTADO AL CONSEJO DE LA FACULTAD DE  
CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

POR  
**SANDRA JULIETA TORRES CASANOVA**

PREVIO A CONFERÍRSELE  
EL GRADO ACADÉMICO DE MAGÍSTER EN POLÍTICAS PÚBLICAS

GUATEMALA DE LA ASUNCIÓN, SEPTIEMBRE DE 2018  
CAMPUS CENTRAL

## **AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR**

RECTOR: P. MARCO TULIO MARTINEZ SALAZAR, S. J.  
VICERRECTORA ACADÉMICA: DRA. MARTA LUCRECIA MÉNDEZ GONZÁLEZ DE PENEDO  
VICERRECTOR DE INVESTIGACIÓN Y PROYECCIÓN: ING. JOSÉ JUVENTINO GÁLVEZ RUANO  
VICERRECTOR DE INTEGRACIÓN UNIVERSITARIA: P. JULIO ENRIQUE MOREIRA CHAVARRÍA, S. J.  
VICERRECTOR ADMINISTRATIVO: LIC. ARIEL RIVERA IRÍAS  
SECRETARIA GENERAL: LIC. FABIOLA DE LA LUZ PADILLA BELTRANENA DE LORENZANA

## **AUTORIDADES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

DECANO: MGTR. LUIS ANDRÉS PADILLA VASSAUX  
VICEDECANA: MGTR. LOURDES CLAUDETTE BALCONI VILLASEÑOR  
SECRETARIA: MGTR. ERIKA GIOVANA PAMELA DE LA ROCA DE GONZÁLEZ  
DIRECTORA DE CARRERA: LIC. MARIA ISABEL ROSALES SANDOVAL

## **NOMBRE DEL ASESOR DE TRABAJO DE GRADUACIÓN**

MGTR. ALMA LETICIA MALDONADO MERIDA

## **TERNA QUE PRACTICÓ LA EVALUACIÓN**

DRA. ALICE PATRICIA BURGOS PANIAGUA  
MGTR. MARÍA ALEJANDRA MEDRANO ESCOBAR  
MGTR. THANALI ISABEL PATRUYO

Guatemala, 14 de octubre de 2016

Señores  
Dirección de Posgrado  
Facultad de Ciencia Políticas y Sociales  
Universidad Rafael Landívar  
Presente

Atentamente me dirijo a ustedes en mi calidad de asesora de tesis, nombrada para el trabajo final de grado de la estudiante de la Maestría en Políticas Públicas, Sandra Julieta Torres Casanova, carné No. 2198604, titulado "**Políticas Públicas de Protección Social en América Latina. Caso Guatemala**", función que inicié en el mes de junio del año 2016 y concluí el 12 de octubre del año 2016.

Al respecto puedo manifestar que sostuvimos un promedio de 15 reuniones presenciales de trabajo y consultas electrónicas con la estudiante. Producto de lo anterior, se establecieron orientaciones, discusiones y sugerencias, así como la lectura y revisión del informe final. En ese marco, puedo afirmar lo siguiente:

- a. Que el tema del trabajo final de grado de la estudiante Torres Casanova tiene relevancia formativa dentro del estudio de la ciencia de políticas y cumple con las condiciones para fines de graduación de la maestría.
- b. Que se cumplieron los objetivos inicialmente planeado en el proyecto de trabajo, el cual fue aprobado por el Consejo Directivo de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. La estudiante hizo uso de fuentes recomendadas y pertinentes para su trabajo, realizando la argumentación académica y profesional.
- c. Que el trabajo final de grado cuenta con las exigencias básicas de un trabajo de tesis de maestría y está redactado en las condiciones para cumplir con el proceso que la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales asigne para el efecto de graduación.
- d. Que el proceso de asesoría del trabajo final de grado que se presenta ha finalizado satisfactoriamente.

Atentamente



Mgtr. Alma Leticia Maldonado Mérida  
Docente universitaria



Universidad  
Rafael Landívar

Tradición Jesuita en Guatemala

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
No. 041315-2017

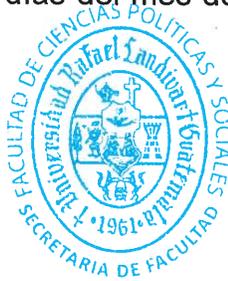
### Orden de Impresión

De acuerdo a la aprobación de la Evaluación del Trabajo de Graduación en la variante Tesis de Posgrado del estudiante SANDRA JULIETA TORRES CASANOVA, Carnet 21986-04 en la carrera MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS (M), del Campus Central, que consta en el Acta No. 0484-2017 de fecha 9 de junio de 2017, se autoriza la impresión digital del trabajo titulado:

POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA, CASO  
GUATEMALA

Previo a conferírsele el grado académico de MAGÍSTER EN POLÍTICAS PÚBLICAS.

Dado en la ciudad de Guatemala de la Asunción, a los 4 días del mes de septiembre del año 2018.



MGTR. ERIKA GIOVANA PAMELA DE LA ROCA DE GONZÁLEZ, SECRETARIA  
CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
Universidad Rafael Landívar

# ÍNDICE

<b>ÍNDICE DE TABLAS</b>	<b>5</b>
<b>ÍNDICE DE FIGURAS</b>	<b>5</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>7</b>
<b>CAPÍTULO I</b>	<b>10</b>
<b>1. MARCO METODOLÓGICO</b>	<b>10</b>
1.1. Contexto del estudio	10
1.2. Problema y objeto de estudio	11
1.3. Interrogantes de investigación	13
1.4. Delimitación del tema	13
1.5. Teorías y tendencias de la protección social	15
1.6. Objetivos del estudio	20
1.7. Hipótesis	21
1.8. Metodología, técnicas e instrumentos	22
1.9. Técnicas e instrumentos	25
1.10. Fuentes	27
<b>CAPÍTULO II</b>	<b>29</b>
<b>2. MARCO TEÓRICO</b>	<b>29</b>
2.1. Enfoques clásicos y el cambio en las políticas públicas	29
2.2. Esping-Andersen y los enfoques teóricos de las políticas sociales	35
2.3. Corrientes teóricas de la protección social	37
2.4. Gestión pública y protección social	43
2.5. Protección social y asistencia social	45
<b>CAPÍTULO III</b>	<b>48</b>
<b>3. CONTEXTO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN LA REGIÓN</b>	<b>48</b>
<b>3.1. Las políticas sociales en América Latina: entre el bienestarismo y el neoliberalismo</b>	<b>48</b>
3.1.1. Evolución paulatina hacia la protección social en la región	52
3.1.2. Los dos enfoques de protección social en la región	58
3.1.2.1. Políticas sociales focalizadas	59
3.1.2.2. Políticas sociales con vocación redistributiva universalista	61
<b>CAPÍTULO IV</b>	<b>64</b>
<b>4. ESTUDIO DE CASO SOBRE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN GUATEMALA</b>	<b>64</b>

<b>4.1. Consideraciones previas</b>	<b>64</b>
<b>4.2. Pobreza y desigualdad en Guatemala</b>	<b>69</b>
<b>4.3. Antecedentes</b>	<b>72</b>
<b>4.4. Estrategias de reducción de la pobreza</b>	<b>73</b>
4.4.1. Estrategia de Reducción de la Pobreza: El Camino de la Paz, 2001	74
4.4.2. Estrategia de Reducción de la Pobreza, Guate Solidaria, 2006	75
4.4.3. Comisión Interinstitucional de Cohesión Social 2008 – 2011	77
4.4.3.1. Cohesión social y protección social	78
4.4.3.2. Características de la Cohesión Social enfocadas en la protección social	79
• Cambios orientados a la protección social	87
4.4.3.3. Universalización y focalización	122
<b>4.5. Gasto social y protección social en Guatemala</b>	<b>126</b>
<b>4.6. Tendencias históricas del gasto público en Guatemala</b>	<b>128</b>
4.6.1. Sector salud y asistencia social	129
4.6.2. Sector educación, ciencia y cultura	129
4.6.3. Sector vivienda	130
4.6.4. Sector seguridad y justicia	130
4.6.5. Gasto social integrado	131
4.6.6. Recursos ejecutados por los programas sociales de Cohesión Social	132
<b>CAPÍTULO V</b>	<b>138</b>
<b>5. PRESENTACIÓN DE RESULTADOS: LIMITACIONES Y POTENCIALIDADES PARA ESTABLECER UN SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL EN GUATEMALA</b>	<b>138</b>
<b>5.1. Análisis las limitaciones y potencialidades para el establecimiento de variables básicas de un sistema de protección social</b>	<b>141</b>
5.1.1. Variable 1. Los antecedentes	142
5.1.2. Variable 2. Cambios sustantivos en lo político, económico y social	143
5.1.3. Variable 3. Los programas de protección social	144
5.1.4. Variable 4. Gestión pública para implementar el sistema	145
5.1.5. Variable 5. El enfoque universal o de focalización	148
5.1.6. Variable 6. El gasto social	149
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>150</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>157</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>171</b>
<b>Anexo A.1.</b>	<b>171</b>
<b>Anexo A.2.</b>	<b>175</b>
<b>Anexo A.3.</b>	<b>182</b>
<b>Anexo A. 4.</b>	<b>188</b>
<b>Anexo B. 1.</b>	<b>193</b>
<b>Anexo B. 2.</b>	<b>194</b>

Anexo B. 3. \_\_\_\_\_ 195

Anexo B. 4. \_\_\_\_\_ 196

## ÍNDICE DE TABLAS

<b>Tabla</b>	<b>Nombre</b>	<b>Página</b>
Tabla 1	Programas de complemento alimenticio	101
Tabla 2	Programas de capacitación	106
Tabla 3	Estrategias presidenciales	117
Tabla 4	Gasto Público de la Administración Central destinado a los Sectores Sociales Prioritario 2001-2011	127
Tabla 5	Gasto Ejecutado por los Programas Sociales	131
Tabla 6	Logros programas presidenciales priorizados	133
Tabla 7	Cobertura de programas sociales 2011	135

## ÍNDICE DE FIGURAS

<b>Figura</b>	<b>Nombre</b>	<b>Página</b>
Figura 1	Componentes básicos de un sistema de protección social	41
Figura 2	Entre el Neoliberalismo y el Bienestarismo	50
Figura 3	Estrategias de reducción de la pobreza	74
Figura 4	Estructura y funcionamiento de la Comisión Interinstitucional de Cohesión Social	84
Figura 5	Ejes y pilares de la Comisión Interinstitucional de Cohesión Social	89

Figura 6	Ejemplo de identificación e implementación de acciones por municipio, caso de Sayaxché, departamento de Petén, en los primeros 100 días de gobierno	90
Figura 7	Programas prioritarios de primera generación hacia la protección social	93
Figura 8	Proceso Operativo Básico Programa Mi Familia Progresá	96
Figura 9	Corresponsabilidades del Programa Mi Familia Progresá	99
Figura 10	Estrategia de intervención integral	120
Figura 11	Cobertura del programa Mi familia progresá a nivel municipal y municipios con TCM mayor que el situado constitucional (2008-2011)	123
Figura 12	Cobertura territorial del programa Escuelas Abiertas, según año de gestión (2008-2011)	132

## RESUMEN EJECUTIVO

La tesis «**Políticas públicas de protección social en Guatemala 2008-2011**» busca profundizar los enfoques del modelo de políticas públicas en Guatemala, sobre la base de modelos establecidos en Latinoamérica, concretamente en Brasil y Ecuador.

En nuestro país hay poco avance en investigaciones sobre la materia. El estudio de este planteamiento incluye la interconexión y coordinación de políticas y programas sociales orientados a la población vulnerable. La tesis que se presenta pretende llenar un vacío académico desde el estudio de las políticas públicas para consideración de tomadores de decisiones y el seguimiento de procesos de implementación de políticas y programas sociales que busquen la solución de problemas, como la pobreza y la desigualdad en Guatemala.

El objetivo central de la tesis es describir las limitaciones y potencialidades para establecer un modelo de protección social en Guatemala a partir de la experiencia en la región latinoamericana, concretamente los enfoques implementados en Ecuador y Brasil.

El estudio incluye una enriquecida discusión teórica sobre la evolución de la teoría de la ciencia de políticas que orienta las bases de los modelos de protección social, fundamentalmente la que se establece en la región latinoamericana desde la década de 1990.

La tesis consta de cinco capítulos en los que se estudiaron los modelos de Brasil y Ecuador, así como las estrategias implementadas en Guatemala, con énfasis a las limitaciones y potencialidades que tiene nuestro país en variables que determinan la delimitación del tema durante el período de estudio 2008-2011.

## INTRODUCCIÓN

Durante las últimas dos décadas, la región ha dado pasos importantes en materia de políticas públicas; concretamente, políticas sociales enfocadas en la reducción de la pobreza. De estas surgen reformas políticas que tienen efecto directo en el quehacer del Estado y de lo público.

El estudio que se presenta realiza una revisión teórica sobre los enfoques de las políticas sociales en América Latina y, en concreto, describe dos ejemplos en la región: Brasil y Ecuador, cuyas políticas y programas se orientan a la protección social y evidencian avances en materia de reducción de la pobreza, desigualdad y crecimiento económico. Esto sirve de base para enumerar las limitaciones y potencialidades en el caso Guatemala 2008-2011.

El estudio de la teoría de las políticas públicas y programas de protección social, a partir de estas experiencias, contribuye a incrementar el conocimiento en el área de investigación sobre el Estado y lo público con enfoque de intervención que establece la relación de políticas públicas y pertenencia a la sociedad.

En los planos académico y técnico, en nuestro país es un desafío investigar políticas públicas y, sobre todo, políticas sociales enfocadas en resolver problemas estructurales, tales como pobreza y desigualdad. Sin embargo, es transcendental que los centros de pensamiento, así como los centros de investigación y las diferentes universidades profundicen en los modelos de políticas sociales que se han implementado en la región porque en Guatemala se ha tendido a confundir estos modelos sin conocer a profundidad sus objetivos y elementos técnicos, así como sus diseños y mecanismos de implementación.

En ese sentido, se debe reconocer también que en el país existen desafíos con respecto a la implementación de políticas de protección social desde diferentes enfoques; especialmente, desde el político cuando se decide asumir políticas y programas sin criterios técnicos y científicos, lo que ocasiona críticas negativas y argumentaciones que asocian estos modelos con poca madurez y conocimiento.

El estudio que se presenta invita a investigar las políticas y los programas de protección social en la región para abordar mejor la reducción de la pobreza y resolver los problemas sociales desde el punto de vista de los actores que toman decisiones políticas con lo técnico y que están involucrados en el diseño, la implementación y la evaluación de sistemas de protección social.

El estudio aborda las experiencias en Brasil y Ecuador sin pretender ser una investigación de tipo comparativo; más bien, busca destacar las coincidencias en cada país. Estas experiencias se abordan para describir las limitaciones y potencialidades de implementación del modelo en Guatemala.

Los hallazgos y discusiones alcanzados en el presente estudio permiten enumerar los últimos enfoques teóricos que, eventualmente, brindan nuevos aportes al fenómeno sobre el que versa esta investigación. Por ejemplo, al abordar las políticas de protección social se hace un recorrido de la evolución teórica de las ciencias de políticas y se desarrolla una rica discusión para, posteriormente, abordar el aporte latinoamericano en general, así como la experiencia guatemalteca durante el período comprendido entre los años 2008 al 2011.

En el capítulo I se desarrolla el estudio de la evolución teórica de las políticas públicas y los diferentes enfoques que la caracterizan de acuerdo con la concepción del Estado que se maneja, en especial el Estado de Bienestar. Posteriormente se estudian los enfoques modernos que profundizan el modelo de políticas sociales que contribuyen a definir la protección social como un sistema.

El capítulo II se centra en describir los aspectos técnicos inherentes al marco metodológico que orienta y delimita la investigación; esta parte de la investigación orienta y brinda el hilo conductor del problema de estudio que se presenta.

En el capítulo III se estudia el contexto y los enfoques de la protección social en América Latina, lo que permite visualizar la relación de este modelo con la realidad

y las necesidades de la región, en especial en materia de pobreza, desarrollo y desigualdad. En este sentido, este capítulo expone las variables que permiten identificar el desarrollo del modelo de protección social en dos países: Brasil y Ecuador. En ese sentido, la descripción general de la protección social en la región, y en los dos casos particulares antes mencionados, permite identificar los aspectos técnicos y políticos para la implementación del modelo.

En función de los objetivos del presente estudio, el apartado IV aborda la protección social en Guatemala, concretamente durante el periodo 2008-2011; para ello se utilizan las mismas variables del estudio de Brasil y Ecuador, sin ánimo de presentar una investigación comparativa, sino, más bien, enfocada a los resultados en cada país. En este sentido, el capítulo aborda los antecedentes y las estrategias para la reducción de la pobreza, especialmente la estrategia denominada Cohesión Social. Se elige dicha estrategia porque se implementa durante el período de estudio con el fin de desarrollar programas sociales con enfoque de políticas públicas de protección social.

El capítulo V realiza la presentación de resultados y responde el objetivo de la investigación tomando en cuenta el período de estudio: la identificación de limitaciones y potencialidades para establecer un sistema de protección social en Guatemala. Finalmente, el capítulo VI reúne las conclusiones que le dan sustento a la investigación.

Con este estudio se busca demostrar que la solución a las asimetrías socioeconómicas y el rezago social requieren una agenda estatal que incluya respuestas inmediatas y eficaces de políticas públicas, así como de estrategias gubernamentales dirigidas a la resolución de problemas latentes, como la pobreza, la desigualdad y la equidad. Además, el estudio comprueba que la cohesión de acciones y conexiones de políticas representa un modelo que se implementa en países latinoamericanos y de otros lugares del mundo; dicho modelo presenta para Guatemala, además, una estrategia que involucra tanto el contexto socioeconómico como el cultural, como quedó demostrado durante el período.

# CAPÍTULO I

## 1. MARCO METODOLÓGICO

### 1.1. Contexto del estudio

En el presente estudio se aborda la descripción de un modelo de políticas públicas; en concreto, las políticas de protección social en América Latina, desde los enfoques principales que se implementaron en la región en las experiencias de Ecuador y Brasil, ambos países con la mayor trayectoria en la región. Estas experiencias sirven de referencia para considerar si en Guatemala, durante los años 2008-2011, se implementaron algunos rasgos de estos enfoques que aportan a identificar posibles elementos de limitaciones y potencialidades para el país.

A partir del marco contextual de la región sobre la protección social, en donde se explican los dos enfoques de los modelos de protección social que se implementaron en Brasil y Ecuador y la descripción de ambos modelos se entiende que la implementación de este tipo de políticas en estos países con larga trayectoria, se debe a la clara visualización de dichos enfoques y al avanzado estado de los estudios académicos sobre esta materia. Estos dos aspectos son importantes en la medida que ayudan a comprender variables de estudio y categorización de los modelos de protección social en la región; estudios que sirven de referencia para determinar las limitaciones y potencialidades en el caso de Guatemala durante el período de estudio.

Desde esta dimensión se determina que, al tomar como referencia el caso de Guatemala durante el período 2008-2011, existen limitaciones y potencialidades en la implementación de políticas de protección social, por lo que se puede afirmar que este modelo requiere cambios sustanciales en lo político y en lo socioeconómico, así como cambios en la gestión pública y en el abordaje sobre la implementación de políticas con enfoques que establecen la solución de problemas sociales.

En el estudio de caso, Guatemala 2008-2011, se aborda la situación de la desigualdad y la pobreza en el país como principales problemas que pretenden resolver las políticas de protección social. Se describen las estrategias de reducción de la pobreza, como antecedentes inmediatos de la protección social en Guatemala con especial atención en la Comisión de Cohesión Social, implementada durante el período de estudio.

Como parte de los resultados de la investigación se enumeran las limitaciones y las potencialidades para establecer un sistema de protección social en Guatemala; para ello, se toman como referencia las categorías de protección social implementadas en América Latina, concretamente en Brasil y en Ecuador, como referencia en el caso de Guatemala durante el período 2008-2011.

## **1.2. Problema y objeto de estudio**

La región latinoamericana se considera una de las más desiguales del mundo, a pesar de los avances durante los últimos años, en especial cuando se aborda la problemática de crecimiento inclusivo (Bárcena, 2014). Fue por eso que esta región comienza a plantear cambios en el papel del Estado, concretamente en las políticas sociales relacionadas con la reducción de la pobreza y la desigualdad. Dichas políticas son efectos directos de las políticas de ajuste estructural que se implementaron en la región a partir de la era reformista de la década de 1990.

A pesar de los cambios, la situación socioeconómica de los países latinoamericanos no ha mejorado; tampoco los niveles de la pobreza ni los de desigualdad. De acuerdo con la CEPAL (2013, citado por Cecchini, Filguera y Robles, 2014), en el año 2012, 164 millones de latinoamericanos viven en la pobreza (66 millones de ellos, en la pobreza extrema) y la región sigue caracterizándose por una distribución del ingreso muy desigual. En este sentido, las políticas de protección social intentan resolver el problema de la pobreza y la desigualdad de acuerdo con los contextos nacionales particulares.

El contexto político y social latinoamericano, derivado de los problemas de pobreza y desigualdad, conducen a la necesidad de implementar políticas de protección social en la región con diferentes enfoques y modelos que se asocian con el contexto en donde se implementaron, tal y como se analiza en el estudio de casos nacionales sobre estos sistemas en América Latina y el Caribe (Cecchini, Filguera y Robles, 2014).

Guatemala se caracteriza como un país con altos índices de pobreza en la región (Banco Mundial, 2009); además, datos del año 2006 sitúan al país con 51 % de pobreza general y 15.2 % de pobreza extrema (INE, 2006, p. 19). Estos datos, requieren considerar acciones urgentes en materia de políticas públicas enfocadas a resolver problemas que limitan el desarrollo nacional.

A pesar de las iniciativas que se desarrollaron (tales como las estrategias de reducción de la pobreza: Estrategia de reducción de la pobreza, El Camino de la Paz, 2001; Estrategia de reducción de la pobreza, Guate Solidaria, 2006; y Comisión de Cohesión Social, 2008-2011), el país aún no cuenta con un modelo que establezca la solución de las condiciones de pobreza y desigualdad social.

En ese marco, en el año 2008, el Gobierno de Guatemala desarrolló la estrategia de la Comisión de Cohesión Social, en la cual se implementó una serie de programas sociales con estrategias focalizadas de reducción de la pobreza. Esta serie de programas tomó como referencia las experiencias de modelos implementados en otros países de la región, como Ecuador y Brasil. En el contexto del desarrollo de la estrategia de Cohesión Social es importante determinar si existieron limitaciones y potencialidades para la implementación de un modelo de protección social en Guatemala, tomando como referencia los modelos implementados en Ecuador y Brasil. Ante lo anterior, surgen las siguientes interrogantes del estudio:

### **1.3. Interrogantes de investigación**

¿Cuáles son las principales limitaciones y potencialidades para la implementación del modelo de protección social en Guatemala en la gestión 2008-2011, tomando como referencia las características de los modelos desarrollados en América Latina, concretamente Ecuador y Brasil?

La pregunta de investigación busca la relación con la pregunta auxiliar: ¿En qué consiste el modelo de políticas públicas de protección social en América Latina, específicamente en Brasil y Ecuador, cuyas características sirven de referencia para la descripción del caso en Guatemala, 2008-2011?

### **1.4. Delimitación del tema**

En el marco de la delimitación del tema, el estudio abarca tres aspectos esenciales:

1. El estudio de las políticas de protección social en dos países de América Latina: Brasil y Ecuador. Para esto es importante conocer las experiencias en la implementación del sistema de protección social en América Latina durante los años 2008 a 2011. Sin embargo, para conocer a profundidad los diferentes enfoques es preciso delimitar el ámbito geográfico a los dos países mencionados, realizando una investigación descriptiva; para el efecto, se analizan los datos en variables que se explican en el apartado respectivo. La investigación permite conocer a profundidad los programas sociales implementados en ambos países durante el período abordado por el estudio; esto permite demostrar que se realiza una investigación empírica basada en la experimentación y en la observación directa de las evidencias de las variables. Esta afirmación se fundamenta en el estudio de dos enfoques distintos en la implementación del modelo de protección social y en el acceso a la información documental que se tuvo a la vista, producto

de las visitas realizadas a ambos países (Brasil en 2008 y Ecuador en 2010 y 2011; este último, por medio de expertos guatemaltecos enviados para recopilar información que permite describir el enfoque de protección social) y de entrevistas personalizadas que se hicieron directamente.

2. El estudio busca describir la experiencia en Guatemala durante el período 2008 a 2011. El período se define porque durante esos años se implementaron programas sociales que permitieron convenios de cooperación con países como Brasil y México, por mencionar a algunos. Expertos de estos países aportaron al diseño, formulación e implementación de los programas sociales que en este trabajo se describen.

3. La investigación se centra en las limitaciones y potencialidades de la implementación del modelo de protección social en Guatemala, de acuerdo con los principales componentes de un sistema de protección social establecidos por Grosh, Ninno, Tesliuc y Ouerghi (2008):

- a) Pertinencia del sistema. Se refiere a abordar la contextualización o a investigar cómo el sistema responde al contexto nacional en necesidades particulares.
- b) Cambios sustantivos en lo político, económico y social. Se explica el contexto en el que se desarrollieron las iniciativas de protección social.
- c) Los programas de protección social. Se enfocan en la explicación de los programas sociales específicos.
- d) Gestión pública para la implementación del sistema. Esta variable determina los detalles del mecanismo de gestión con el cual se implementaron los programas de protección social en relación con la coordinación de políticas e instituciones.
- e) Enfoque universal o de focalización. Aborda el enfoque con el que se implementaron los programas sociales.

f) El gasto social. Explica la inversión social de los principales programas.

Para la comprensión teórica, desde el punto de vista de las ciencias de políticas, se realizó una revisión documental. Así mismo, en el estudio del desarrollo de políticas de protección social en los dos países seleccionados de la región latinoamericana es importante conocer directamente la experiencia en el diseño y la formulación de programas sociales de Brasil y Ecuador, así como la documentación oficial proporcionada por la comisión de expertos en el país, que se manifiesta a partir de las entrevistas. En ese sentido es útil para entender el entramado de políticas de protección social en Guatemala y para la revisión del marco político y jurídico vigente durante el período de estudio. Así mismo, en el marco teórico se detallan las principales teorías clásicas y su relación con las denominadas teorías modernas de la ciencia de políticas que entrelazan objetivos y coordinaciones para la obtención de objetivos comunes, tal es el caso del enfoque de protección social desde las *policy network* y *policy mix*.

### **1.5. Teorías y tendencias de la protección social**

Tal y como se explica en el marco teórico, capítulo III, la protección social forma parte del conjunto de estudio de las políticas públicas dentro de los enfoques modernos denominados *policy network*. Estos enfoques explican las ciencias de políticas dentro de los ámbitos sectoriales e incluyen la interacción de actores públicos y privados en su formulación e implementación. En ese mismo enfoque aparece el estudio de las *policy mix*, donde los instrumentos de políticas públicas se entrelazan para alcanzar objetivos comunes a través de la coordinación de políticas macroeconómicas y objetivos sociales. Esta forma de trabajo se ha desarrollado en diferentes países de América Latina; en ese orden, el tema de esta investigación se delimita a una parte de las ciencias de políticas: las políticas sociales de protección social.

En ese marco se producen estudios que logran determinar, desde diferentes enfoques y tendencias, los modelos de protección social en América Latina,

modelos que intentan mejorar la situación de pobreza y desigualdad en la región, una de las que peores índices de pobreza y desigualdad presenta a nivel mundial (Bárcena, 2014).

A pesar de que durante las últimas décadas se ha incrementado el estudio de programas sociales enfocados en los sistemas de protección social, no se ha generado ningún estudio desde enfoques diferentes ni se ha investigado suficientemente el proceso de implementación en Guatemala, a pesar de haber existido programas específicos que pueden haber formado parte de un modelo de protección social, tal como ocurrió durante el periodo de estudio 2008-2011.

La CEPAL realiza estudios nacionales sobre sistemas de protección social, por mencionar algunos: *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: República Dominicana* (Lavigne, M. y Hernán L, 2013), *Guatemala* (Martínez, J., 2013), *Haití* (Lamaute-Brisson, N. 2013), *Cuba* (Mesa-Lago, C., 2013), *Uruguay* (Filgueira, F. y Hernández, D., 2012), *Estado Plurinacional de Bolivia* (Monterrey, J. 2013), *Brasil* (Mina, L., 2013), *Colombia* (Mina, L., 2013), *Costa Rica* (Román, V. 2012), *Chile* (Robles, C., 2012), *Ecuador* (Naranjo, M., 2013), *México* (Valencia, E., Foust, D, Tetreault, D. 2013), *Perú* (Lavigne, M. 2013), *Trinidad y Tobago* (Robles, C. Hernán, L. 2013), *Argentina* (Repetto, F., Potenza, F. 2012), *El Salvador* (Martínez, J. 2013), *Jamaica* (Lavigne, M. y Hernán L. 2013), *Honduras* (Martínez, J. 2013) y *Nicaragua* (Martínez, J. 2013). En el caso concreto de Brasil y Ecuador, los estudios han sido relacionados con el desarrollo de la protección social y los resultados en materia de pobreza y desigualdad.

La protección social en países como Brasil y Ecuador tiene efectos positivos en materia de reducción de la pobreza y la desigualdad. Tasara (2015, p. 15) señala que en Brasil, durante el gobierno de Lula da Silva, 2003-2010, las políticas implementadas sacan de la pobreza a más de 28 millones de personas y propician la transición hacia la clase media de casi 36 millones de brasileños. En el caso de Ecuador, las acciones de construcción de la política de erradicación de la pobreza y la consolidación de un sistema de protección social ejecutadas durante el

Gobierno del presidente Rafael Correa, en algunos años de su mandato, 2007 a 2012, obtiene logros importantes en la reducción de la pobreza y las desigualdades sociales. La pobreza, medida por el ingreso, se reduce alrededor de 10 puntos durante esos años y el coeficiente Gini, que representa la medición de la desigualdad, disminuyó de 0.55 en 2007 a 0.48 en 2012 (Barahona y Cisneros, 2014, p. 23). La CEPAL estudia los sistemas nacionales de protección social y, en el caso de Ecuador, estudia los efectos de los programas sociales y sus enfoques, así como la estructura del poder ejecutivo para implementar el modelo (Naranjo, M., 2013).

Las investigaciones sobre el caso de Brasil pueden ser extensas pero limitadas a programas específicos; tal es el caso del estudio de Aguilar y Henrique (2002) que aborda el programa Bolsa-Escola, como parte del estudio en políticas de educación para enfrentar la pobreza. Así mismo, el estudio de Serrano y Raczynsky (2003) analiza los programas innovadores de superación de la pobreza. Los estudios comparados de Brasil con otros países son muy desarrollados, dado que este país, así como Chile y Uruguay, son los países de América Latina que más porcentaje de su Producto Interno Bruto (PIB) destinaron al gasto público en protección social (OIT, 2017).

Cabe destacar que ambos países tienen enfoques de diseño e implementación y visiones distintas, pues parten de la pertinencia del sistema como una clasificación importante que incluye la contextualización a la realidad nacional, lo que le da el sentido de cobertura de necesidades particulares y cambios específicos en lo político, económico y social. Así, el objetivo por el que se hace referencia a Brasil y a Ecuador es parte de estudiar enfoques y visiones distintas de modelos de larga trayectoria en la implementación de políticas sociales.

En Guatemala no se profundiza sobre los efectos de las políticas sociales ni en su contexto histórico desde las reformas establecidas por el Consenso de Washington; tampoco se plantean cambios en las políticas públicas desde alguno de los enfoques teóricos, como sí sucede en otros países de la región. Sin

embargo, debe destacarse que a partir de la década de 1990 se comienzan a establecer estrategias de reducción de la pobreza que incorporan aspectos relacionados con políticas sociales y mecanismos de coordinación de políticas enfocados a atender objetivos comunes, aunque esto sucede sin que se planteen como políticas de protección social.

Durante el período de estudio, 2008-2011, se plantearon programas sociales dentro de un mecanismo de coordinación interinstitucional conocido como Comisión de Cohesión Social. En este se establecen prioridades institucionales enfocadas a la reducción de la pobreza, atención a prioridades en educación, salud y seguridad alimentaria y nutricional, así como a vulnerabilidades y riesgos sociales derivados de desastres naturales. Estos programas buscaron orientar las políticas de seguridad alimentaria y nutricional, educación y salud como parte de una estrategia de protección social, aunque se debe tomar en cuenta que faltó institucionalizarlos.

Cecchini, Filguera y Robles (2014) presentan la primera generación de estudios de casos sobre los sistemas de protección social en América Latina y el Caribe y enfatizaron la importancia de su aplicación. En este estudio, los autores clasifican estos sistemas en la región según el contexto en el cual se presentan con el fin de identificar aspectos comparativos en la lectura de sus casos de estudio. Los autores citados aportan la visión descriptiva de los sistemas de protección social y demuestran las brechas de bienestar para cada país estudiado de acuerdo con el agrupamiento establecido en la metodología de estudio. Este es quizás uno de los grandes aportes en materia de estudios de casos en la región porque agrupa los países de acuerdo con clasificaciones teóricas para evidenciar la importancia de la implementación de este modelo.

Así mismo, Cecchini y Martínez (2011) indican que uno de los desafíos que enfrentan los países de esta región es establecer una visión sistémica de protección social a través de la «coordinación de varios programas e instituciones del Estado a cargo del diseño, financiación, implementación, regulación, monitoreo

y evaluación, a fin de lograr efectos positivos en las condiciones de la vida de la población» (Cecchini *et al.*, 2014, p. 9). En dicho estudio, los autores identifican los modelos implementados en países con tradición más sólida, como Argentina, Chile y Uruguay; mientras que otros, como Guatemala, El Salvador y Honduras, los clasifican en un grupo de países con trayectorias recientes que, además, tuvieron brechas severas.

Las investigaciones de CEPAL (Cecchini *et al.*, 2014) relacionadas con la protección social son las que más se acercan a contextualizar la problemática pues incluyen en su descripción el contexto socioeconómico de cada país y separan las políticas de educación y salud para enumerar el gasto y financiamiento de cada sector. Cecchini *et al.* (2014, p. 9) dividen la protección social así:

- a) La protección social contributiva, que incluye tanto el régimen general de invalidez, vejez y sobrevivencia, como las clases pasivas civiles del Estado y el Instituto de Previsión Militar (IPM).
- b) La protección social no contributiva, que incluye los programas de transferencias condicionadas y la cobertura de programas sociales.

Concretamente, en el caso de Guatemala no existen investigaciones que aborden el modelo; algunas de ellas se enfocan en determinadas políticas sociales, tales como salud, educación o programas específicos. Cabrera, Delgado y Guzmán (2009), en el estudio *Guatemala: Choques económicos, vulnerabilidad y políticas de protección social*, se enfocan en el análisis de la situación e institucionalidad de la salud y las pensiones, así como en la asistencia social a través de programas. Dentro de estos últimos, mencionan algunos datos relacionados con los programas Escuelas Abiertas, Programa Mi Familia Progresiva, Bolsa Solidaria y Comedores Solidarios, entre otros.

En esa línea se encuentra el estudio de Romero (2010) sobre *Estrategias de reducción de la pobreza en Guatemala, 1985-2009*, que forma parte del *Cuaderno*

de *Desarrollo Humano 2009/2010*; esta investigación realizó un recorrido histórico de las estrategias para reducir la pobreza en el país e incluye tanto el programa Transferencias Monetarias Condicionadas como Mi Familia Progresiva, ambos como elementos de la estrategia de Cohesión Social.

Por otro lado, el más reciente informe específico el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo —PNUD—, *Avance de los programas sociales y su institucionalización, el caso de Guatemala* (Núñez, 2015), muestra el recorrido histórico de los programas sociales de protección social e incluye el período de estudio de la presente investigación: 2008-2011. En el informe se afirma que «Este estudio resalta notoriamente cómo se dinamiza la toma de decisiones y la ejecución, contando con procedimientos administrativos que rompen la lógica burocrática de la gestión administrativa y financiera públicas y de herramientas sistemáticas y eficientes de monitoreo así como indicadores claros y enfoque de gestión por resultados» (Núñez, 2015).

## **1.6. Objetivos del estudio**

### a) General

- Describir las principales limitaciones y potencialidades para establecer un modelo de protección social en Guatemala durante el período 2008-2011

### b) Específicos

- Describir los elementos teóricos del sistema de protección social y su relación con las ciencias de políticas en América Latina
- Identificar las características de implementación de los modelos de protección social en Brasil y Ecuador que sirvan de referencia para identificar y enumerar las potencialidades y limitaciones en el caso de Guatemala 2008-2011

## **1.7. Hipótesis**

En Guatemala no ha existido un análisis profundo acerca del modelo y la interconexión de las políticas y los programas sociales orientados a la población en situación de pobreza y pobreza extrema. De hecho, ha existido un vacío académico y político sobre la viabilidad en la implementación integral de políticas y programas sociales que aporten al fortalecimiento del Estado con un enfoque socioeconómico y como parte de una nueva generación de políticas públicas que se implementaron en otros países latinoamericanos con resultados positivos.

La inacción es también una política pública tal y como lo establecieron Kraft y Furlong (2007, pág. 5) al definir las. En Guatemala existen tanto limitaciones como potencialidades para implementar un modelo de protección social que sea parte del umbral del desarrollo socioeconómico. En el país no existe una propuesta coherente de gestión y coordinación de políticas públicas que aporte a la profundización del enfoque social del Estado por medio de la implementación de políticas sociales y programas de reducción de pobreza y desigualdades sociales.

En ese sentido, la implementación de programas sociales a través del enfoque de la Comisión de Cohesión Social en Guatemala durante el período 2008-2011 ayuda a comprender categorías que se utilizan en las investigaciones sobre protección social y que son rasgos comunes que se usan en estudios que describen los sistemas nacionales de protección social, tales como la pertinencia; cambios sustantivos en lo político, económico y social; programas sociales; gestión pública para la implementación del sistema; enfoque de cobertura; y la inversión o gasto social para su implementación.

A pesar de los antecedentes del período de estudio en materia de implementación de políticas sociales y de estrategias de reducción de la pobreza en el país, se puede determinar que existen límites y potencialidades en la implementación de políticas y programas sociales en las principales categorías de un sistema de protección social.

## **1.8. Metodología, técnicas e instrumentos**

La ruta para la realización del desarrollo metodológico de la investigación es la siguiente:

1. Políticas públicas de protección social basadas en enfoques desarrollados en América Latina, tomando como referencia a Ecuador y Brasil como dos de los casos que presentan claramente modelos distintos con objetivos comunes: reducción de pobreza y desigualdad.
2. Descripción de caso de Guatemala durante el período 2008-2011 en el cual se implementaron programas sociales tomando como referencia las experiencias de países en la región; en este caso, varios programas de Brasil y algunos de Ecuador. En este marco se identifican las categorías o componentes prioritarios de un sistema de protección social para determinar si existen limitaciones o potencialidades.

En ese sentido, se determina una estrategia metodológica que incluye procedimientos y técnicas de una investigación cualitativa centrándose en la descripción y en la explicación de las características externas e internas del objeto de investigación, tomando como referencia los casos de Ecuador y Brasil que ayudan a determinar la diferencia de enfoques y la aplicación de componentes del sistema de protección social. Esto contribuye a la determinación de limitaciones y potencialidades para la implementación del modelo en Guatemala a partir de los programas implementados durante el período de estudio 2008-2011.

Para abordar el presente estudio se sigue el procedimiento de recolección de información, datos y entrevistas a profundidad.

Las fases que se implementan para realizar la descripción de elementos que conllevaron a la investigación fueron las siguientes:

- a) Actividades preliminares

- Descripción de programas sociales implementados en América Latina e informes nacionales y de organismos internacionales
- Información relacionada con la formación de programas sociales en Guatemala desde la década de 1990 hasta el período de estudio
- Revisión de los enfoques teóricos sobre protección social
- Se plantea un cronograma y fecha límite, debido al material impreso y digital extenso para casos de países de América Latina, no así de Guatemala en particular.
- Se presenta una estructura para la descripción de caso, Guatemala 2008-2011. Se revisaron enfoques teóricos de protección social en donde se determinaron componentes prioritarios para la implementación de un sistema como tal.
- Debido a lo extenso en los casos estudiados, sobre todo desde la CEPAL, se determinó que existen diferentes enfoques para implementar un sistema de protección social y, en esa medida, se eligió a Ecuador y a Brasil como referencias de enfoques implementados en la región, dado que se tiene más información de documentos oficiales y de experiencias con base en visitas realizadas para conocer los diferentes programas en estos países.
- Si bien es cierto, existen dificultades en el país para considerar la implementación de programas sociales de protección social, se determinó en las visitas que existen otros factores relacionados con los componentes de un sistema de protección social que, desde los autores Grosh, Ninno, Tesliuc y Ouerghi (2008), se pueden establecer.

#### b. Planificación

Se presenta un anteproyecto de investigación en el que se determina los objetivos generales y específicos, así como las preguntas de investigación general y auxiliar, lo que conduce a establecer la elaboración de:

- Planteamiento del problema
- Esquema de temas y subtemas
- Establecimiento de técnicas e instrumentos de investigación
- Recursos humanos y materiales
- Fuentes por utilizar: bibliográficos, hemerográficos, documentales; así como entrevistas personales a directores de los programas sociales.

c. Selección de estudios de caso

El universo de perspectivas sobre la descripción de los modelos de protección social es diverso, por lo que se procede a ordenar la información de tal manera que se establecen categorías mínimas comunes en países de la región que implementan estos modelos; en ese sentido, se selecciona a Ecuador y a Brasil como referentes a la universalidad regional que ayudan a establecer los distintos enfoques y variadas visiones de implementación.

d. Sistematización

Se procede a obtener, ordenar y a establecer la información y la documentación que sirve como base para la investigación: documentos oficiales del Gobierno del periodo de estudio 2008-2011 y los periodos gubernamentales anteriores.

Durante esta etapa se ordena la información por categorías y componentes de un sistema de protección social para los casos de Ecuador y Brasil; esto sirve como base para determinar las limitaciones y potencialidades en el caso de estudio: Guatemala 2008-2011. La sistematización incluye una ficha de

documentos oficiales y documentos bibliográficos documentales que determinan las particularidades internas y externas del objeto de estudio.

En esta fase se elabora una lista de actores-expertos en el diseño de programas sociales durante el período de estudio, desde la óptica de la educación, la salud, la seguridad alimentaria y nutricional, así como de programas sociales en general.

### 3. Redacción

Durante esta fase se realizan descripciones y se elaboran gráficas que aportan a ordenar el tema, a visibilizar los datos importantes que logran explicarse con base en las categorías y componentes de un sistema de protección social, principalmente aquellos que son estratégicos en la determinación de posibles limitaciones y potencialidades en el caso de estudio.

#### **1.9. Técnicas e instrumentos**

Las técnicas utilizadas para recolectar la información de acuerdo con los objetivos generales y específicos son:

- a) Observación directa: A través de la participación dentro de la implementación de programas sociales se puede determinar detalles de la situación, tanto en experiencias latinoamericanas (los casos de Ecuador y Brasil), como en el caso de Guatemala durante el período de estudio.
- b) Entrevistas: Para cumplir con el objetivo se desarrollaron entrevistas semiestructuradas, vía correo electrónico y personales, a actores claves en la implementación de políticas sociales durante el período de estudio. Este proceso se desarrolla a través de un cuestionario en el que se incluyen preguntas abiertas con un orden establecido. Estas entrevistas están dirigidas a los actores que estuvieron involucrados en la

implementación de programas sociales<sup>1</sup> durante el período de estudio, 2008-2011; concretamente se selecciona a aquellos expertos a quienes se les requirió un proceso de integración de políticas de educación, salud y seguridad alimentaria. Por medio de estas técnicas se recopila información, posturas y experiencias directas en la implementación de los programas sociales que fortalecen el proceso de análisis del tema.

Las principales preguntas en las entrevistas (ver Anexo B) son:

- Aspectos generales de la protección social en Guatemala
  - ¿Es posible hablar de protección social en Guatemala? Por favor, explique su respuesta
    - Si la respuesta anterior es negativa, ¿cuáles son los criterios que hacen falta para implementar un modelo de protección social en el país?
    - Si la respuesta es positiva, ¿cuáles son las características de la protección social en el país?
- Limitaciones y potencialidades para la protección social en Guatemala
  - A su criterio, ¿cuáles son las limitaciones y las potencialidades para implementar un modelo o sistema de protección social en los siguientes aspectos:
    - Gestión para la implementación, incluyendo la coordinación interinstitucional
    - Cambios sustanciales que ha generado o puede generar (en lo político, económico, administrativo, institucional, social, cultural y otros que considere pertinentes)

---

<sup>1</sup> En anexos autorización de los expertos entrevistados.

- Implementación de programas sociales
- Estrategia de focalización y universalización de acciones y beneficios
- Gasto social e inversión social
- Aspectos prioritarios para la implementación de la protección social en Guatemala
  - A su criterio, ¿cuáles son los aspectos prioritarios que se requieren para la implementación o el fortalecimiento de un sistema o modelo de protección social?
- Observaciones generales y aspectos adicionales

## **1.10. Fuentes**

- Primarias: se incluye la información derivada de:
  - Informes oficiales
  - Planes institucionales
  - Presentaciones de Gobierno
  - Estudios de investigación sobre políticas de protección social en la región latinoamericana y en Guatemala
  - Informes de organismos internacionales, tales como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, entre otros
  - Tesis de grado sobre investigaciones de estudios de casos de

## protección social en América Latina

- Discursos oficiales
- Entrevistas con exfuncionarios públicos que se establecieron como actores durante la implementación de programas sociales y en la coordinación de políticas para dichos programas.
- Secundarias: incluyen
  - Artículos de revistas especializadas y de diarios
  - Páginas de internet con artículos especializados

## CAPÍTULO II

### 2. MARCO TEÓRICO

El presente capítulo analiza la evolución de las políticas públicas desde los enfoques clásicos y del cambio a políticas sociales, de las cuales surgen las principales corrientes modernas relacionadas con la protección social. De ahí surgen las ideas de cambio de las interacciones entre autores y corrientes teóricas de las políticas públicas. Así mismo, se hace énfasis en el análisis de las *policy network* y, en menor medida, de las *policy mix*, para explicar el cambio en la ciencia de políticas.

Tal y como se manifiesta en el marco teórico que se presenta, existe un cambio en las políticas públicas y un conflicto de posiciones entre los enfoques clásicos y modernos. Dicho cambio se manifiesta a partir de los últimos años de la década de 1980 y a principios de la siguiente. Así mismo, el capítulo presenta el abordaje de las corrientes teóricas de las políticas sociales desde el punto de vista de Esping-Andersen y las corrientes teóricas de protección social. En la parte final del presente capítulo se abordan las diferencias terminológicas entre gestión pública, asistencia social y protección social.

En ese sentido, el marco teórico analiza y expone las principales teorías, enfoques y las investigaciones (Rojas, 1981, citado por Hernández, R., Fernández, C., y Baptista, P., 1998) que se han realizado en materia de protección social.

#### 2.1. Enfoques clásicos y el cambio en las políticas públicas

Desde la década de 1950, cuando Harold Laswell y Daniel Lerner (citado por Aguilar, 1992) consideraron las ciencias de políticas en su programa de investigación sobre el proceso político y la formación de la políticas con la finalidad de articular la ciencia de manera interdisciplinaria, ha sido recurrente la discusión

sobre teoría y práctica; de ahí que las políticas públicas representen un conjunto de decisiones y elecciones entre alternativas (Aguilar, 2003, citado por Aguilar y Lima, 2009).

Desde la investigación de Laswell (1971), el interés por comprender y estudiar el ámbito de gobierno y la toma de decisiones públicas ha estado presente en la academia. Sin embargo, es de resaltar que el origen de las ciencias de políticas está centrado en resolver la carencia de una disciplina que aborde el proceso de toma de decisiones y su ejecución técnica para resolver problemas eminentemente públicos; es decir, de interés público. Según Aguilar y Lima (2009), el origen de las ciencias de políticas incluye una función social, tal y como el mismo Aguilar (1992) sostiene al contextualizar el desarrollo teórico de las políticas públicas.

Otro factor importante en el desarrollo teórico de las políticas públicas es investigar el origen y la naturaleza de su surgimiento mismo. Sobre esto, Aguilar (1992) afirma que las ciencias de políticas surgen en Estados Unidos durante la etapa de la postguerra como consecuencia directa de su papel, cada vez más significativo, de gobierno ejemplar para el mundo y ante la amenaza que implicaba el comunismo.

En ese sentido, Aguilar (1992), en el artículo fundador (citando a Laswell, 1951), señala:

«Podemos considerar las ciencias de políticas como el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, de la recopilación de datos y de la producción de interpretaciones relevantes para los problemas de políticas en un período determinado» (p.14).

Es indudable que dicha definición histórica sigue actual al considerar un proceso técnico en la elaboración y ejecución de políticas con una serie de métodos y datos en búsqueda de la solución de problemas en un contexto histórico explícito.

El aporte de Lindblom (1991) en su obra *El proceso de la elaboración de las políticas públicas* consiste en facilitar el proceso de toma de decisiones en pasos ordenados. El enfoque de Lindblom (1991) fortalece el estudio de las políticas públicas al incorporar el aspecto político y al mostrar la importancia de conocer a los actores.

Al proponer una serie de pasos para la formación de políticas públicas, Lindblom (1991) aclara que se trata de un método no precisamente ordenado ni racional, pero que sí evidencia la necesidad de un punto de partida que consiste en una problemática o conjunto de problemáticas objeto de atención por parte del ámbito público que, a su vez, conlleva la formulación de alternativas a partir de las causas y efectos para tomar decisiones en la implementación e incorporación de la agenda.

Adicionalmente, Lindblom (1991) propone una metodología que establece el estudio de los procesos en la toma de decisiones y en la elaboración de políticas públicas como procesos, decisiones y resultados (Cansino, C. s.f.). El mismo Lindblom contempla la complejidad de la política real en su obra *El análisis del proceso de elaboración de políticas* (1979), donde enfatiza que el estudio de las políticas públicas incluye una serie de procesos y resultados que involucran un conjunto de actores.

Desde este punto de vista, la política pública es un curso de acción (Anderson, 1984, citado por Aguilar, 1992) que involucra un complejo grupo de decisiones y operadores, más allá de una decisión deliberada del actor gubernamental. Sin embargo, desde el punto de vista de Lindblom (1991), se trata de un proceso metodológico que parte de una o varias problemáticas que son objeto de atención pública. Por lo tanto, se puede afirmar que el estudio de las políticas públicas se centra en el proceso de toma de decisiones.

Durante la década de 1980, los teóricos centraron sus estudios en el Estado centralista y pusieron mayor interés en los estudios de la corriente denominada Institucionalismo que, según Peters (1999, citado por De la Hoz 2016), comprende

el abordaje de las instituciones formales o informales y las estructuras que constituyen la sociedad en un entramado de valores compartidos.

La corriente institucionalista de las políticas públicas se caracteriza por enfatizar las leyes y la acción gubernamental, por lo cual se le ha dado el nombre de enfoque legalista (De la Hoz, 2016). El abordaje teórico de este enfoque predominó en Europa y, luego, en Estados Unidos.

Por décadas, la discusión del estudio de las políticas públicas centra su atención en las decisiones y las acciones que se ejecutan, así como en las instituciones. Fue hasta mucho después que surge el abordaje más amplio, aquel que toma en cuenta a la sociedad y al contexto social en que las políticas se desarrollan; este es el abordaje conocido como teoría de sistemas que critica seriamente el enfoque institucionalista de las políticas públicas al no abordar la complejidad de los procesos en su afán por centrarse en los insumos y en los resultados del Gobierno, pero que deja por un lado la complejidad social (Macris, 1963, citado por De la Hoz, 2016).

Aguilar (1992, p. 16) sostiene que las teorías sistémica, marxista y elitista o pluralista explican las decisiones gubernamentales desde fuera del Gobierno mismo, pero hace falta el estudio de las decisiones y sus efectos en las relaciones de poder y en las estructuras sociales, exteriores y superiores, que determinan la complejidad de la toma de decisiones. Al plantear radicalmente el enfoque institucional, varios autores, entre ellos Marcha y Olsen (1984; citados por De la Hoz, 2016) proponen el neoinstitucionalismo normativo que se enfoca en los estudios de las normas y la justicia.

Sin embargo, el teórico Esping Andersen (1995, citado por Espina 2002, p. 4) explica las políticas sociales marginales e hizo referencia a las familias y al mercado como instituciones que mantienen formas residuales de bienestar tradicional pero que, a la vez, integran un subsistema institucional diferenciado, especializado en cohesión y bienestar social. Espina (2002) explica que el autor de *Los tres mundos del Estado de Bienestar* ahonda los estudios comparativos

sobre ese modelo de Estado en la década de 1990 y, como resultado, propone tres regímenes o modalidades para el Estado de Bienestar: liberal, conservador-corporativista y socialdemócrata.

En ese sentido, tal y como lo define Espina (2002), la propuesta de Esping-Andersen llega en el momento histórico de redefinición del Estado, concretamente el Estado de Bienestar. Esto sucede cuando se produce la caída del Muro de Berlín y, con él, el descenso del modelo del Estado socialista caracterizado por el determinismo económico. Sin embargo, el enfoque neoinstitucionalista ya preveía el advenimiento de tres diferentes modalidades capitalistas relacionadas con el Estado: modalidades individualistas y competitivas, modalidades de visión cooperativista enfocadas en los bienes públicos y externalidades, y modalidades enfocadas en la —mayor o menor— intervención estatal y en los procesos de autorregulación (Espada, 2002, p. 5). Al abordar las distintas modalidades del Estado de Bienestar se plantea la relación entre Estado y economía, instituciones interconectadas sistemáticamente por rasgos legales y organizativos.

Por su lado, Meny y Thoening (1992) definen la política pública como el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental. Los autores citados restringen la acción de las autoridades públicas al seno de la sociedad, lo que se transforma en un programa de acción de una autoridad pública (Meny y Thoening, 1992, pp. 89-90). Sin embargo, al abordar este enfoque, resulta importante el estudio de la legitimidad de las acciones y de los resultados sobre los cuales recaen.

Tal y como explica Martin (2013) al citar a Carney (2009b), actualmente se produce un cambio en el estudio de las políticas públicas que se caracteriza por combinar una o varias teorías, ya sea que se centren en instituciones, redes, procesos socioeconómicos o en la toma de decisiones. Los estudios actuales, además de ser eclécticos, enfocan sus esfuerzos en la formación de políticas, en la agenda y en el cambio de políticas.

La tendencia actual es criticar las teorías clásicas del análisis de políticas públicas por hacer un abordaje parcial y llamar a cambiar el análisis por uno alternativo que tome en cuenta el complejo contexto sociopolítico en el que se desarrolla la toma de decisiones. La crítica a los modelos clásicos se centra en afirmar que, si bien se han estudiado las políticas públicas, no se han abordado los cambios que estas generan para retroalimentar el proceso de toma de decisiones. Otra de las principales críticas afirma que el modelo clásico se centra en definir los problemas públicos por medio de diagnósticos y en proponer soluciones, pero durante todo el proceso se deja fuera el análisis de los contextos y de las dinámicas sociales (Fischer, 2003, citado por Martín, 2013).

Como contrapropuesta a la crítica del modelo clásico, Fischer, citado por García y Ríos (2014, p. 1), incorpora valores sociales al análisis de las políticas públicas. Desde este enfoque, se incluye al análisis la participación de actores con sus subjetividades y posiciones manifestadas en ideas y discursos para, luego, identificar posiciones dominantes que resultan de la lucha de poder. García y Ríos (2014) afirman que el principal aporte de Fischer es que el proceso de políticas públicas incluya diversos puntos de vista de actores relevantes en el proceso; esto posibilita el debate social y deja fuera la posición tecnocrática de los enfoques clásicos.

Por su lado, Subirats (1989) aborda la relación de los cambios sociales y el estudio de las políticas sociales; fundamentalmente, los problemas de exclusión social como una dimensión sustantiva en la solución de problemas públicos. El autor toma en consideración algunas variables sociales e institucionales para plantear un conjunto de programas y objetivos gubernamentales en campos concretos de acción. Dentro de las variables abordadas por Subirats (1989) para construir las políticas públicas en un marco de cambio social destacan dos: la *policy network* y las relaciones intergubernamentales. El término de «net» o «red» es introducido en las ciencias sociales como parte de los estudios de redes y conexiones; concretamente, el término *policy network* en el ámbito de las políticas públicas es inicialmente utilizado por teóricos como Mayntz (ed., 1983), Marsh y

Rhodes (1992), Lehbruch (1991), Benz, Scharpf y Zintl (eds., 1992), Grande (1994) y Hérítier (ed., 1993), entre otros autores citados por Börzel (s.f.). *Policy network* se refiere al estudio de la diversidad de relaciones existentes entre organizaciones de intereses y Gobierno (Jordana, 1995).

Dentro de los enfoques modernos para el estudio de las políticas públicas, el concepto *policy network* responde a las limitaciones que se han encontrado al explicar las políticas públicas desde distintos ámbitos sectoriales (Jordana, 1995). En la necesidad de reconocer que estas emergen de la interacción entre actores públicos y privados, la *policy network* admite que la formulación e implementación de políticas públicas no son exclusivas de la administración pública.

Otro aporte al estudio de las políticas públicas es el concepto *policy mix*, surgido durante la década de 1980. Se refiere al análisis de la coordinación o integración de políticas macroeconómicas y objetivos sociales (Elliot y Kende-Robb, 2008). La *policy mix* afirma que hace falta integrar las políticas sectoriales a las públicas para que operen eficazmente en ambientes de creciente complejidad política, económica, doméstica e internacional (Lerda, Acquatella y Gómez, 2003); esto, porque las políticas sectoriales no están debidamente integradas, no guardan adecuada coherencia interna ni se encuentran debidamente coordinadas. La *policy mix* da por sentado que las políticas públicas y las sectoriales son susceptibles de mutua coordinación por sus objetivos comunes.

## **2.2. Esping-Andersen y los enfoques teóricos de las políticas sociales**

Esping-Andersen (1989) brinda una explicación teórica de las relaciones del Estado de Bienestar entre el mercado y el Estado y las responsabilidades de ambos en el bienestar de la población. Sin embargo, el autor explica que desde las corrientes liberales se rechaza cualquier forma de protección social. La discusión sobre las posiciones liberales y marxistas sobre el Estado de Bienestar

es efectivamente el rol del estado y el mercado; en esa discusión, los teóricos modernos han defendido la posición de una reforma hacia lo social. De tal cuenta que la reforma social emerge de las exigencias de emancipación del capitalismo y no de la emancipación de la clase trabajadora (pág. 12).

El abordaje de Esping-Andersen y la contribución importante al modelo de protección social surge de argumentar que el enfoque de la socialdemocracia sigue defendiendo la posición fundamental de que la equidad requiere de una socialización de la economía en la que la estrategia se dirige a que los trabajadores necesitan recursos sociales, educación y salud, así como la participación efectiva en el desarrollo de la economía. Sin embargo, el argumento principal recae en que las políticas sociales no son emancipadoras, sino eficientes económicamente; es decir que tienen un efecto en la economía y no necesariamente en lo social (Myrdal and Myrdal, 1936, citado por Esping-Andersen, 1989).

Lo interesante de la explicación teórica de Esping-Andersen es el cuestionamiento sobre el Estado de Bienestar, especialmente al formular el siguiente cuestionamiento: ¿Existe en el Estado de Bienestar un estado de bienestar? Desde este punto de vista, el autor expresa que existen diferentes tipos de Estados de Bienestar. En ese sentido, la lección al respecto es que no se pueden determinar a través de generalidades si existen casos en los que se aplican Estados de Bienestar, sino más bien argumentaciones teóricas que sirvan de base para establecer los tipos de Estados de Bienestar que se implementan. Lo que el autor indica es que pueden medirse Estados de Bienestar reales con los modelos abstractos y mediante la calificación de programas, precisamente porque los Estados varían con respecto a su énfasis en el bienestar social (Esping-Andersen, 1993).

El énfasis en la implementación de los Estados de Bienestar puede variar desde dos perspectivas: estricta y amplia. En la primera, los Estados se basan en la implementación de transferencias de renta y servicios sociales (en alguna medida,

la atención a políticas de vivienda); en la segunda, el enfoque de aplicación es hacia la política económica en la que el Estado organiza su estructura económica. Desde esta perspectiva, se sitúa la diferencia entre un «Estado de Bienestar keynesiano» y un «capitalismo del bienestar social», como es el caso de la perspectiva estricta (Esping-Andersen, 1993).

La discusión teórica de Esping-Andersen, quien ha discutido sobre el bienestar del capitalismo y sus diferentes tipos (Rein, M., Esping-Andersen, B., & Rainwater, L. Ed., 1987) se basa en el papel de lo público y lo privado del Estado y del mercado en el que se desarrollan las políticas sociales. Entender el bienestar de las políticas sociales del modelo de protección social desde la perspectiva de este autor nos lleva a determinar, tal y como se expresa en la discusión clásica y moderna de las políticas públicas, que las mismas varían según el contexto y que conviven entre los dos agentes del desarrollo: Estado y mercado.

### **2.3. Corrientes teóricas de la protección social**

Los enfoques teóricos de los modelos de protección social en la historia reciente en América Latina se remiten, por un lado, a un estudio de la relación política-económica y política-social (Draibe y Riesco, 2006, p. 8) y, por el otro, a las transformaciones del modelo económico y del paradigma liberal que lo justifica, lo que lleva a replantear las políticas sociales. Sin embargo, tal y como lo indican Draibe y Riesco (2006), los estudios latinoamericanos sobre protección social pocas veces apadrinan el concepto de Estados de Bienestar y, en su lugar, enfatizan la especificidad histórica.

Al establecer la relación entre política económica y política social, la protección social se basa en los postulados de las vertientes modernas de la sociología histórica y de los estudios del desarrollo económico de Marx, Weber, Durkheim y Polany; en el campo de la teoría económica, se fundamentan en los postulados neoclásicos de interacción de la política social, sus efectos redistributivos y la

inversión en capital humano del pensamiento de John Keynes, quien coloca el círculo virtuoso de lo económico y social en la dinámica del crecimiento económico y del desarrollo social (Draibe y Riesco, 2006, p. 11).

Los teóricos de la década de 1950 (Polanyi, 1957; Wilensky y Lebeaux, 1958, citados por Ball y Bellamy, 2013) incorporan un fuerte componente sociológico al establecer que los cambios que provocan la industrialización y la comercialización requieren protección social para quienes no tienen acceso a los beneficios del mercado; además, enfatizan la falta de ingreso en la población que no forma parte de la fuerza de trabajo asalariada.

La importancia de la protección social en la región se visualiza en el énfasis que se hace en las políticas sociales de nueva generación —políticas de integración o de cohesión social, como lo planteo CEPAL— como una estrategia de combate a la pobreza (CEPAL, 2007, citado por Sojo, 2013).

Por otro lado, es importante señalar que los nuevos modelos de política social en América Latina están conectados a paradigmas que, según Franco (2006), tienen una orientación tradicional ligada al modelo de sustitución de importaciones que produce la crisis de la deuda en la década de 1980; esto, según el autor citado, determina que el Estado monopolizara la política social en las esferas de financiamiento, diseño, implementación y control (Franco, 2006, p. 147). El nuevo paradigma emergente postula que la capacidad de solucionar los problemas no son exclusivos de las autoridades, sino también de la sociedad, por lo que surge la idea de involucrar a las personas al tomar decisiones sobre los problemas que las afectan. Todo esto se ejemplifica con el subsidio a la demanda, estrategia en la cual los recursos públicos van directamente a los beneficiarios para que ellos mismos decidan cómo satisfacer sus necesidades básicas, como educación y salud (Franco, 2006, p. 147).

El concepto de subsidio a la demanda reflexiona sobre a quiénes recae la atención de las políticas sociales. Franco (2006) especifica que los paradigmas

tradicional y emergente tienen diferencias: el primero se centra en la búsqueda de la integración social y la igualdad a través de la intervención a toda la población; el segundo considera que se debe concentrar en las necesidades de los beneficiarios, quienes pueden responder a sus demandas a través del mercado con recursos propios, con apoyo total o parcial del sistema de protección social.

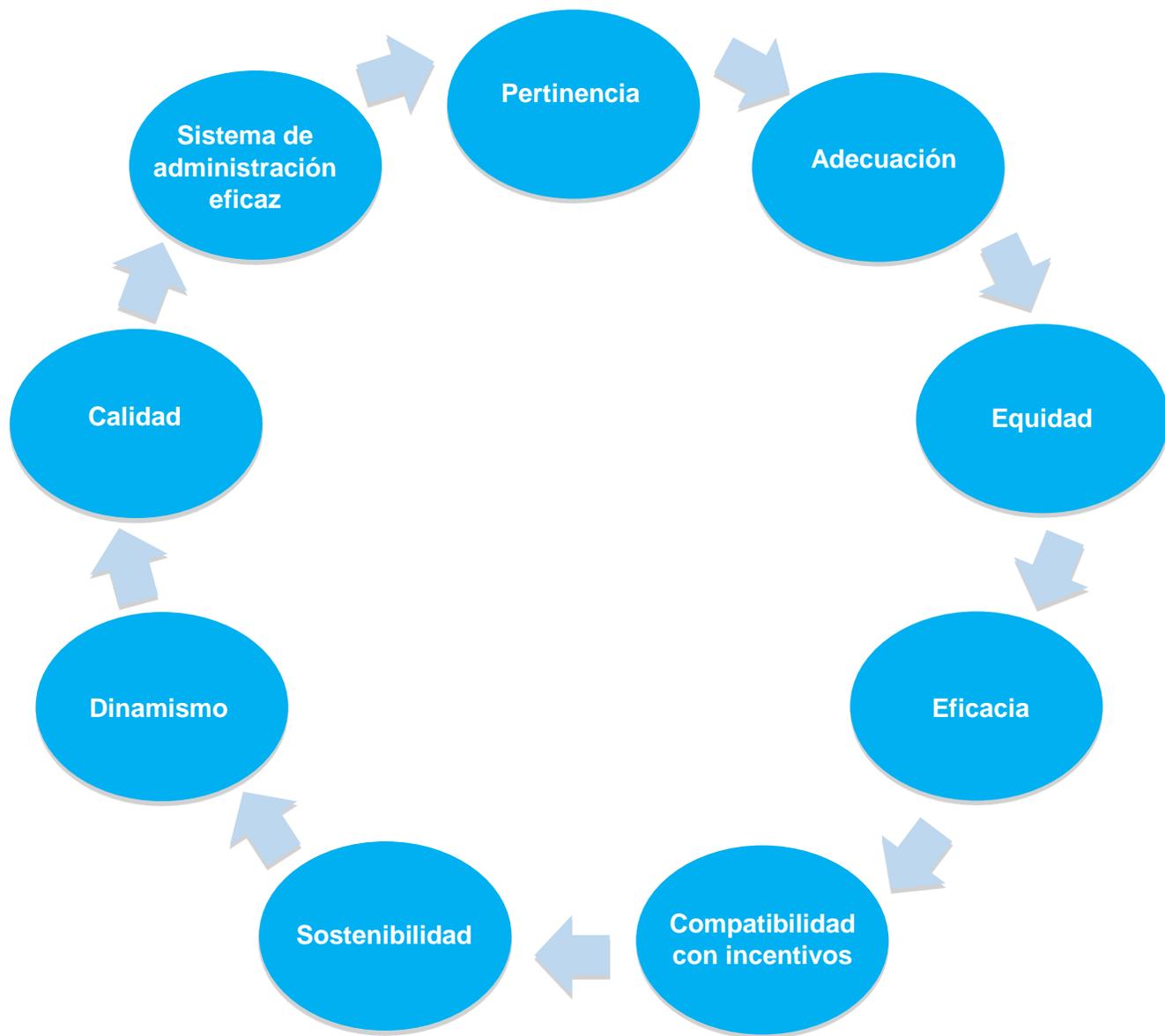
La literatura en América Latina no aborda a profundidad el enfoque ni la diferencia de los paradigmas así planteados por Franco (2006, p. 149); de hecho, el paradigma dominante es la ampliación progresiva del sistema de protección social para llegar a la población excluida por medio de programas y políticas sociales, mientras que el paradigma emergente en la región consiste en un enfoque de focalización que identifica con precisión a los beneficiarios potenciales de un programa para asegurar un impacto *per capita* en el grupo seleccionado mediante transferencias monetarias o entrega de bienes y servicios. En este marco, las políticas sociales planteadas desde el paradigma emergente latinoamericano son consideradas novedosas porque responden a una crisis concreta producida por las políticas de estabilización en la región, cuyo resultado es atender situaciones de pobreza y pobreza extrema con políticas y programas específicos. Estas acciones se producen durante la década de 1980; primero como fondos de inversión social y luego, durante la década de 1990, como una política antipobreza. En ese sentido, los programas sociales que se encuentran dentro de las denominadas redes de protección social (Franco, 2006, p. 155) se orientan a la integralidad, al enfoque multidimensional de la pobreza, a la centralidad en la familia, a la corresponsabilidad, al tema de género, al principio del ciclo de vida, a la focalización, a la participación social y a la inclusión de temas de etnia. Sin embargo, no son programas creados para implementarse permanentemente, sino para atender circunstancias especiales, tales como situaciones de riesgo y condiciones socioeconómicas que conducen a una situación de pobreza.

Las políticas o programas de protección social frecuentemente se asocian con las social *safety nets* o programas de transferencias no contributivos focalizados

en los pobres o vulnerables. Tal como lo exponen Grosh, DelNinno, Tesliuc y Ourghi (2008, p. 1), comprenden varios programas que se complementan entre sí y con otras políticas públicas y sociales. Desde este punto de vista, se trata de programas bien diseñados e implementados que, de acuerdo con el análisis de los autores citados, conllevan ciertos requisitos del sistema.

Según Sojo, citado por Mejía y Franco (2007, p. 3), las *safety nets* o redes mínimas de protección social «surgen como una propuesta global de política social con una combinación público-privado» en la cual el Estado centra su responsabilidad de bienestar social en el combate contra la pobreza y adquiere una dimensión individual en el aseguramiento contra los riesgos.

**Figura 1 Componentes básicos de un sistema de protección social**



Fuente: Elaboración Propia con base en Grosh, Ninno, Tesliuc y Ouerghi (2008). Protección y promoción, diseño y aplicación de políticas de protección social eficaces.

Cada uno de los componentes que contiene el conjunto de programas del sistema debe cumplir con parámetros y criterios relacionados con las necesidades de la población a la cual se pretende asistir o, en sentido más integral, sacarlas de un estado socioeconómico que limite el desarrollo nacional.

Según Grosh *et al.* (2008, pp. 2-4), los programas del sistema deben de contar con estas características:

- **Pertinencia.** Para responder al contexto nacional en donde se apliquen a necesidades particulares.
- **Adecuación.** Al cubrir las necesidades de los diversos grupos, tales como los pobres crónicos, los pobres transitorios, los afectados por las reformas y sus subgrupos. Cada programa cubre a los subgrupos de la población más necesitada o que pretende asistir.
- **Equidad.** Se relaciona con el tratamiento justo y equitativo a los beneficiarios de cada programa de acuerdo con las condiciones de los beneficiarios. Se puede brindar beneficio a hogares o individuos con iguales condiciones o proporcionar mejores beneficios a los hogares o personas más pobres.
- **Eficacia.** En el sentido que todos los programas del sistema canalizan los recursos a un grupo objetivo, los programas responden a objetivos comunes con recursos diversos de acuerdo con los resultados deseados.
- **Compatibilidad con incentivos.** Se refiere a que los programas deben tener dentro de los resultados esperados un cambio de conducta en sus beneficiarios. De acuerdo con los autores citados, para lograr resultados positivos en este aspecto, los programas tienen que contener un alto grado de pertinencia.
- **Sostenibilidad.** Puede constituir una discusión teórica interesante en la medida que se considera una asistencia social que no conlleva sostenibilidad financiera en vista de que en algunos segmentos sociales existe la idea de que son programas paternalistas. Sin embargo, la teoría de protección social, como sistema, conlleva la relación de todos los componentes descritos para que, a futuro, cuando sean sólidos, también

sean sostenibles en la medida que se equiparen o equilibren con otros aspectos del gasto social. En este aspecto es importante resaltar el impacto de los programas en otras esferas de la política social.

- **Dinamismo.** Los programas no deben ser estáticos, sino capaces de evolucionar con el tiempo. En este sentido, los resultados dictan la dinámica del sistema. En la medida en que se solucionan los problemas y se tienen resultados, se establecen cambios en el desarrollo de políticas o en la preparación para momentos de crisis.
- **Calidad de la implementación.** Se debe establecer un sistema de programas funcional; para esto resulta relevante el diseño, la definición de beneficiarios y la definición técnica de sus resultados esperados.

Finalmente, debe enfatizarse que los programas requieren también un sistema de administración adecuado a las necesidades técnicas, con personal autocrítico, proactivo y eficiente.

## **2.4. Gestión pública y protección social**

Desde el punto de vista de los cambios en las políticas públicas y las políticas sociales en particular, estas se transforman a partir de ciertos valores, tales como las variables estructurales, las variables políticas y las variables técnicas. Estas últimas se refieren a las capacidades administrativas, los sistemas de información y los modelos de gestión, entre otros (Cecchini, S., Filgueira, Martínez, R., y Rossel, C. 2015, p. 51); esto indica que la organización institucional puede influir en los cambios y transformaciones de las políticas sociales.

La gestión pública para la protección social incluye tanto la organización para llevar a la práctica el modelo, como otros factores importantes, entre los que se pueden mencionar la regulación, la administración, la ejecución, el financiamiento y la vigilancia o monitoreo.

Es importante resaltar el enfoque cepalino de la protección social, fundamentalmente como sistema; este considera que esta «es más que una estructura institucional», por lo tanto no recae sólo en cambios organizacionales del aparato estatal, sino en «un acuerdo político de cohesión social». Es decir, en el que la sociedad construye y participa en comunidad (CEPAL, 2006, citado por Sojo A, 2017).

Desde otro punto de vista, el de las transformaciones del Estado, el modelo burocrático y postburocrático en la administración pública, desde la década de 1980 y 1990, representa una relación con los modelos de protección social que exigen mayor dinamismo e incorporación de sistemas asociados a resultados, los cuales son medibles en sistemas de evaluación y monitoreo sobre el desempeño e impacto de las acciones de las unidades administrativas. Restrepo (2009) realiza un análisis teórico sobre los principales modelos de administración pública: la burocracia, la gerencia pública y la gobernanza, relacionados con la reforma del Estado en América Latina. En el abordaje sobre los cambios que establece Restrepo no se hace relación con los sistemas de protección social, pero concatena los cambios ocurridos en la región, en los que parece el modelo postburocrático weberiano, denominado *New Public Management*, en el que se incorporan principios y procedimientos del mercado en el sector público administrativo. Es importante señalar que el modelo weberiano, tal como lo señala Restrepo, «es contradictorio con los mecanismos de decisión colectivos que mejoren el funcionamiento de democracia (...), pues las críticas del modelo se centran en la baja responsabilidad de los funcionarios respecto a la sociedades», contrario a los principios de solidaridad y pertinencia del sistema de protección social (p. 179).

Adicionalmente, los procesos de reforma del modelo weberiano no son sistemáticos y en ellos concurren tendencias que tienen elementos contradictorios entre sí, al conjugar tendencias de gobierno basadas en mecanismos de mercado con mecanismos de decisión colectivos que mejoren el funcionamiento de la democracia, de desregulación gubernamental y de gerencia pública. Las críticas

que se formulan a este modelo se centran en el bajo grado de responsabilidad de los funcionarios respecto de la sociedad, en medida que al utilizar los mecanismos de gestión privada se desatienden las especificidades propias del sector público y resulta la desconceptualización del ciudadano como sujeto detentador de derechos (pp. 179-180). Por lo que visto desde la crítica de este autor, el modelo empresarial de gestión pública es contrario a los componentes de protección social, especialmente el relacionado con la administración pública eficaz que garantiza un sistema de administración adecuado a las necesidades técnicas, con personal autocrítico, proactivo y eficiente.

La organización institucional de un sistema de protección social se concreta para apoyar a las personas y los hogares en situación de riesgo, así como a las personas, los hogares y las comunidades en situación de pobreza crítica (Ministerio de Desarrollo Social de Colombia, s. f., p. 7).

## **2.5. Protección social y asistencia social**

El Ministerio de Desarrollo Social de Colombia (s. f., p. 10) expresa que existen dos componentes de la protección social: uno es la asistencia social y el otro, el aseguramiento; juntos forman el sistema como modelo. Sin embargo, es solo el primero el que está directamente relacionado con el propósito de eliminar las causas estructurales de la pobreza y remediar sus consecuencias.

Es un hecho que las causas asociadas con la pobreza pueden variar de acuerdo con la historia de cada país y con la forma en que son construidos sus respectivos Estados. En Guatemala, las condiciones de pobreza están asociadas con la historia de marginación y discriminación de ciertos grupos de la población (PNUD, 2007), lo que conduce no solo a una situación de pobreza sino a una de desigualdad. Por lo tanto, la relación de protección social y asistencia social puede variar en su ejecución y en la intervención institucional.

La intervención institucional con fines de asistencia social tiene como objetivo aliviar el capital físico (falta de vivienda, por ejemplo) y el capital humano (como la falta de educación); por tanto, la estrategia de asistencia social consistió en redistribuir estos dos aspectos (Ministerio de Desarrollo Social de Colombia, s. f., p. 10).

Visto desde este punto, el modelo de protección social no sustituye ni busca obstaculizar el sistema de seguridad social o aseguramiento, sino intervenir públicamente para atender a la población que está fuera del mercado laboral, como desempleados, indigentes, trabajadores de la economía informal, estudiantes, entre otros. El modelo de protección social constituye un complemento del aseguramiento.

El Ministerio de Desarrollo Social Colombiano (s. f.) define la asistencia social y la relaciona con el sistema de protección social; esta conceptualización resulta útil para establecer la importancia de la gestión pública. Lo plantea así:

La asistencia social es un conjunto de intervenciones estatales orientadas a reducir la pobreza a través de dos estrategias:

- a) Estructural. Busca dotar a toda la población de un nivel suficiente de capital humano y físico, de manera que todas las personas puedan generar un ingreso aceptable.
- b) Asistencial. Le otorga subsidios, en especie o en dinero, a aquellas personas con insuficiente capacidad de generación de ingresos. (Ministerio de Desarrollo Social de Colombia, s. f., p. 10).

Esta definición resulta contraria a la de los teóricos que estipulan que las políticas de protección o de inclusión social tienen, como consecuencia, un efecto de reforzamiento del sistema que produce exclusión porque interviene exclusivamente sobre los excluidos, individual o colectivamente, al ignorar al resto

de actores y escenarios que intervienen en el proceso, tal como lo explica Vidal (2007, citado en Sánchez y Jiménez, 2013, p. 146).

Sánchez y Jiménez (2013) señalan que «el interés puesto en implementar políticas de inserción o ayuda asistencial permite eludir los esfuerzos hacia las causas» (p. 146). Sin embargo, las políticas de protección social son eficaces cuando se tiene todo un aparato estatal que cumple con sus funciones y, al mismo tiempo, un sistema de protección social que atiende las inequidades sociales.

La mayor claridad en la diferenciación entre programas asistencialistas y programas de un sistema o modelo de protección social se explican desde el punto de vista de las políticas estables, tal como lo indica Bastagli (citado por Cecchini, S., Filgueira, Martínez, R. y Rossel, C. 2015) cuando expresa que la diferencia entre los primeros, las políticas focalizadas de la década de 1980 y los programas de la década de 1990 (refiriéndose a la protección social) es que actualmente «se legitima la filosofía de transferir dinero de libre disposición a la población pobre. El énfasis residualista del período anterior no veía dicha operación con buenos ojos. Por último, muchos de estos programas se constituyen como políticas estables, con financiamiento genuino y con sustentos normativos que al menos, retóricamente, los colocan en el plano de los derechos».

Si bien es cierto, después de las dos décadas posteriores a la crisis de la deuda, en la región latinoamericana el enfoque asistencialista es predominante en la implementación de programas; todavía se tiende a confundir la protección social con el modelo anterior y se considera a este nuevo modelo como un sinónimo del primero. Pautassi (2013, citado por Cecchini, S., Filgueira, Martínez, R., y Rossel, C. 2015, p. 342) expresa «la necesidad de no confundir un discurso que adiciona y agrega garantías asociadas con derechos o programas asistenciales con *filtro de derechos* con un verdadero modelo de garantías en torno a obligaciones positivas de satisfacer el derecho a la seguridad social».

## CAPÍTULO III

### 3. CONTEXTO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN LA REGIÓN

#### 3.1. Las políticas sociales en América Latina: entre el bienestarismo y el neoliberalismo

El Estado de Bienestar o Estado social se caracteriza en sus orígenes por el desarrollo de un nuevo capitalismo, basado en las políticas económicas keynesianas. Según lo manifiestan Navarro *et al.* (2011), sus orígenes se encuentran en el llamado *periodo dorado del capitalismo*, la etapa de post Segunda Guerra Mundial, específicamente cuando se da un enfoque social al Estado y se produce una explosión del gasto social enfocado en educación, salud y seguridad social. En términos de políticas públicas, el Estado de Bienestar propicia planes públicos orientados a garantizar el desarrollo por medio del bienestar social. En ese sentido, el análisis de las políticas públicas se contextualiza necesariamente dentro del debate sobre el papel del sector público y la naturaleza de este tipo de Estado.

Si bien el auge del Estado de Bienestar durante la década de 1960 produce una evolución significativa del capitalismo, a finales del siglo XX se estableció una ruptura de concepciones, fundamentalmente de la socialdemocracia, que apadrina el Estado de Bienestar en sus orígenes. Así, Anthony Giddens (1998) sostuvo la Tercera Vía como el pensamiento político de transformación de la socialdemocracia. Ante esto, Ulrich Beck (1998) explica la espiral descendiente del Estado de Bienestar—y de las políticas sociales— como producto del proceso globalizador, de los costos financieros y económicos, y de la reducción de los ingresos fiscales.

Durante las últimas décadas se produce lo que algunos han denominado *crisis* del Estado de Bienestar. Según Herrera y Castillo (2005), la sociedad europea ha cambiado los ejes del Estado de Bienestar debido a dos factores: la relación entre

mercado y Estado, y al tránsito de sociedad industrial a postindustrial, proceso que trae consigo la pluralidad de actores que no solo definen las políticas sociales, sino que también los sistemas de protección social.

El replanteamiento o propuestas de reformas al Estado de Bienestar trae consigo la discusión sobre las políticas sociales, el gasto y la inversión social; pero, en el fondo, vuelve a poner de relieve el añejo debate acerca del papel del Estado versus el del mercado. Es decir, la relación público-privada y, en términos generales, las políticas públicas.

En ese marco de ideas, Herrera y Castillo (2005) analizan las transformaciones más recientes del Estado de Bienestar y de las políticas sociales. Los autores determinan que los cambios ocurridos recientemente en el Estado de Bienestar europeo empiezan a trastocar las políticas sociales. No cabe duda, entonces, que tanto el Estado de Bienestar, como las políticas públicas, y fundamentalmente las políticas sociales pasan por un momento de transformación.

Tal y como lo menciona Martín (2013, p. 8) en su disertación doctoral, en relación con los nuevos rumbos del modelo de protección social — específicamente para el caso chileno— «se produce un nuevo modelo desarrollista del bienestar». Sin embargo, Draibe y Riesco (2007a) consideran que esto no representa un fin de la ideología neoliberal y sus orientaciones, sino una inflexión, tanto para el caso chileno como para el resto del mundo.

El ya citado Martín (2013, p. 82) analiza el caso chileno de protección social con las herramientas de la *Policy Frame Analysis*; para ello, explica las categorías de análisis y las orientaciones de la protección social: Neoliberalismo y Bienestarismo.

## Figura 2 Entre el Neoliberalismo y el Bienestarismo

Neoliberalismo

<p>Derechos sociales como mínimos sociales</p> <p>Estado garantiza piso mínimo de protección social</p> <p>Pobreza</p>	<p>Derechos sociales (<i>entitlement</i>)</p> <p>Universalidad como condición de ciudadanía</p> <p>Estado garantiza derechos y cumple con el rol redistributivo. Amplio gasto social</p> <p>Pobreza y desigualdad</p>
<p>Crecimiento económico central en generación empleo</p> <p>Políticas focalizadas</p> <p>Estados subsidiario y política asistencial</p>	<p>Políticas sociales como protección social y gasto social para asegurar derechos y redistribución.</p> <p>Políticas universales y focalizadas</p> <p>Regulación del mercado.</p>

Bienestarismo

Fuente: Martín M. (2013) Gráfica No. 1, Categoría análisis orientaciones del sistema de protección social, pág. 82.

La comparación de la figura anterior permite evidenciar los enfoques de los modelos de protección social: uno enfocado en el mercado —que pone en el centro el debate entre lo público y lo privado— y el otro, en el fortalecimiento del Estado enfocado en los derechos.

Para Martín (2013), el contexto latinoamericano de protección social tiene sus bases en el Consenso de Washington, que incluye dentro de sus diez recetas acciones de privatización del espacio público, focalización y descentralización, entre otras propuestas. Estas recetas establecen programas asistencialistas — sobre todo durante la tercera generación de reformas— con miras a la reducción

del gasto público por medio de la privatización de los servicios (Messenguer, 2004, citado por Martín, 2013). Bajo este enfoque se implementan las *safety nets* o redes mínimas de protección social en la región latinoamericana, impulsadas principalmente por organismos financieros internacionales, como el Banco Mundial —BM—, el Fondo Monetario Internacional —FMI— y el Banco Interamericano de Desarrollo —BID—. Sin embargo, el mismo Martín (2013) considera que la formulación teórica de sistemas de protección social reemplaza al Consenso de Washington, tanto desde el enfoque neoliberal como del bienestarista; este último considerado como un nuevo Estado desarrollista de bienestar en América Latina.

No obstante, los efectos de las recetas del Consenso de Washington generan mayores niveles de desigualdad y pobreza en la región, principalmente generados por los Programas de Ajuste Estructural —PAE— que condujeron a la región a una *década perdida* durante 1980. Actualmente, en esta época posterior al Consenso de Washington, lo que se ve en las políticas sociales es que intentan rescatar el papel del Estado y de lo público, frente a los devastadores efectos del modelo anterior.

La Comisión Económica para América Latina —CEPAL— advierte que los PAE implementados a inicio de la década de 1980 tienen como resultado una década perdida para la mayoría de países latinoamericanos debido al descenso de la actividad económica generada por dichos programas. En el caso de Guatemala, esta actividad decreció entre 18 % y 22 % de 1981 a 1989 (CEPAL, 2014). A inicios de la década de 1980 estalla la crisis de la deuda externa, que marca un punto de inflexión en la historia económica de América Latina y el Caribe; con ella se desencadena la crisis de una estrategia de desarrollo que — con diferencias entre países y diferentes duraciones— caracteriza las décadas posteriores. Muchos países no estuvieron en condiciones de cumplir sus compromisos y entraron en cesación de pagos; se aplica entonces en ese momento una variedad de medidas encaminadas a superar la crisis, generalmente de sesgo contractivo. El impacto sobre la capacidad productiva, el empleo y las condiciones sociales se convierte en negativo para el desarrollo económico y

social de la región latinoamericana.

Al inicio de la siguiente década, el FMI, el BM, el Congreso de los Estados Unidos de América, la Reserva Federal de dicho país y otros órganos internacionales formulan el Consenso de Washington, donde se plantean diez recetas de política económica. No obstante, el expresidente guatemalteco Serrano (s. f.) afirma que «el principal problema del Consenso de Washington es que en él queda prácticamente excluido el tema de la equidad» (p. 4). En el caso de Guatemala, es el expresidente Álvaro Arzú quien, entre 1996 y 1999, aplica la privatización de la mayor parte de servicios del Estado, específicamente en las telecomunicaciones y la energía eléctrica. Para CEPAL, esta exclusión es grave debido a que donde más se aplican las políticas de ajuste derivadas del Consenso fue en América Latina (CEPAL, 2014).

### **3.1.1. Evolución paulatina hacia la protección social en la región**

La década de 1980 se considera como una década perdida en la región latinoamericana debido al estancamiento económico que contribuye a la agudización de las brechas sociales que ya existen. No obstante, América Latina también ha evolucionado en los últimos años en la toma de decisiones y acciones, entendidas como políticas públicas que buscan reorientar al Estado y resolver los diversos problemas políticos, sociales, económicos y culturales.

Esta evolución paulatina hacia la protección social en la región se debe a la forma en que ha cambiado la concepción del Estado en el tema del desarrollo, ya sea para fortalecerlo o debilitarlo. Estos cambios se pueden organizar en etapas:

- a) **Edad de Oro del Desarrollo.** García (2014) señala esta etapa como aquella que ocurre en América Latina durante el período posterior a la Segunda Guerra Mundial hasta principios de la década de 1970, cuando el modelo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), propiciado por Raúl Prebisch, defiende las políticas de

desarrollo hacia dentro con un papel preponderante del Estado. El autor se inscribe en la teoría de la dependencia al plantear que existe una relación asimétrica en materia comercial entre los países del centro y los de la periferia y, por tanto, es necesario adoptar medidas independientes que incluyan cambios en la estructura productiva, entre otros aspectos que se mencionan detalladamente en su obra<sup>2</sup>.

**La teoría de Prebisch**, respaldada por la CEPAL, plantea aspectos que todavía prevalecen, como el fortalecimiento de la capacidad de respuesta de la región frente a los desafíos del orden mundial a través de un proceso de planificación del desarrollo por parte del Estado; un desarrollo desde adentro con estrategias destinadas a establecer mejores condiciones en las relaciones comerciales para la región (Sunkel, 1991).

En este contexto, la región presenta avances en la implementación de políticas de desarrollo enfocadas en la sustitución de importaciones, la industrialización y su posterior integración regional. Durante este período se establecen planes y estrategias nacionales de desarrollo que responden a la lógica del Estado de Bienestar.

El período llamado *los treinta gloriosos* —expresión del francés Jean Fourastié que designa un período de treinta años en los que algunos países experimentaron notable expansión económica y alcanzaron su apogeo y mantienen políticas de pleno empleo en el marco del Estado keynesiano de bienestar— concluye a principios de la década de 1970, cuando ocurre la crisis petrolera, la ruptura del sistema Bretton Woods, la caída de la productividad de los países motores de la economía mundial, la crisis fiscal y otros cambios en la economía global.

Este giro de la historia del Estado influye entonces sobre la dinámica de las políticas públicas a nivel mundial y, sobre todo, asegura Jiménez

---

<sup>2</sup>Para un análisis amplio del tema se puede consultar el enlace <http://ru.iiec.unam.mx/3099/1/TeoDep.pdf>

(2006), en Latinoamérica «cambió para siempre la lógica de funcionamiento del Estado en el contexto del sistema capitalista» (p.104). El enfoque de las políticas públicas, fundamentalmente las políticas sociales, establecieron un rumbo diferente. Para la región, la crisis fiscal versus las demandas sociales, el crecimiento demográfico y el crecimiento de las urbes contribuyen a las desigualdades sociales; además, la deuda externa, la excesiva centralización de la administración pública y las decisiones del Estado, entre otros aspectos, tienen un efecto inmediato y directo que incidió en la agudización de la desigualdad estructural existente. Todo esto determina que este período es denominado por la CEPAL como *la década perdida* para América Latina.

Tal y como la historia del Estado en la región lo expresa, después de la Segunda Guerra Mundial, los países latinoamericanos inician diversas estrategias para forjar un Estado con mayor contenido social, pero en la práctica se presentan trayectorias diferentes y procesos contradictorios en materia de consolidación institucional de políticas sociales y de beneficios directos para la población. El cambio en el desarrollo ocurre solo en algunos países de manera progresiva (FIAAP, 2010).

- b) **De la Década Perdida a la Era Reformista.** Durante las décadas de 1980 y 1990, la región latinoamericana enfrenta la década perdida en medio de una crisis general de crecimiento económico. En ese marco, se cuestiona lo público y surge el mercado como un actor en las orientaciones del desarrollo económico; se incorporan, de esta manera, elementos de lo privado en materia de políticas públicas y se le denomina «la nueva gerencia pública» (NGP) o «*New Public Management*» (NPM). Este concepto se inspira en los principios de la gerencia privada y supone la aplicación de conceptos como «calidad del servicio» y la «agilidad de procesos» en la administración pública con la finalidad de modernizar el Estado y desburocratizarlo pero, a la vez, sustituye las formas y contenidos de la acción social del Estado

(Huaylupo, 2006).

En ese sentido, este período responde a una mayor presencia del mercado y menor del Estado en las decisiones de políticas de desarrollo que restringen la política social a un plano no prioritario.

Al final del siglo XX e inicios del siglo XXI, muchos Gobiernos latinoamericanos presentan estrategias macroeconómicas acordes con la perspectiva del Consenso de Washington que, en términos de políticas, representan una discusión de lo público-privado y de la relación Estado-mercado. En este marco, se establecen cambios en la estructura productiva orientada a la exportación, reducción del sector y gasto público, políticas de desregulación, desincorporación y privatización de empresas públicas, tal y como lo explican Grynspan y Moreno (s. f.) en Williamson (1990). El Consenso de Washington establece diez recetas que sirven de base para integrar las reformas políticas y económicas de los países afectados por la deuda externa que agudiza la *década perdida*. Williamson (1990) y recomienda tales recetas económicas como base de orientación de lo que debiera ser la economía globalizada de los países emergentes y de los llamados del tercer mundo; estas son:

- 1) Disciplina fiscal
- 2) Ordenamiento de las prioridades del gasto público
- 3) Reforma impositiva
- 4) Liberalización de las tasas de interés
- 5) Tasa de cambio competitiva
- 6) Liberalización del comercio internacional
- 7) Liberalización de la entrada de inversiones extranjeras directas

8) Privatización e incentivos a la liberación del mercado

9) Desregulación de los mercados financieros

10) Derechos de propiedad

América Latina se inscribe por lo tanto en un proceso de desarrollo basado en la reducción de la intervención del sector público en la esfera económica, la inserción global de los mercados y de la integración regional. Las recetas sugeridas en las diez medidas del Consenso de Washington fueron la base de las políticas económicas neoliberales en la región (Williamson, 1990).

En ese marco, Ocampo (2005, p. 8) resalta que es evidente la agenda incompleta, como modelo de desarrollo económico, del Consenso de Washington y afirma que incluso sus defensores reconocen que no se tomó en cuenta el rol de las instituciones estatales en el desarrollo económico y se tendió a minimizar el de la política social.

Es importante resaltar que los organismos financieros internacionales, en el marco del Consenso de Washington, expresan interés por incorporar propuestas sociales en sus programas de ajuste a través de las reformas de segunda generación. En ese marco de ideas, el problema principal del modelo es la exclusión del tema de la equidad, lo cual es un elemento fundamental en la fase posterior del Estado y políticas públicas del desarrollo latinoamericano.

- c) **Del Consenso post-consenso de Washington a las políticas de protección social.** Uno de los críticos del modelo neoliberal y del libre mercado fue el Premio Nobel de Economía, Stiglitz (2004), explica las fallas del mercado al afirmar que «solo hay un consenso respecto de que el Consenso de Washington no brinda la respuesta. Sus recetas no son necesarias ni suficientes para un crecimiento exitoso» (p. 1). Sin

embargo, no puede dejar de afirmarse que las políticas del Consenso tienen sentido para determinados contextos y países.

El *consenso post-consenso de Washington* no es sino la evidencia clara del fracaso de las políticas basadas en el debilitamiento del papel del Estado. Más temprano que tarde, la frustración hacia la lista de diez recetas o sugerencias evidencia que el Estado es ineludible, que lo público es necesario y que el mercado no responde a la preponderancia que le daban las reformas. Sin embargo, tampoco debe obviarse que en algunos países el mercado es parte de la misma sociedad en la que se dinamiza el desarrollo y, por lo tanto, asume las obligaciones referentes a las regulaciones que el Estado establece para el desarrollo nacional.

El final de la década de 1990 se caracteriza por la etapa postconsenso de Washington que bien podría llamarse *nueva generación de políticas*, sobre todo en cuanto a políticas sociales se refiere. En este nuevo contexto, lo social se convierte en una clave para derribar los diversos obstáculos al desarrollo económico. Coherente con lo anterior, el concepto de desarrollo toma el objetivo de buscar las causas de la pobreza y generar las propuestas que la frenen o la reviertan (Reyes, 2002, p. 161).

Durante la última década, la región latinoamericana se acerca a un consenso sobre el papel del Estado y su papel como regulador del desarrollo. Con el relativo fracaso de las reformas estructurales en la reducción de la desigualdad y transformaciones sociales, se inicia en América Latina el reconocimiento de la importancia del proceso de políticas públicas desde el punto de vista del reconocimiento de los contextos históricos y socio-culturales. Sin embargo, para Sorj y Martuccelli (2008, pp. 177-179), esa importancia solo se ha traducido en tímidos esfuerzos analíticos. Los autores expresan que la demanda de protección social en esta etapa no es dirigida al mercado ni a la sociedad civil para la búsqueda de la cohesión, sino que explícitamente se requiere al Estado la

recuperación de sus funciones clásicas. A este período también se le denomina *la vuelta al Estado* (Sorj y Martuccelli, 2008) o *el regreso del Estado* (Martín, 2005). Tal y como lo manifiesta Evans y Skocpol (1985), no es sino la etapa del papel del Estado en el desarrollo, posterior a la era de la explosión del mercado en la economía y sus ulteriores fallas; a esta conclusión arriban los autores citados después de realizar un análisis profundo sobre cómo inicia el regreso del Estado a su papel principal en el desarrollo y la distribución social y sobre cómo funcionan las políticas keynesianas en el contexto de la transnacionalidad.

Por aparte, Martín (2005) expone que el abordaje del Estado es un asunto clave para la comprensión de la política en América Latina luego de haber estudiado a fondo la década perdida y la etapa de post - reformas estructurales.

No obstante las limitaciones y el crecimiento heterogéneo de la región, en los últimos años ha existido una gran preocupación por la distribución del ingreso y la riqueza, la necesidad de un sistema de protección social, la reducción de la pobreza para atender las desigualdades sociales y los efectos de los cambios económicos en sectores vulnerables y marginados. Todo esto no solo genera riqueza, sino que le da un nuevo enfoque a la agenda de políticas en América Latina (Ocampo, 2005).

En este marco, surgen en la región políticas de protección social como medio de implementación de políticas públicas sociales para la atención de la problemática de la pobreza y del impulso de las políticas de desarrollo económico equitativo. Según se explica más adelante, la cohesión social surge como medio, aunque, como lo afirma la CEPAL, también puede actuar como fin (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, 2007).

### **3.1.2. Los dos enfoques de protección social en la región**

El enfoque de protección social en la región se refiere a políticas con énfasis en

programas sociales impulsadas durante el período de reforma. Las políticas de protección social han sido importantes en la región; así lo demuestra la crisis del 2008, afirma Kliksberg (2011) en su publicación, donde destaca la posición del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo al reconocer que las políticas protectoras de la estabilidad, más un rol del Estado en la activación continua de la economía y la decisión de llevar políticas sociales son un activo fundamental ante la crisis. La publicación de Kliksberg (2011) analiza no solo las experiencias de América Latina sino que también establece que en el año 2008 más de cien millones de personas, entre ellas las más vulnerables de 17 países, son beneficiadas con 70 programas de transferencias, así como otras políticas innovadoras en áreas como la inclusión social y económica, el trabajo con los niños, la salud y la educación.

Es indudable que América Latina padece una serie de características relacionadas con un crecimiento económico volátil, pero lo más profundo de todos sus males lo representan la desigualdad, la pobreza, la inestabilidad política y la falta de decisiones de los Gobiernos para resolver demandas sociales. Quizá por eso en la región el concepto de protección social ha adquirido fuerza, tanto en la teoría como en la práctica.

### **3.1.2.1 Políticas sociales focalizadas**

Desde la década de 1980, la región latinoamericana experimenta el cambio de políticas universalistas a políticas de focalización. Según Mesenguer (2004, citado por Martín, 2013), el cambio se deriva de las exigencias de las condiciones macroeconómicas, las ayudas internacionales y la centralidad de la pobreza.

Las políticas sociales de focalización se desarrollan junto a una serie de factores que se producen simultáneamente, como la privatización de servicios sociales, la reducción del Estado y del gasto social, así como la contratación de lo privado para asuntos públicos—especialmente para proveer atención técnica a individuos y no a grupos organizados, es decir, ciudadanos— (Mesenguer, 2004).

En sistemas de protección social, la focalización se hace a través de un instrumento denominado *Ficha de Protección Social* (FPS); con esta ficha se caracteriza a las familias beneficiarias de Programas de Transferencias Condicionadas. Este instrumento se empieza a utilizar en Chile para la focalización de beneficios sociales a finales de la década de 1970. Tal y como lo mencionan Herrera, R., Larrañaga, O., Telias, A (2010, p. 3), «un programa social focalizado tiene por grupo objetivo a la población pobre o a algún subgrupo específico, como los adultos mayores en pobreza o niños en igual condición. El programa focalizado es la antítesis de un programa universal».

Así mismo, los autores mencionados (p. 2 y 4) expresan que en un sistema de protección social existen diferentes tipos de focalización o selección de la población objetivo:

- Selección de beneficiarios a través del nivel de ingreso o riqueza
- Selección de beneficiarios según condición socioeconómica
- Selección de grupos de individuos según pertenencia a unidades territoriales o comunitarias, barrios o escuelas (focalización de grupos)

Es importante el análisis que hacen estos autores al referirse a los fundamentos de la focalización que pueden ser políticos o financieros. En el primero, indican que «la focalización tiene mayor cabida en un Estado de Bienestar residual o liberal, que deposita en los individuos la responsabilidad principal por su bienestar material y donde el Estado actúa en forma subsidiaria, cuando no hay capacidades económicas en las personas y sus familias» (Esping- Andersen, 1989, citado por Herrera, R., Larrañaga, O., Telias, A., 2010, p. 4). Desde una perspectiva financiera, la focalización permite que el Estado aumente el monto de inversión de las prestaciones que se otorgan a un grupo de población beneficiaria que se encuentra en un estado de pobreza que limita su desarrollo a diferencia de otros.

Raczynski, D. (En Vial, J., Raczynski, D., Pizarro, C. 1995), explica que «la propuesta de focalización consiste en concentrar el gasto social en la población más pobre» (p. 217) con la finalidad de equilibrar el presupuesto fiscal, así como paliar los efectos sociales de la crisis y reducir la pobreza. Desde este punto de vista, es importante señalar que la focalización apunta a la equidad social si se interpreta que grupos de individuos no requieren del apoyo estatal y tienen capacidad de pago, mientras se concentra la atención en beneficiar a poblaciones en situación de pobreza. Sin embargo, este planteamiento se opone a la universalización de las políticas que es un deber del garante de derechos; es decir, el Estado.

### **3.1.2.2. Políticas sociales con vocación redistributiva universalista**

Siguiendo a Raczynski (1995), las políticas universales se diseñan en beneficio de todos los habitantes sin distinción alguna. Desde esta perspectiva, no existen diferencias en la atención o dirección de una política por características personales, económicas y sociales.

El universalismo, como principio, en una política pública promueve la inclusión y la cohesión social al no establecer diferencias en el acceso de servicios y prestaciones que establece el enfoque focalizado en las políticas sociales. Así mismo, en materia de igualdad, esos sistemas son menos progresivos que los focalizados, pero promueven inter-temporalmente una mayor redistribución agregada y contribuyen a crear sociedades más igualitarias que aquellas en que predomina la combinación de mercado y focalización (Esping-Andersen, 1990, Filgueira, 1998, citado por Filgueira, F., 2014).

Sojo (2017) también menciona que en América Latina el discurso de universalidad ha sido una propuesta de organismos internacionales financieros, como el Instituto de Desarrollo, INDES, del Banco Interamericano de Desarrollo; este plantea el «universalismo básico» para hacer referencia a las acciones de cobertura universal y prestaciones seleccionadas que constituyen «verdaderos

pisos» de protección que deben fortalecerse gradualmente. Literalmente indica:

«Brindar una cobertura universal de un conjunto limitado de prestaciones esenciales para categorías de población definidas a partir de ciertos atributos, o bien de un conjunto limitado de prestaciones básicas que varía de acuerdo con las posibilidades y definiciones propias de cada país» (Filgueira *et al.*, 2006, p. 46, citado por Sojo A 2017, p. 23).

De las propuestas de focalización surgen transformaciones a partir de la década de 1980 en América Latina, como retórica neoliberal y las recomendaciones de los organismos internacionales de crédito en la materia. Desde esa perspectiva, tanto la focalización como la universalidad son visualizadas como categorías excluyentes en la medida que la primera se considera reduccionista ya que en la práctica presenta elementos negativos en los programas, siendo una justificación hacia el modelo de focalización.

La idea de que las políticas sociales para la reducción de la pobreza son eminentemente focalizadas ha perdido fuerza, de acuerdo con Mkandawire (2005, citado por Martín, 2013); para este autor, el contexto favorece la combinación de políticas focalizadas y universales. El planteamiento de que en países con más éxito es cuando la focalización se utiliza como un instrumento para lograr la universalización. Esto es interesante destacar ya que lleva a un sistema de protección social efectivo.

En el marco del postconsenso de Washington, las políticas sociales representan una subordinación de las políticas neoliberales de la década de 1990, incluso en países con vocación redistributiva universalista, como Chile, Argentina y Uruguay. Estos países operan sus políticas sociales de forma focalizada e incentivan el aseguramiento individual; sin embargo, el modelo no da los resultados esperados y, en su lugar, empeora la situación de pobreza y desigualdad en algunos de ellos. Por eso, la nueva generación de políticas enfatiza en universalizar la protección social; a esto, Martín (2013) lo denomina «la nueva era del bienestarismo» y se caracteriza por intentar superar la etapa de asistencialismo para pasar a la

recuperación del Estado con políticas sociales enfocadas en derechos, bienestar y cohesión social.

De acuerdo con Martín (2013), quien se refiere a lo expuesto por Delamaza (2004), varios países han adoptado cambios en, por lo menos, tres líneas de acción: **constitucionales** (Ecuador, Bolivia, Venezuela y Nicaragua), **reformistas** (México, Colombia y Perú —este, en alguna medida, porque no son reformas sustanciales aunque sí prioriza políticas contra la pobreza—), y **liberales** (Argentina, Brasil, Uruguay y Chile —con los gobiernos de Lagos y Bachelet—). Martín (2013) categoriza así a los grupos de países que han establecido rumbos diferentes para —y durante— la implementación de sistemas de protección social.

En ese marco, la presente investigación se centra en dos países como estudio de caso: Brasil y Ecuador. Al primero, Delamaza (2004, citado por Martín, 2013) lo sitúa entre los países que han realizado cambios liberales y, al segundo, entre los países con cambios constitucionales.

Para el efecto, se analizan las reformas impulsadas y la implementación de políticas de protección social en los dos países mencionados y, posteriormente, se adapta esta categorización al caso de Guatemala.

## CAPÍTULO IV

### 4. ESTUDIO DE CASO SOBRE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN GUATEMALA

#### 4.1. Consideraciones previas

En función de los objetivos del presente estudio, el análisis del caso de Guatemala se centra en el período 2008-2011, contexto en el que se diseñaron e implementaron programas sociales orientados a la protección social, tomando como base el marco legal y político establecido desde períodos anteriores.

Tal como se manifiesta en el capítulo I, Marco metodológico, la presente investigación busca determinar las principales limitaciones y potencialidades para la implementación del modelo de protección social en Guatemala a partir del análisis de caso: la implementación de programas sociales durante la gestión 2008-2011 a través de la Comisión Interinstitucional de Cohesión Social; para ello, se toman como referencia las características de los modelos desarrollados en América Latina, concretamente en Ecuador y Brasil, así como las variables que se utilizan en estudios para determinar las características de protección social; estos conforman los ejes de la presente investigación.

Para cumplir con el objetivo de determinar las limitaciones y las potencialidades para implantar un modelo de protección en Guatemala se realiza un análisis de los antecedentes inmediatos y del contexto en el que se sitúa la estrategia de la Comisión de Cohesión Social, el contexto de pobreza y desigualdad. En ese sentido se caracterizan los aspectos relacionados con la protección social que, al tomar como base la explicación teórica en el capítulo II, se entiende como aquellas políticas o programas que se asocian con las denominadas políticas *social safety nets* o programas de transferencias no contributivos focalizados en los pobres o vulnerables (Jordana, 1995); las *social safety nets* también son conocidas como redes mínimas de protección social que «surgen como una propuesta global de política social con una combinación público-privado» en la cual el Estado centra su

responsabilidad de bienestar social en el combate contra la pobreza y adquiere una dimensión individual en el aseguramiento contra los riesgos (Sojo, citado por Mejía y Franco, 2007).

Tal como lo exponen Grosh, Del Ninno, Tesliuc y Ourghi (2008, p. 1), las redes mínimas de protección social comprenden varios programas que se complementan entre sí, así como con otras políticas públicas y sociales. Desde este punto de vista, se trata de programas bien diseñados e implementados que, de acuerdo con el análisis de los autores citados, conllevan ciertos requisitos del sistema que son los establecidos como ejes en la metodología para determinar el objetivo de la investigación:

- a) Pertinencia del sistema. El análisis sobre la contextualización en donde se trata de implementar el sistema; es decir, el contexto guatemalteco.
- b) Cambios sustantivos en lo político, económico y social, que explica el contexto en el que se desenvuelven las iniciativas de protección social desde el marco político, económico y social.
- c) Los programas de protección social. El análisis de la implementación de programas sociales específicos durante el caso de estudio.
- d) Gestión pública para la implementación del sistema. Explica el mecanismo de gestión del aparato institucional en el caso de estudio; es decir, la estructura institucional para la implementación del sistema.
- e) Enfoque universal o de focalización. Explica el enfoque con el que se implementan los programas sociales en el caso de estudio.
- f) El gasto social. Explica la inversión social de los principales programas sociales implementados en el caso de estudio.

En ese sentido, el presente capítulo analiza la implementación de programas sociales a través del enfoque de la Comisión de Cohesión Social en Guatemala

durante el período 2008- 2011 con el fin de comprender las categorías antes indicadas. Dichas categorías se implementan en la región latinoamericana y son abordadas en los diferentes enfoques desde los casos de Ecuador y Brasil, como rasgos comunes que se utilizan en estudios comparativos o de análisis de sistemas nacionales de protección social.

Conocer la implementación del modelo de protección social en la región latinoamericana, desde los casos de Ecuador y Brasil, aporta para determinar que existen grupos de países en los que se clasifican los modelos de implementación en América Latina de acuerdo con los cambios que han logrado para la implementación del sistema; estos son: constitucionales, reformistas y reformas sustanciales (Delamaza, 2004). Todo lo anterior son elementos básicos para determinar si, tomando en cuenta el caso de estudio, se puede establecer una categorización para Guatemala.

Con base en el análisis del presente capítulo se determinan los resultados que se abordan en el capítulo V; específicamente en lo relativo a las variables para establecer limitaciones y potencialidades en el país.

En Guatemala no existe un sistema de protección social como tal. Se debe tomar en cuenta que, en el país, uno de los factores que influye sobre los resultados inmediatos de programas asociados al modelo es la decisión tardía de implementar la protección social como un sistema. La mayoría de los países, sobre todo en el Cono Sur y Centroamérica, en particular, realizaron cambios orientados a crear un sistema o modelo de protección social a partir de la década de 1980 y consolidaron sus modelos de desarrollo durante la siguiente década o a principios del presente siglo, casi inmediatamente después los efectos negativos, en términos sociales, de las políticas de ajuste estructural.

La existencia de programas sociales asociados con el modelo representa un intento de establecer un sistema de protección social en Guatemala, aunque hasta el momento no se tienen los resultados esperados. No obstante, el diseño, implementación y coordinación de dichos programas visualiza un modelo de

gestión en el marco de la protección social, objeto de la presente investigación.

En Guatemala se han implementado gran variedad de programas y proyectos sin sistematización, sin estrategia y dispersos sin evaluación ni líneas de base; esto se llevó a cabo con gran cantidad de recursos invertidos en capacitaciones que no resuelven el problema de la pobreza y pobreza extrema. Aquí es importante referirse al gobierno de Oscar Berger, quien intentó formular estrategias de reducción de la pobreza a pesar de ser un gobierno de corte neoliberal (es el gobierno que antecede a la implementación de la Comisión de Cohesión Social). El programa social que más destaca es el programa Creciendo Bien, coordinado por la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente, SOSEP, en el año 2004-2007 y el programa Frente Contra el Hambre, ambos basados en la experiencia de la Fundación Social de los empresarios azucareros y focalizados en capacitaciones a mujeres en cuanto a seguridad alimentaria. Sin embargo, los resultados demostrados han sido muy pocos y reducidos, debido a que «el problema de las familias en condiciones de pobreza y pobreza extrema no resuelven el acceso de los bienes básicos solamente con capacitaciones» (Programa para las Naciones Unidas, 2015; p.12).

De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (2005), las políticas sociales inician con cambios significativos a partir del impulso de los procesos de desconcentración y descentralización, con la *Ley de consejos de desarrollo urbano y rural* y el *Código Municipal*. En el año 2004, según lo mencionó la OIT, se empezaron con algunos programas; sin embargo, el contenido y las características de la política social tomó de base los *Acuerdos de Paz* (1996) y los criterios de focalización como complemento a la política universal que promovieron sectores de la sociedad civil y del sector privado. Al mismo tiempo, se debe mencionar que, a criterio de la OIT, en el plano sectorial la prioridad la tuvieron los sectores educación, vivienda y pequeña empresa.

Tal y como se analiza en el marco teórico, la existencia de un sistema requiere componentes básicos (Grosh *et al.*, 2008, p.1) tales como pertinencia, adecuación,

equidad, eficacia, compatibilidad con incentivos, sostenibilidad, dinamismo, calidad y un sistema de administración eficaz. Al mismo tiempo, la experiencia en Latinoamérica, según De la maza (2004) y Martín (2013), demuestra que los países realizaron cambios en, por lo menos, tres líneas de acción: constitucionales, reformistas y liberales.

A pesar de la limitaciones y vacíos por falta de bibliografía es importante mencionar que el Estado de Guatemala es signatario de varios instrumentos internacionales, como acuerdos, convenciones, cumbres y declaraciones, entre otros, en materia de desarrollo social; también posee una fuerte legislación y políticas públicas nacionales. Sin embargo, Guatemala no tiene una política de protección social y, menos, un sistema de protección social *per se*. Solo se tienen algunas leyes, como *Ley de desarrollo social*, *Ley de Protección Integral de la Niñez y adolescencia —Decreto 27-2003—*; *Ley de protección para las personas de la Tercera Edad, 2002*; *Ley de mención para las personas con discapacidad y su reglamento, Decreto 135-96*; *Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Decreto 32-2005*; el consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINASAN); y algunas instituciones involucradas en el tema, como el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSAN) y la Secretaria de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia de la República —SESAN—.

El caso de estudio de la presente investigación lo representa el Consejo Interinstitucional de Cohesión Social que se implementa durante el período 2008-2011 como un modelo de gestión que intentaba instaurar un sistema de protección social por medio de la coordinación de políticas y la implementación de programas sociales como una estrategia de gestión para la reducción de la pobreza.

Es importante mencionar que la «Comisión Interinstitucional de Cohesión Social, destinados a los sectores de mayor pobreza y vulnerabilidad con criterio de focalización y territorialidad de los recursos públicos, asume tareas de modernización de la gestión social y veló por la adecuada utilización de los fondos públicos y por la complementación y coherencia de los diversos programas

sociales» (Programas para las Naciones Unidas; 2015, pp. 13 y 14).

## **4.2. Pobreza y desigualdad en Guatemala**

Desde el origen del Estado guatemalteco, la pobreza y la desigualdad han sido fenómenos con una explicación estructural y multidimensional que no consisten simplemente en la carencia de recursos económicos, sino en el conjunto de condiciones que causan serias limitantes en el desarrollo de las personas; lo cual, en términos generales, significa la carencia de oportunidades de desarrollo, independientemente del comportamiento de la economía en términos de crecimiento y progreso de país.

Cuando se implementa la primera fase de la estrategia de Cohesión Social en el año 2008, los datos oficiales más recientes los presentaba la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida —ENCOVI—, publicadas por el Instituto Nacional de Estadística —INE— (2006) donde se define la pobreza total como la sumatoria de pobreza extrema más pobreza no extrema.

La pobreza extrema la define el INE (2006) como «el nivel de pobreza en el que se encuentran las personas que no alcanzan a cubrir el costo de consumo mínimo de alimentos (Q3,206.00 por persona al año)» (p. 10). En cuanto a la pobreza no extrema, la misma fuente señala que:

«Es el nivel en que se clasifica a las personas que alcanzan a cubrir el costo del consumo mínimo de alimentos, pero no el costo mínimo adicional calculado para otros bienes y servicios básicos (Q6,574.00 por persona al año)» (INE, 2006, p. 10).

Según los datos del INE (2006, p. 19), el país presentaba, a nivel nacional, un porcentaje de pobreza general equivalente a 51 % y, en cuanto a pobreza extrema, el indicador era de 15.2 %. En números absolutos, lo anterior significa que de una población total estimada en 12,987,829 personas, 6,625,892 se

encontraban en pobreza extrema y 4,694,287 en pobreza no extrema.

Este escenario de pobreza se concentra en las áreas rurales, donde, según el Instituto Nacional de Estadística —INE— (2006, pp. 21-22), se asienta 72 % de las personas pobres y 28 % de la población restante corresponde a la población urbana. Al analizar la distribución geográfica, se observa que las regiones de Noroccidente (Huehuetenango y Quiché) y Suroccidente (Suchitepéquez, Retalhuleu, Quetzaltenango, San Marcos, Sololá y Totonicapán) son las que presentan los mayores niveles de pobreza con 20 % y 28.1 %, respectivamente. Les sigue la región Norte (Alta y Baja Verapaz) con 13.5 % de pobreza. No obstante, en esta última región se presentan indicadores de 78 %, niveles casi idénticos a los que presentan Huehuetenango y Quiché. Además, aunque la región del Nororiente presenta 86 % de pobreza general, en algunos departamentos hay indicadores que rebasan 50 % (INE, 2006). En cuanto a la distribución de la extrema pobreza, es más notable en la región Norte, donde se presentan índices de alrededor de 38 % y en el Noroccidente supera 30 %.

En relación con la salud, el Instituto Nacional de Estadística (2006, p. 27) identifica que 41.5 % de niños menores de seis años no habían recibido ninguna inmunización; dicho segmento corresponde a la niñez en estado de pobreza extrema. No obstante, entre los niños pobres no extremos también se encuentra que 40 % de ellos nunca había recibido tratamiento alguno de vacunas. En cuanto a enfermedades, se reporta que entre los niños menores de seis años, 67.2 % han padecido enfermedades gastrointestinales y 62.8 %, enfermedades respiratorias.

En estos casos, las personas pobres tienen que acudir mayoritariamente a un Centro Comunitario (75.1 %) y solo 68 % fue a un Puesto de Salud. Otro 57 % prefirió ir a una casa particular donde le prestaron servicios de salud y 55 % se dirigió al Centro de Salud. En cuanto a las mujeres pobres, 83.3 % indicó que nunca se había sometido a un examen de Papanicolaou (INE, 2006, p. 30).

En cuanto al nivel de escolaridad, el Instituto Nacional de Estadística (2006, p. 33) indica que 71.6 % de personas pobres carecen de él, 55.6 % no completó la

primaria. En este renglón, 39 % logró completar la educación primaria pero solo 8.5 % terminó la secundaria. Apenas 0.4 % completó la formación superior. El porcentaje de analfabetismo entre las personas pobres era de 35.9 % en ese periodo.

En relación con el empleo, 74.4 % de las personas pobres se dedican a la agricultura, 43.6 % trabajaba en industrias y 25.1 % en actividades comerciales. Además, 55 % de la economía informal solo 22.9 % laboraba en condiciones de formalidad; de este último segmento, 54.5 % de personas logró terminar la educación primaria, en tanto que 36.1 % tenía trabajo pese a no contar con grado de escolaridad alguno (INE, 2006, p. 37).

En cuanto a servicios, solo 45.6 % (de todos los segmentos) contaba con conexión a red de drenajes y 81.8 % de viviendas contaba con energía eléctrica. Según la ENCOVI (2006), los pobres son quienes acostumbran quemar los desechos sólidos (45.5 %) y 25.6 % solo tiran su basura en algún lugar. Al analizar el equipamiento en el hogar, se encontró que 41 % de pobres tenía radio, 42.4 % televisor y solo 0.4 % computadora (INE, 2006, pp. 41-45).

La investigación del Instituto Nacional de Estadística (2006, p. 48) reveló que, en cuanto al factor étnico, de las personas en pobreza, 55.6 % son indígenas. En términos absolutos, esto significa que de 3,678,437 indígenas pobres, 1,342,701 se ubicaban en la extrema pobreza y 2,335,736 en la pobreza no extrema.

Al respecto de la relación género-pobreza, se encontró que 30.8 % son mujeres que se desempeñan como jefes de hogar. Del total de mujeres, 51.5 % son pobres. En números absolutos, esto significa que del total de pobres, 3,411,687 son de sexo femenino y, de estas, 1,000,793 se encontraban en extrema pobreza y 2,410,984 en la pobreza no extrema (INE, 2006, pp. 50-52).

### 4.3. Antecedentes

Cuando se firman los *Acuerdos de Paz*, específicamente el *Acuerdo socioeconómico y situación agraria*, se establece un Estado social denominado Estado democrático. A la fecha, poco se ha avanzado en el fortalecimiento del Estado y, en su lugar, las decisiones políticas se orientan a la implementación de modelos económicos que priorizan el crecimiento económico como una solución a la reducción de la pobreza.

Las experiencias latinoamericanas de la última década, fundamentalmente en Brasil y Ecuador, demuestran que se requiere del fortalecimiento de lo público, del Estado, en el desarrollo y el bienestar de las personas; esto se traduce en el fortalecimiento de las políticas públicas, pero sobre todo resalta la importancia de las políticas sociales integradas a las estrategias macroeconómicas para obtener resultados favorables en materia de indicadores sociales.

Los antecedentes de la política social en Guatemala han llevado a un recorrido histórico interesante. Sin embargo, para el presente estudio se retoman únicamente los cambios trascendentales para la protección social en Guatemala desde los *Acuerdos de Paz* de 1996, en los que se establece una serie de compromisos de Estado en materia de desarrollo social y políticas sociales. Este marco político constituye la base de cambios legales, políticos e institucionales propicios para establecer un sistema de protección social; contexto que coincide con la ola de políticas de segunda generación en América Latina.

Con la suscripción de los *Acuerdos de Paz* también se establecen los fondos sociales para la implementación de proyectos de desarrollo en la reducción de la pobreza; sobre todo, en las áreas que fueron escenario del conflicto armado interno. Además, se incrementa la cooperación internacional mediante las intervenciones directas de organismos financieros internacionales, como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo. Un producto de este contexto es la aprobación de la *Ley y política de*

*desarrollo social y población* durante el período gubernamental 2000-2003, como parte de la ola internacional de nuevas políticas sociales y de desarrollo que influyeron sobre Guatemala (PNUD, 2015, p. 8).

La *Ley de desarrollo social*, aprobada por el Congreso de la República de Guatemala según Decreto 42-2001, estipula:

*Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto la creación de un marco jurídico que permita implementar procedimientos legales y de políticas públicas para llevar a cabo la promoción, planificación, coordinación, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones gubernativas y del Estado, encaminada al desarrollo de la persona humana en el aspecto social, familiar, humano y su entorno, en énfasis en los grupos de especial atención.*

#### **4.4. Estrategias de reducción de la pobreza**

Dos estrategias son los antecedentes directos para la implementación de los programas sociales en Guatemala durante el período de estudio, 2008-2011, a través de la Comisión Interinstitucional de Cohesión Social; de hecho, esta última se convirtió a su vez en una tercera estrategia en sí misma, con programas diseñados e implementados bajo la lógica de protección social. En ese sentido, en función de la explicación aquí expuesta, se analizan las tres estrategias para, posteriormente, abordar a detalle la estrategia implantada por la Comisión Interinstitucional de Cohesión Social.

**Figura 3 Estrategias de reducción de la pobreza**



Fuente: Elaboración propia, 2016

#### **4.4.1. Estrategia de Reducción de la Pobreza: El Camino de la Paz, 2001**

La estrategia de reducción de pobreza establecida en el año 2001 se basa en los siguientes estudios técnicos:

- *El drama de la pobreza en Guatemala: sus rasgos y efectos sobre la sociedad* (SEGEPLAN, 2001). Este es un diagnóstico oficial de las principales características de la pobreza y un análisis de sus posibles causas. También muestra las líneas generales donde se deben concentrar los esfuerzos de Gobierno.
- *Mapas de pobreza de Guatemala, un auxiliar para entender el flagelo de la pobreza en el país* (SEGEPLAN, 2001). Presenta los resultados con base en información del *Censo de población y vivienda* del año 1994 y en la *Encuesta de ingresos y gastos familiares* (Lindert, 2000). Este

estudio muestra el porcentaje de la pobreza general y extrema por región, departamento y municipio.

La estrategia *Reducción de la pobreza* contempla los principios de fortalecimiento de la gestión pública, impulsa la descentralización y el aumento de la participación ciudadana (SEGEPLAN, 2001, p. 21). Sus ejes son:

- Crecimiento económico con equidad
- Inversión en capital humano
- Inversión en capital físico

La estrategia incluye una matriz de objetivos, metas e indicadores intermedios que se relacionan con las proyecciones del *Acuerdo cronograma de los Acuerdos de Paz de 1996*. Sin embargo, esta estrategia careció de lo fundamental: la coordinación interinstitucional.

Por otro lado, dicha estrategia tuvo serias limitaciones en la relación de los ejes y la matriz de ejecución; también se vio limitada por la ausencia de programas y proyectos específicos de implementación.

Sin embargo, es importante resaltar que esta estrategia no llega a nivel de diseño e implementación, ni al establecimiento de una estructura institucional en la que se determina su ejecución. Adicionalmente, el antecedente inmediato en su relación con el caso de estudio es que, en este período y a través de esta estrategia, se establecen los criterios de focalización territorial a partir de los mapas de pobreza (Segeplan, 2002) y de los *Índices de Necesidades Básicas Insatisfechas*, NBI, (INE, 2002).

#### **4.4.2. Estrategia de Reducción de la Pobreza, Guate Solidaria, 2006**

Publicada en el año 2006 bajo la coordinación general de la Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia —SEGEPLAN—, esta estrategia

se orienta a diversas instituciones públicas en términos de lineamientos, objetivos, metas, recursos y acciones dirigidas a reducir la pobreza extrema en las comunidades más necesitadas del país. La estrategia contemplaba dentro de sus objetivos la protección social mediante provisión de servicios básicos, el fortalecimiento de capacidades humanas y productivas, la generación de oportunidades sociales y económicas y la ampliación del patrimonio individual y colectivo de los más pobres. Entre los mecanismos de implementación se contempla la coordinación interinstitucional, así como la focalización y el monitoreo de programas sociales. La focalización se asocia al nivel de comunidad (SEGEPLAN, 2006, p. 7).

Esta estrategia tuvo virtudes y limitaciones que la caracterizaron. Dentro de las virtudes debe mencionarse la focalización y la coordinación interinstitucional como parte de su diseño, aunque no se aplica en la práctica. Dentro de las limitaciones, destacan sus metas demasiado amplias, la falta de identificación *a priori* de los recursos necesarios para alcanzar las metas y la ausencia de una secuencia óptima de integración de programas con base en objetivos (Banco Interamericano de Desarrollo, 2008, p. 194). La estrategia termina concentrándose en cuatro programas: Salvemos Primer Grado, Programa de Extensión de Cobertura, Programa de Alfabetización y Creciendo Bien (SEGEPLAN, 2006, p. 7). Es dentro de esta estrategia que se aborda el tema de la protección social para Guatemala y aparece, como una necesidad, la reducción de la pobreza.

En el *Informe de Gobierno* (2007) la estrategia se plantea como complementaria a la política general de Gobierno en la gestión 2004-2008 que se interrelacionó con la Agenda Nacional de Competitividad 2005-2015, el Programa de Reactivación Económica y Social denominado ¡Vamos Guatemala! y Guate Solidaria Rural (p. 16).

Es en la estrategia Guate Solidaria Rural aparece, dentro de sus áreas de acción, un esquema de protección social en materia de salud y seguridad alimentaria para grupos vulnerables, especialmente indígenas (p.18). En ese

sentido, la estrategia contemplaba la implementación de un esquema de protección social en las dos políticas que se menciona, orientada a cumplir con metas en la esfera de reactivación económica; la estructura del programa de reactivación económica y social ¡Vamos Guatemala! se planteaba solo como proyecto la protección social (p., 19), pero no contó con una estructura institucional capaz de orientarlo en concreto, por lo cual no se pudieron determinar los mecanismos para implementarlo. Sin embargo, como antecedente inmediato para el caso de estudio, esta estrategia determina los grupos vulnerables para los criterios de focalización y toma como referencia los mapas de pobreza (Segeplan2002) y el *Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas* (INE, 2002).

#### **4.4.3. Comisión Interinstitucional de Cohesión Social 2008 – 2011**

La cohesión social en Guatemala, como estrategia de gestión pública para la reducción de la pobreza, se orientó a profundizar en la coordinación de políticas públicas con énfasis en las políticas sociales por medio de los programas coordinados por la Comisión Interinstitucional de Cohesión Social. Esta entidad fue creada mediante el *Acuerdo Gubernativo No. 79-2008* y estaba integrada por los Ministros de Educación —MINEDUC—, de Salud Pública y Asistencia Social —MSPYAS— y los titulares de las Secretarías de Seguridad Alimentaria y Nutricional —SESAN— y de Obras Sociales de la Esposa del Presidente de la República —SOSEP—. Esta comisión dirigió la estrategia de coordinación interinstitucional y de gestión de las políticas sociales durante el período abordado.

Mediante la estrategia de coordinación interinstitucional y de focalización de necesidades por área geográfica se pretendía recuperar la visión de lo público con el fin de orientar la inversión social hacia la población en pobreza y en pobreza extrema. El diseño consistía en hacerlo por medio de intervenciones focalizadas y de la universalización de servicios de salud y educación; para ello se aumentaron los recursos en el área social y se consolidó la rectoría en políticas a través del fortalecimiento de la institucionalidad en el área social, fundamentalmente en educación, salud y seguridad alimentaria y nutricional.

Las estrategias de reducción de la pobreza representan un componente fundamental para el establecimiento de una serie de prioridades y metas específicas que reactivaron las políticas sociales de forma focalizada. Las estrategias que presenta la figura anterior son los antecedentes inmediatos para abordar la protección social en el país. En el siguiente apartado se explica la última de ellas, correspondiente al período 2008-2011.

#### **4.4.3.1. Cohesión social y protección social**

La existencia de programas sociales asociados al modelo de cohesión social ha representado un intento por establecer un sistema de protección social en Guatemala. Lamentablemente, hasta el momento no se han tenido los resultados esperados. Sin embargo, el diseño, implementación y coordinación de dichos programas, por medio de la Comisión Interinstitucional de Cohesión Social — CCS—, ha representado hasta la fecha un modelo de gestión en el marco de la protección social, objeto de la presente investigación. Si bien, no se llega a crear un sistema de protección social estatal, sí se establecen una serie de componentes, programas y, sobre todo, una gestión de coordinación de políticas sociales para el inicio de un modelo de este tipo en Guatemala.

La CCS tiene su antecedente inmediato en la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno realizada en Chile durante el año 2007, bajo el tema: Cohesión social y políticas sociales para alcanzar sociedades más inclusivas en Iberoamérica.

La Comisión Interinstitucional de Cohesión Social da inicio el año 2008 y se presenta como un enfoque contra la exclusión, la desigualdad y la injusticia. Para la reducción de la pobreza se utilizaron, como instrumentos redistributivos, las transferencias monetarias condicionadas sin abandonar la concepción del crecimiento; con esto, se logró generar empleo, aumento salarial y reducción de la pobreza (Romero, 2010, p.13).

#### **4.4.3.2. Características de la Cohesión Social enfocadas en la protección social**

La cohesión social tiene ciertas características que se enfocan en la protección social, entre ellas las siguientes.

- **Criterios de diseño**

El diseño de la gestión de programas enfocados a la reducción de la pobreza tomó como base la *Ley de Desarrollo Social, Decreto 42-2001* del Congreso de la República de Guatemala y los *Mapas de pobreza de Guatemala*, un documento técnico y auxiliar para entender el flagelo de la pobreza en el país (SEGEPLAN, 2001).

La *Ley de Desarrollo Social, Decreto 42-2001* del Congreso de la República de Guatemala es aprobada con base en el artículo 47 de la *Constitución Política de la República de Guatemala*; el cual prescribe que «Protección a la familia. El Estado garantiza la protección social, económica y jurídica de la familia (...)». Bajo este mismo orden de ideas, el Artículo 1 de la *Ley de Desarrollo Social* dice:

«Artículo 1. Objeto (...) un marco jurídico que permita implementar procedimientos legales y de políticas públicas para la promoción, planificación, coordinación, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones gubernativas y del Estado, encaminada al desarrollo de la persona humana en los aspectos social, familiar, humano y su entorno, en énfasis en los grupos de especial atención».

Por su lado, los *Mapas de la pobreza de Guatemala*, publicados en el año 2001, representaron los instrumentos técnicos iniciales para el diseño de la estrategia. Permitieron identificar los municipios con mayor índice de pobreza y pobreza extrema durante la fase de implementación.

La Comisión Interinstitucional de Cohesión Social fue diseñada por el Gobierno

de Guatemala durante el año 2008 como una instancia colegiada de coordinación interinstitucional que establecía las prioridades de desarrollo social con el fin de reducir la pobreza y la pobreza extrema en el país. Durante su diseño, se establecieron estas prioridades:

- a) Acceso y calidad de la educación
- b) Acceso y calidad en la salud
- c) Seguridad alimentaria y nutricional

Esta Comisión Interinstitucional de Cohesión Social se convirtió en la instancia coordinadora de acciones y decisiones de políticas sectoriales, programas sociales y de la inversión social de acuerdo con la priorización y focalización de los proyectos de desarrollo social del Gobierno; toda una estrategia destinada a los sectores de mayor pobreza y vulnerabilidad como una instancia de rectoría y priorización social y territorial. De sus primeras acciones ha sido la implementación de los programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC) que han dado buenos resultados en países como Brasil, con quien se entabló una relación bilateral de cooperación para fomentar programas de protección social en el país.

Dicha relación se inicia con la visita oficial del Gobierno de Guatemala durante el mes de abril de 2008; la visita estuvo acompañada por un grupo de profesionales técnicos que inician la primera de las experiencias para conocer los programas de protección social en Brasil. Posteriormente se establece la firma de cuatro *Acuerdos complementarios al Convenio básico de cooperación científica y técnica* entre el Gobierno de la República de Guatemala y el Gobierno de la República Federativa de Brasil en Brasilia, el 20 de enero del 2009. Estos *Acuerdos complementarios* son:

- Apoyo a la ejecución del programa Escuelas Abiertas en Guatemala. Su finalidad era en capacitar al personal técnico y administrativo del programa, cuyo objetivo consistió en incorporar a los jóvenes en

situación de riesgo en acciones de carácter de educación alternativa.

- Formación de técnicos en alfabetización de jóvenes y adultos. Su mira era disminuir las tasas de analfabetismo en Guatemala, sobre todo en las áreas rurales, a través de la capacitación de multiplicadores del Comité Nacional de Alfabetización —CONALFA—.
- Plan de electrificación rural vinculado al desarrollo local. Su propósito era trasladarle a Guatemala la metodología del programa brasileño *Luz para todos*, el cual implementaba soluciones para fortalecer el acceso a la energía eléctrica en las áreas rurales.
- Capacitación en sistemas de producción de frutas templadas para Guatemala. Su objetivo fue contribuir en la mejora de la competitividad de la fruticultura en el clima temperado de Guatemala (sobre todo duraznos, nectarinas, ciruelas de varias especies y uvas). Se buscó el desarrollo rural, la generación de empleo y el crecimiento del nivel de vida de la población de la zona rural.

De los cuatro acuerdos, el primero contribuye a uno de los programas de la Estrategia de Cohesión Social.

En cuanto al programa de transferencias monetarias condicionadas, Mi Familia Progresá, durante el año 2010 se ejecutaron dos proyectos relacionados con él; estos son:

- Bancos de Leche Humana, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social —MSPAS— a través del Programa Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutrición —PROSAN—, 2010
- Proyectos Sociales Banco de Desarrollo Social y Mi Familia Progresá, 2010

El programa de transferencias monetarias condicionadas, que es un eje del

modelo de gestión, requería iniciar un proceso previo de generación de condiciones de infraestructura educativa y sanitaria. Asimismo, durante la fase de diseño se estableció, más allá de los datos estadísticos, un barrido nutricional logrado mediante la visita de casa en casa.

Los ministerios y secretarías rectoras determinaron las necesidades detalladas en cada una de las áreas de intervención para la implementación en un futuro cercano de un programa de transferencias monetarias condicionadas durante los primeros tres meses de gobierno de la gestión 2008-2011.

- **Gestión de coordinación para la implementación de programas sociales**

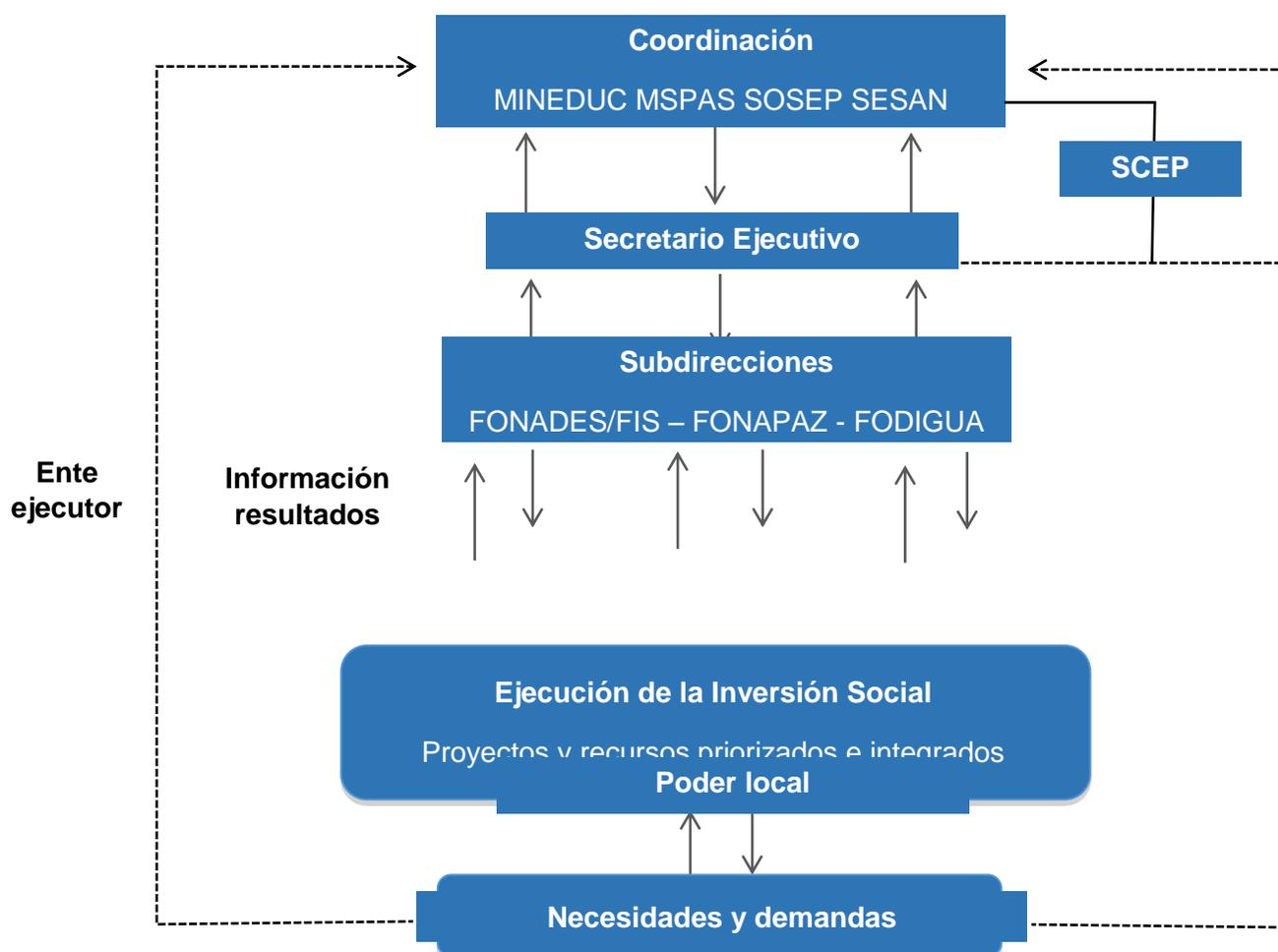
En ese marco, la primera fase del modelo guatemalteco consistió en establecer una estructura de coordinación interinstitucional que respondiera, por niveles, a los objetivos y metas de cada fase. Un nivel político, el más alto en cuanto a toma de decisiones de rango ministerial, estaba orientado a los municipios priorizados que en la primera fase fueron 41 y en la segunda, 70. Los municipios priorizados se establecieron según las directrices de los *Mapas de la pobreza de Guatemala*. Luego, el nivel técnico, que identificaba las necesidades iniciales en educación, salud, seguridad alimentaria y nutricional, y llevaba a cabo la ejecución y monitoreo de acciones destinadas a estas áreas.

Es importante mencionar que la Comisión Interinstitucional de Cohesión Social no era una institución y no ejecutaba recursos. Era un espacio de articulación con coherencia interinstitucional para asegurar que los esfuerzos y recursos de las instituciones realmente llegaran a los más necesitados, a municipios y comunidades de mayor pobreza y extrema pobreza. Como afirma la PNUD (2015) en su *Informe Final. Avance de los Programas Sociales y su institucionalización, el caso de Guatemala*:

«En el marco del Consejo de Cohesión Social se definió una serie de criterios que guiaron los programas sociales con integralidad, focalización social y territorial, descentralización y gestión orientada en resultados, optimización de los recursos evitando duplicidades, logrando así sinergia e impactos que redundaron en mejoría de los indicadores de salud, educación y dinamismo económico en municipios pobres del país» (PNUD, 2015).

En el nivel político se tenía como ente ejecutor a la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia—SCEP—, por la relación que desarrollaba con los gobiernos locales. Sin embargo, las limitaciones políticas acerca del funcionamiento de dicha instancia se redujo a un nivel de coordinación entre el ámbito local y nacional. El ente rector de la coordinación lo representaban los ministerios de las políticas más importantes en materia social, tal y como se ha indicado anteriormente: el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente y la Secretaría de Seguridad Alimentara Nutricional.

**Figura 4 Estructura y funcionamiento de la Comisión Interinstitucional de Cohesión Social**



Fuente: Gobierno de Guatemala, 2008

La estrategia de gestión por medio de la Comisión Interinstitucional de Cohesión Social representó un espacio de coordinación interinstitucional donde autoridades de gobierno y autoridades locales tomaban decisiones con base en criterios técnicos y problemáticas establecidas. Asimismo, consistió en establecer cronogramas de trabajo integrados con base en objetivos, con un sistema de seguimiento y monitoreo por medio de matrices técnicas consensuadas con las autoridades que tomaban en cuenta los niveles de rectoría sectorial.

Otro de los criterios de diseño lo representan las líneas generales de los programas sociales específicos para dar respuesta a las metas y objetivos planteados. El programa eje del modelo lo representa Mi Familia Progresá, un programa de transferencias monetarias condicionadas, seguido de Escuelas Abiertas y Comedores Solidarios.

La estructura de coordinación interinstitucional del Consejo de Cohesión Social estuvo determinada por una coordinación rectora de alto nivel, en la cual predominaban los ministerios rectores de las políticas de salud, educación y seguridad alimentaria y nutricional, así como la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente como un ente coordinador de programas de asistencia social.

El nivel de coordinación técnica entre la coordinación de alto nivel y los niveles ejecutores estaba a cargo de de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, quién por mandato de la Ley del Organismo Ejecutivo, *Decreto Legislativo 114-97* del Congreso de la República de Guatemala, establece en el Artículo 11, literal a) que dice así:

«Colaborar con el Presidente de la República en la coordinación del sistema nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y el Sistema de Consejos Regionales y Departamentales, así como en la formulación de políticas de desarrollo urbano y rural».

La Ley en mención, en el Artículo 8, indica que «las Secretarías de la Presidencia son dependencias de apoyo a las funciones del Presidente de la República». Así mismo, en el Artículo 11, literales b) y c), se prescribe que la Secretaría tiene a su cargo:

- b) Dar seguimiento, para garantizar su ejecución, a proyectos prioritarios que le encomiende el Presidente de la República.
- c) Ejercer la dirección ejecutiva del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano

y Rural y el Sistema de Consejos Regionales y Departamentales, a efecto de coordinar la ejecución de proyectos y políticas aprobados por este.

Sin embargo, durante el año 2009, la Corte de Constitucionalidad dicta una sentencia donde declara inconstitucional la función de ejecución de obras. Por lo tanto, la institución deja de ejecutar programas y proyectos de inversión pública.

El nivel ejecutor estaba representado por el Fondo Nacional de Desarrollo que sustituyó al Fondo de Inversión Social —FIS—; el Fondo Nacional para la Paz— FONAPAZ— e, inicialmente, el Fondo de Desarrollo Indígena de Guatemala— FODIGUA—.

Este nivel técnico-ejecutor incluyó otras instituciones de gobierno de acuerdo a las necesidades ejecutoras de los programas, tales como las direcciones de los Programas Sociales (Mi Familia Progresá, Escuelas Abiertas, Comedores Solidarios, Bolsas Solidarias, entre otros), así como la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia, el Ministerio de Economía, el Ministerio de Finanzas Públicas, el Instituto Nacional de Fomento Municipal —INFOM—, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación —MAGA—, el Ministerio Cultura y Deportes, entre otros. La inclusión de todas estas instituciones tenía el fin de tomar decisiones certeras en materia de ejecución de los programas con base en las funciones de las instituciones ejecutoras.

Es importante resaltar que los programas sociales tenían su propia estructura interna, la cual estaba incluida en los niveles de coordinación y de ejecución; tal es el caso del Ministerio de Educación con el programa Mi Familia Progresá y de la Secretaría de Bienestar Social con los siguientes programas: Escuelas Abiertas, Comedores Solidarios y Bolsa Solidaria, entre otros. Cada programa, para garantizar el funcionamiento interinstitucional e intersectorial, facilitaba su ejecución a través de consejos y mesas técnicas específicas. Así, Mi Familia Progresá ejecutaba las directrices de la coordinación de alto nivel y ejecución a través de un consejo técnico y una junta directiva que incluía instituciones para

temas específicos; como incluir al Instituto Nacional de Estadísticas —INE— para la elaboración de censos como requisito para la implementación del programa. La PNUD (2015) afirma claramente que:

«...los programas implementados tuvieron objetivos, indicadores claros, algunos con líneas de base, presupuesto y mecanismos de coordinación para su abordaje integral, creación de sinergias y mayores impactos. Pero sobre todo se logró dinamizar la toma de decisiones y la ejecución. Se contó con procedimientos administrativos que rompieron la lógica burocrática de la gestión administrativa y financiera pública y de herramientas sistemáticas y eficientes de monitoreo, tanto a nivel central como local, para identificar de forma oportuna los cuellos de botella, las limitantes y errores con el fin de intervenir y asegurar la ejecución eficiente y eficaz» (PNUD, 2015).

- **Cambios orientados a la protección social**

En el caso de Guatemala, el modelo de gestión de programas sociales, como un intento de protección social visto desde la caracterización de Delamaza (2004) en Martín (2013) sitúa en el grupo de países que no representan reformas sustanciales de fortalecimiento del Estado para la sostenibilidad del modelo. El autor citado categoriza al grupo de países que implementan políticas de protección social de la manera siguiente: Ecuador, Bolivia, Venezuela y Nicaragua con cambios constitucionales; con reformas a México, Colombia y, en menor medida, Perú; con cambios liberales a Argentina, Brasil, Uruguay y, de alguna manera, Chile —durante los gobiernos de Lagos y Bachelet—.

Los cambios producidos durante el periodo de implementación del modelo de gestión de Cohesión Social son de índole institucional a diferencia de Brasil, que considera un cambio político para la implementación del sistema, o de Ecuador, que implementa cambios constitucionales. En Guatemala no se diseñó una estrategia de cambios políticos ni de reformas constitucionales; sin embargo,

durante el año 2008 se dieron procesos de diálogo para establecer un mecanismo de relación público-privada al estilo brasileño para llevar a cabo un pacto social orientado al sistema de protección social, pero esto no es posible debido a circunstancias coyunturales y estructurales en la intervención orientada a la reducción de la pobreza y a la generación de oportunidades para el desarrollo social (Gobierno de Guatemala, 2008). El informe del Programa de Naciones Unidas para Guatemala acerca del *Avance de los programas sociales y su institucionalización, el caso de Guatemala*, puntualiza:

«Al principio se pensó crear el Ministerio de la Familia o el Ministerio de Desarrollo, pero se encontraron con la dificultad de no tener mayoría en el Congreso. Esperar la tramitación legislativa de un ministerio de tal naturaleza, hubiera impedido iniciar el reto urgente de implementar programas de protección social. La creación de una entidad rectora y articuladora de ministerios con fines de desarrollo social, con atribuciones temporales adscritas a tales fines, era una alternativa de la que ya existían precedentes en la experiencia latinoamericana, con resultados positivos» (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2015, p. 13).

Sin embargo, se llevan a cabo cambios institucionales que permiten la coordinación interinstitucional que representa la gestión de programas sociales con metas e indicadores establecidos. Esto incluye instrumentos técnicos, como líneas de bases que permiten medir el impacto. Este mecanismo de coordinación es el inicio de un modelo de protección social enfocado a la pobreza y pobreza extrema en el país.

**Figura 5 Ejes y pilares de la Comisión Interinstitucional de Cohesión Social**

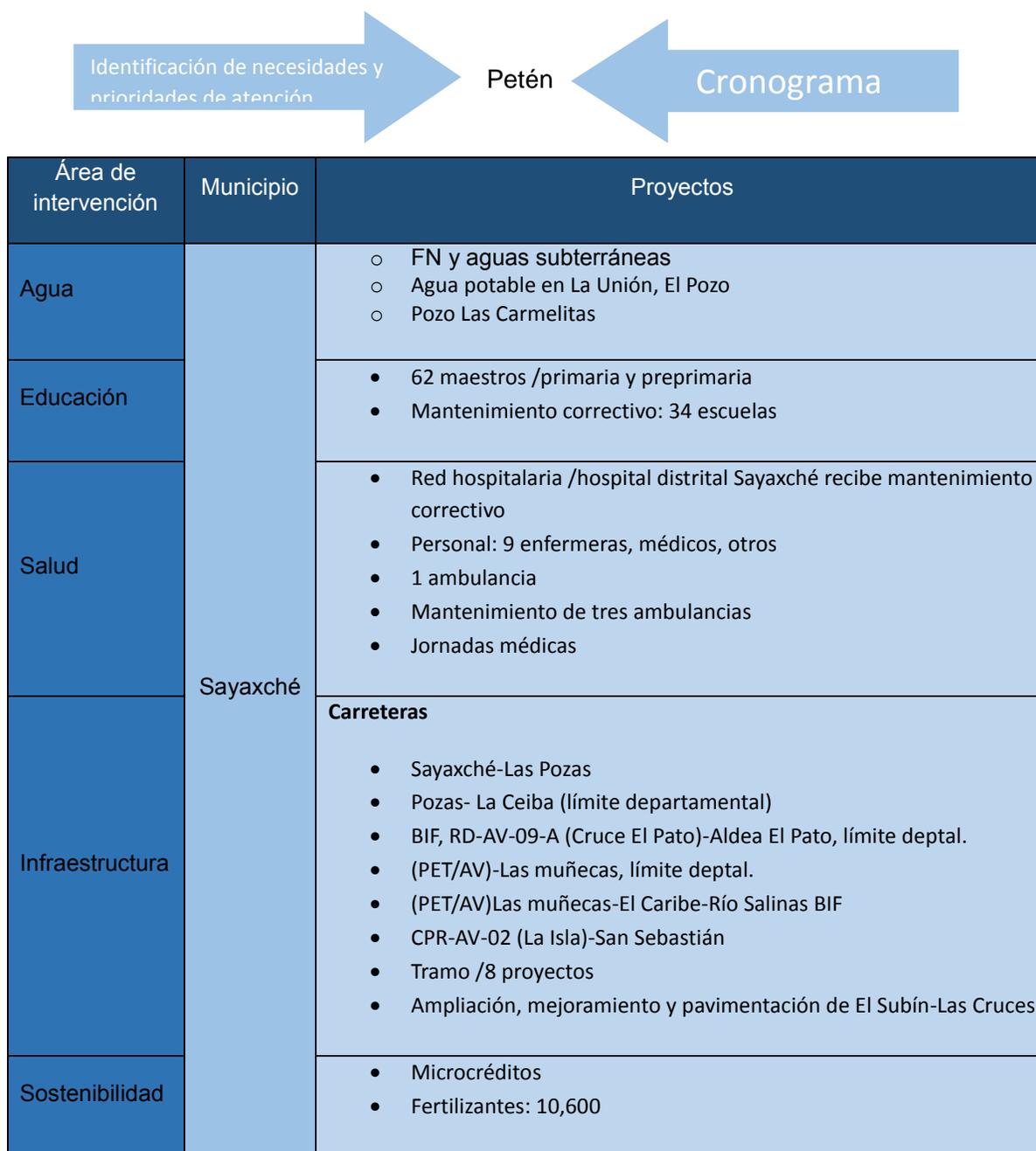
Ejes	Pilares del Consejo de Cohesión Social
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordinación interinstitucional</li> <li>• Transparencia y rendición trimestral de cuentas</li> <li>• Participación y fortalecimiento local</li> <li>• Desarrollo sostenible</li> <li>• Inter y multiculturalidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Educación</li> <li>• Salud</li> <li>• Infraestructura</li> <li>• Seguridad alimentaria</li> <li>• Programas sociales</li> <li>• Sostenibilidad</li> </ul>

Fuente: Torres, S. (2013)

- **Programas sociales hacia la protección social**

Los programas sociales implementados desde Cohesión Social tienen su base en la priorización temática y geográfica focalizada. Se establecen diagnósticos de los municipios seleccionados para determinar las condiciones en las áreas de políticas sociales establecidas: educación, salud, seguridad alimentaria y nutricional, infraestructura básica y productividad.

**Figura 6 Ejemplo de identificación e implementación de acciones por municipio, caso de Sayaxché, departamento de Petén, en los primeros 100 días de gobierno**



Fuente: Gobierno de Guatemala (2008)

Cabe resaltar que el programa de transferencias monetarias condicionadas Mi Familia Progresá desencadenó la implementación de prioridades temáticas. Por tanto, este programa permitió preparar las condiciones para implementar la

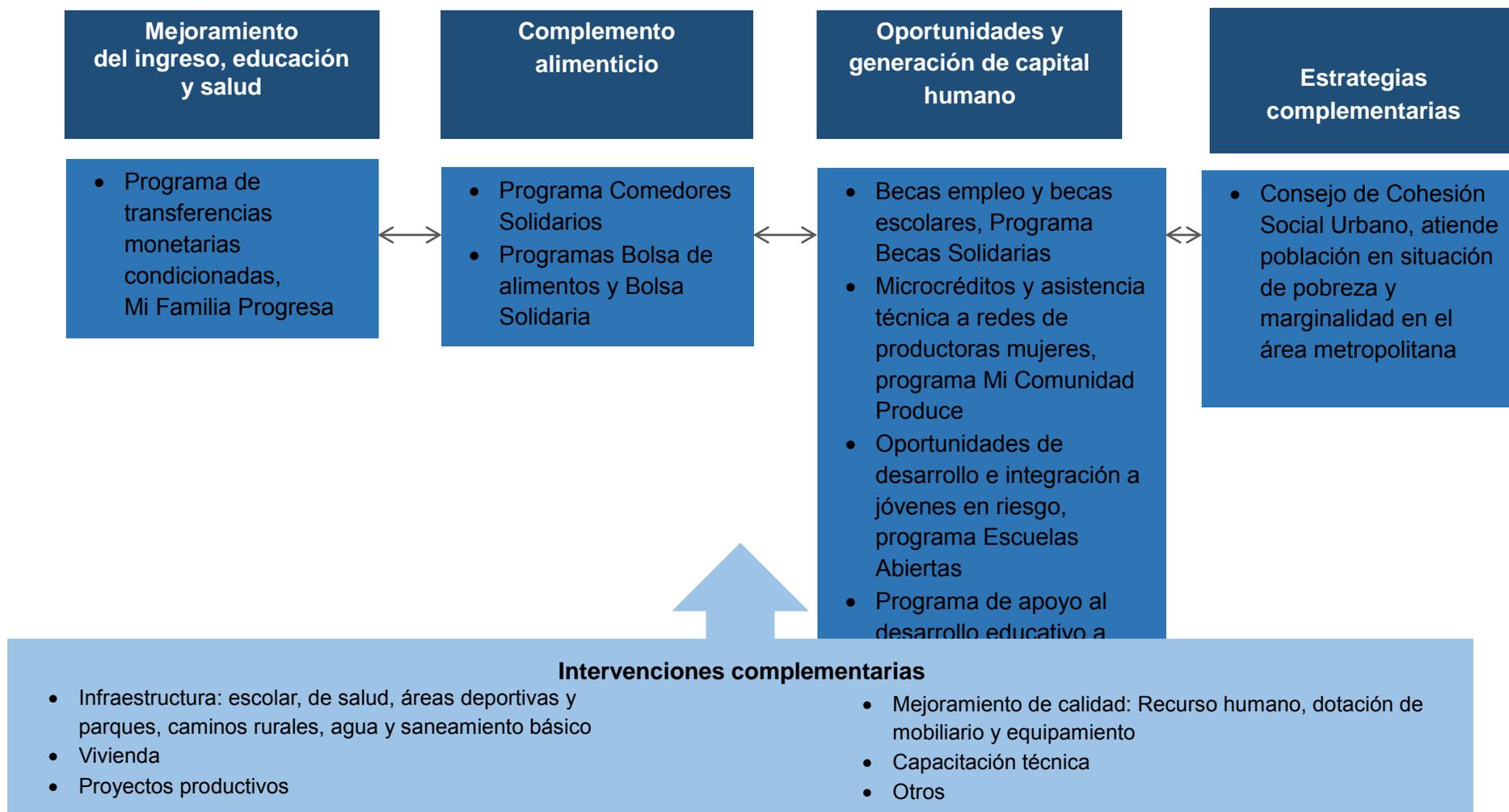
atención de los servicios que requerían las corresponsabilidades en salud, educación y seguridad alimentaria, con énfasis en calidad y cobertura. Las acciones de infraestructura, como agua, saneamiento y caminos rurales, estuvieron enfocadas hacia educación y salud, prioridades de la estrategia.

La estrategia de la Comisión Interinstitucional de Cohesión Social se diseñó para implementarse en dos fases:

- a) **Fase 1: Programas de primera generación.** Con esta fase inicia la estrategia Cohesión Social. En ella se definen y diseñan los primeros programas sociales. Tal y como se presenta en la figura anterior, durante esta fase se aglutinan los programas según estas prioridades políticas:
- Mejoramiento del ingreso, educación y salud. En esta prioridad está el programa eje Mi Familia Progresando y dentro de sus objetivos estaba mejorar la cobertura y calidad de la educación y la salud a través de las corresponsabilidades.
  - Complemento alimenticio. La política de seguridad alimentaria y nutricional, así como las funciones de la Secretaría de Bienestar Social, eran básicas en la implementación de los programas sociales Comedores Solidarios, Bolsa de Alimentos y Bolsa Solidaria.
  - Oportunidades y generación de capital humano. En esta fase se empiezan a contemplar programas para generar oportunidades, especialmente para jóvenes y mujeres en situación de riesgo y vulnerabilidad social. Por lo tanto, se incluyen aquí los programas Becas Solidarias y Mi Comunidad Produce; este último consistía en apoyos con microcréditos y asistencia técnica a redes de mujeres productoras que presentaran proyectos de desarrollo local. En esta misma política se diseñó y ejecuta el programa Escuelas Abiertas, dirigido a jóvenes en situación de riesgo social en áreas urbanas de la capital y departamentos con altos índices de inseguridad.

- Dotar de oportunidades a niños y jóvenes. Con esta política se diseña e implementa el programa nacional de música Todos Listos Ya, específicamente de coros, bandas y orquestas.
- Estrategias complementarias. En el marco del Consejo de Cohesión Social Urbano, surgido durante el año 2009 con el fin de abordar y coordinar programas focalizados en el nivel urbano y atender la vulnerabilidad social, bolsones de pobreza y desastres naturales; FONAPAZ funge como ente coordinador. Durante esta coordinación, la prioridad política se focaliza en proveer agua potable, electricidad, drenajes e infraestructura deportiva y recreativa a los asentamientos urbanos del área metropolitana.

**Figura 7 Programas prioritarios de primera generación hacia la protección social**



Fuente: Elaboración propia con base en presentaciones de los programas sociales del Consejo de Cohesión Social, Gobierno de Guatemala (2008-2011).

b) **Fase 2: Programas para mejorar la calidad e ingreso en educación y salud.** Como se indica en el primer inciso de la fase anterior, la primera prioridad consiste en mejorar el ingreso, la educación y la salud de la población guatemalteca. En este sentido, se desarrollan los siguientes programas:

- Programa de transferencias monetarias condicionadas. Este programa, si bien es cierto que es conocido y diseñado con apoyo de la Cooperación Brasileña, según el Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo, países como Guatemala, Honduras y Nicaragua también enfrentan desafíos sobre programas de TMC por ser países de bajos ingresos con contextos institucionales débiles (Cecchini *et al.*, 2009, citado por el Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo, 2009). Lo anterior se debe al enfoque multidimensional y a la reducción de la pobreza: «los programas de TMC requieren que haya coordinación entre los distintos sectores y unidades territoriales del Estado. En los países centroamericanos anteriormente mencionados; sin embargo, las instituciones estatales son bastante frágiles y la coordinación dista mucho de ser eficaz» (pág. 1). Sin embargo, Guatemala enfrenta los desafíos del contexto nacional. Así es como el Programa Mi Familia Progresá se diseña.

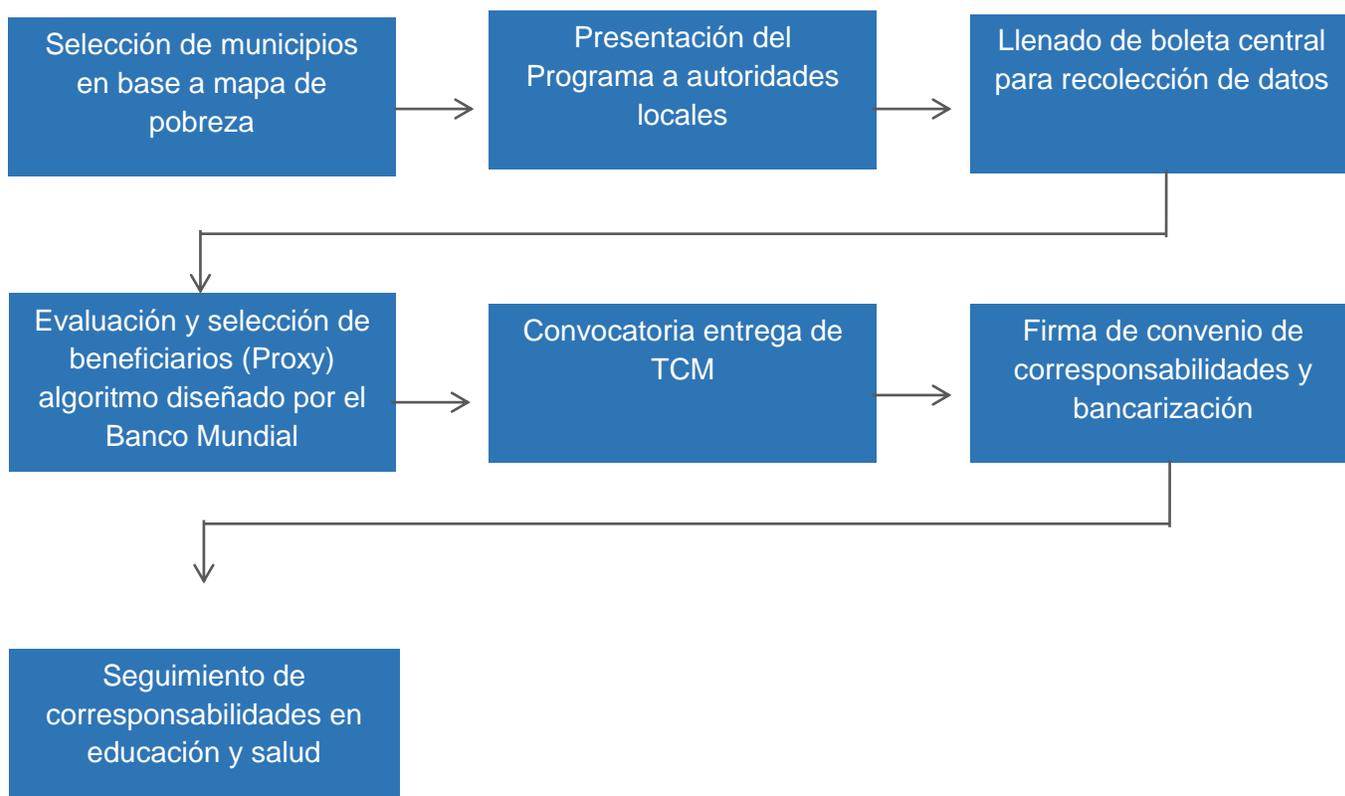
Este programa comienza a implementarse a principios del año 2008 como el programa eje de la *Estrategia de coordinación* en cinco municipios priorizados durante los primeros 100 días de la gestión gubernamental 2008-2011. La base técnica la desempeña la línea de base elaborada por el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) de México, por medio de su Centro de Investigación en Evaluación y Encuestas (CID e INSP, s.f.).

El programa se diseña con la mira de mejorar las condiciones de vida de las familias que viven en condiciones de pobreza, con niños entre cero y

cinco años de edad, por medio de transferencias condicionadas con corresponsabilidades, como la asistencia a la escuela y chequeos en el Centro de Salud. (Torres, 2013). Se consolida por medio de un proceso operativo, tal como se establece en la figura 8.

Con respecto a su estructura funcional y organizativa, el programa funciona como una dirección coordinada por unidades rectoras y ejecutoras del Consejo de Cohesión Social. La ejecución del programa Mi Familia Progresa se designó a los ministerios rectores de Educación y Salud Pública y Asistencia Social, debido a la naturaleza de las corresponsabilidades establecidas. Eventualmente, se incluye a la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional para apoyar en la atención de casos de urgencia, como el observado en la región chortí, afectada por falta de alimentos durante el año 2009. La coordinación interinstitucional del programa es posible a través de un Consejo Específico conformado por el Ministerio de Salud y Asistencia Social y el Ministerio de Educación como entes rectores. Los entes ejecutores y de coordinación estaban conformados por la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional, así como por el Instituto Nacional de Estadística y el Fondo Nacional para la Paz. El Ministerio de Finanzas también formaba parte de la Junta Directiva del programa para asegurar los recursos.

**Figura 8 Proceso operativo básico del programa Mi familia progresa**



Fuente: Elaboración propia con base en Gobierno de Guatemala, 2009

La corresponsabilidad tenía dos fundamentos técnicos: el censo, a cargo del Instituto Nacional de Estadística, y los criterios de selección establecidos por el Banco Mundial a través de la evaluación y selección de beneficiarios, por medio de un algoritmo diseñado por dicha organización. Es importante mencionar y reforzar que se utilizan los mapas de pobreza y censos elaborados por INE para la estrategia de focalización y la aplicación de la metodología PROXY+NBI, más la validación de Cocodes y líderes comunitarios. La selección de beneficiarias se hizo con base técnica y no política.

La corresponsabilidad consistió en que el Gobierno central otorgara bonos de salud y educación siempre y cuando las familias beneficiadas cumplieran con la responsabilidad de enviar a sus hijos e hijas a la escuela y a los servicios de salud en cualquiera de sus niveles [puestos,

centros de salud, centros materno infantil y hospitales nacionales] para chequeos y controles médicos sobre nutrición y salud. Los bonos ascendieron a:

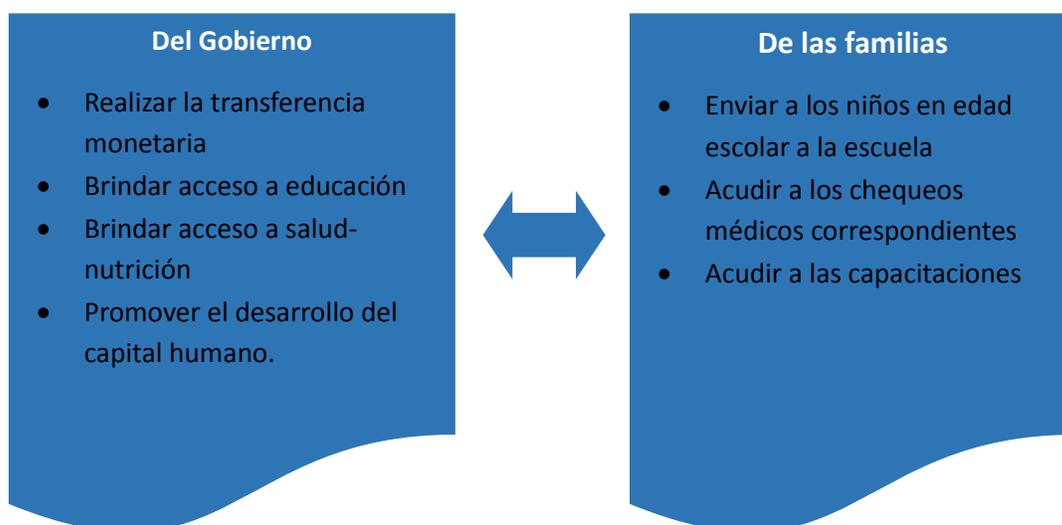
- Bono de Salud: Q150.00
- Bono de Educación: Q150.00
- Bono de Nutrición<sup>3</sup>: Q100.00
- El diseño e implementación inicial del programa consistió en definir los siguientes aspectos básicos:
  - Conformación de equipo profesional y técnico especializado
  - Fase de preparación de servicios en educación. Consiste en el mejoramiento de la infraestructura educativa, así como en la contratación de docentes y dotación de mobiliario. Adicionalmente, se estableció la política de gratuidad en educación.
  - Fase de preparación de servicio en salud. Consiste en mejorar la infraestructura para servicios de salud, como la construcción de puestos, centros integrales materno-infantil y centros de salud; incluye la contratación de personal de salud en municipios prioritarios. Adicionalmente, se toma la decisión de ampliar el horario de atención a 24 horas.
  - Gratuidad en servicios de salud
  - Definición de metas y objetivos
  - Cronograma de implementación y prueba piloto

---

<sup>3</sup>Bono Nutrición Plan Piloto en el año 2011: Aplicado en los municipios de Camotán, Jocotán, San Juan Ermita y Olopa, Chiquimula.

- Definición de población objetivo. Las mujeres, sobre todo las madres solteras en situación de pobreza extrema y pobreza general de municipios priorizados, fueron la población objetivo.
- Priorización de municipios y comunidades con base en Mapas de la pobreza de Guatemala (2001)
- El nivel de rectoría institucional bajo el Ministerio de Educación en coordinación con el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional
- Plan de capacitación para población objetivo
- Diseño de corresponsabilidades con personal el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y el Ministerio de Educación
- Capacitación a personal de los ministerios a cargo de las responsabilidades en salud y educación para establecer los formularios como medios de verificación del cumplimiento de las corresponsabilidades por parte de la población objetivo
- Definición de una línea de base
- Proceso de censo con el Instituto Nacional de Estadísticas
- Diagnóstico de la situación de la población objetivo
- Proporcionar la identificación de la población seleccionada (censada) para abrir una cuenta bancaria
- Creación de una cuenta bancaria, en el cual se tomaron y verificaron las huellas dactilares de los dedos pulgar e índice, de ambas manos, a las beneficiarias
- Participación de alcaldes y Cocodes en el programa

**Figura 9 Corresponsabilidades del programa Mi familia progresa**



Fuente: Torres, S. (2013)

El programa Mi Familia Progresas fue objeto de procesos de evaluación por diversas instituciones durante el año 2011, tales como la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales —FLACSO— y el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Rafael Landívar de Guatemala con apoyo del Banco Mundial. En ese marco, el Banco Interamericano de Desarrollo —BID— y el Instituto Nacional de Salud Pública de México —INSPM— presentaron un *Informe de la evaluación externa de impacto al programa de transferencias monetarias condicionadas, Mi Familia Progresas* en el que expresaron que el programa buscaba incrementar el capital humano de nuevas generaciones al romper el círculo vicioso de la pobreza.

Un informe publicado por Acción Ciudadana citado por PNUD (2015) hizo un monitoreo y una auditoria social del programa Mi familia progresa durante el período 2009-2010. Como resultados, destaca que el programa no era susceptible de manipulación o clientelismo político y que «no se observaron hechos sistemáticos de corrupción» (Acción

Ciudadana citado en PNUD, 2015). Por lo tanto, se reconoce que existieron hechos aislados y no generalizados de incidentes menores, como la duplicidad de 55 nombres de beneficiarios de un total de, aproximadamente, 853 mil usuarios. En el informe (Acción Ciudadana citado en PNUD, 2015) también indica que «el concepto mismo de corresponsabilidad ha tenido aceptación altamente positiva entre los participantes».

Es importante mencionar también que el programa Mi familia progresa «era sujeto de constantes evaluaciones de desempeño y de impacto para agilizar y mejorar los procesos, evaluaciones de impacto y valoraciones del dinamismo económico a nivel local» (FLACSO, 2011). Además, «De lo más positivo del programa fue el empoderamiento de las mujeres a través de la *cedulación* que generó el ejercicio de ciudadanía que antes no tenían las mujeres pobres, así como la capacitación en gasto familiar, lo cual les dio poder en las tomas de decisiones al poder invertir el dinero de las transferencias monetarias condicionadas (TMC) en alimentos» (PNUD, 2015, p. 15). La capacitación en temas financieros, así como la bancarización de la entrega de las TMC, son acciones que también hacen cambiar la vida de este millón de mujeres en 180 grados pues la mayoría era del área rural, pobres y mayoritariamente indígenas.

- Programas de complemento alimenticio. Dos fueron los programas que, ante la situación de desnutrición y crisis alimentaria desencadenada a causa del cambio climático en varios países de América Latina, abordaron el tema de la seguridad alimentaria. Este problema, derivado de los cambios en la concentración de la población trabajadora en las áreas urbanas, impidió que la población tuviera las condiciones para abordar la nutrición como parte de la salud y de calidad de vida. En ese sentido, se diseñan estos programas para dar soluciones temporales. Es importante mencionar que dichos programas tuvieron una demanda

considerable en centros urbanos, principalmente en asentamientos pobres del área metropolitana del país.

**Tabla 1. Programas de complemento alimenticio**

	Programa Presidencial	Descripción	Cobertura 2008-2011
Reducción de la pobreza	Mi familia progresa	Programa de estímulo a la creación de capital orientado a velar por la salud y nutrición de las familias con hijos de 0 a 6 años y elevar los niveles de asistencia de las edades de 6 a 15 años de edad y de las mujeres embarazadas lactantes, con el objetivo de mejorar la educación y desarrollo integral en la niñez y juventud guatemalteca.	22 departamentos 307 municipios
	Becas solidarias	Contribuir al incremento de la cobertura educativa, reducir la deserción escolar y facilitar el acceso en el nivel de educación media, con calidad y equidad, así como, mejorar el desempeño laboral de la población joven guatemalteca y de esta manera contribuir al desarrollo comunitario y a la productividad del país.	22 departamentos 316 municipios
Seguridad Alimentaria y Nutricional	Bolsa solidaria	Entrega a familias en condiciones de pobreza y pobreza extrema de una bolsa de alimentos complementarios a la dieta básica con el fin de aliviar las necesidades de alimentación de niños y madres gestantes o en etapa de lactancia.	1309 comunidades 3 departamentos 16 municipios
	Comedores solidarios	Atención a segmentos de población en situación de inseguridad alimentaria: familias de escasos recursos, adultos mayores, niños y niñas que trabajen en la calle, personas indigentes, brindando la posibilidad de que estas poblaciones accedan diariamente a uno o dos tiempos de alimentación a precios accesibles.	5 departamentos 6 municipios
Prevención de la Violencia	Escuelas Abiertas	Espacio para que la juventud, niñez y adolescencia de las comunidades beneficiadas usen adecuada y constructivamente su tiempo libre los fines de semana, en un proceso de educación integral que incluye el desarrollo artístico, deportivo y cultural, así como el fortalecimiento de las relaciones con la comunidad.	15 departamentos 156 municipios
	Todos Listos ya	Promoción de las capacidades musicales y artísticas de la niñez y juventud, a través de la práctica musical, que los aparte del riesgo social y que además les provea una posible herramienta de trabajo en el futuro.	13 departamentos 16 municipios

Fuente: elaboración propia con datos de Cohesión Social, 2011.

- **Comedores Solidarios.** Programa dirigido a la población de las áreas urbanas, principalmente la población trabajadora, economía informal, población de escasos recursos y estudiantil que enfrenta dificultades socioeconómicas y que se ven afectadas en su nutrición por las condiciones de las ciudades que centran su atención en el campo laboral. El programa surge en mayo del año 2008 con el fin de brindar alimentación nutritiva a bajo costo para que las familias en situación de pobreza y trabajadora o desempleada pudieran acceder a los principales tiempos de comida: desayuno y almuerzo. Este programa estaba enfocado a combatir los problemas nutricionales de la población meta, específicamente madres y niños en pobreza, adultos mayores, indigentes y personas de bajos ingresos.

El plan piloto inicia con dos Comedores Solidarios en la ciudad de Guatemala y, posteriormente, se abrieron uno en el municipio de Mixco y otros cuatro en la ciudad de Guatemala. Los Comedores Solidarios ofrecieron una solución inmediata de alimentación nutricional de calidad, a precios bajos, con valores nutritivos en locales limpios y adecuados donde los beneficiarios eran atendidos con amabilidad por personal capacitado.

En cuanto a su estructura, el programa definió sus líneas de acción a través de una coordinación del equipo técnico de la dirección del programa y un espacio de coordinación o consejo interinstitucional a nivel técnico conformado por la unidad ejecutora a cargo de la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República, del Fondo Nacional para la Paz y de la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Este espacio técnico presentó propuestas y soluciones a problemas concretos, así como resultados al Consejo de Cohesión Social en el alto nivel. Para lograr sus objetivos, el Gobierno subsidiaba una parte del costo de cada ración, en tanto que la corresponsabilidad de los consumidores consistía en pagar el resto

del precio [Q1.00, cantidad accesible para la mayoría de la población]. Adicionalmente, se fomentaba la solidaridad al permitir que algunas personas apoyaran a otras que no tuvieran el monto para pagar su alimentación. Además, dentro del espacio físico de cada Comedor Solidario, se creó un sistema de clínicas médicas gratuitas; debe destacarse que el programa ocupó espacios de inmuebles estatales para evitar pagar renta y, así, bajar costos.

Los resultados cuantificables que generó este servicio a la población, según datos del Gobierno de la República en el año 2010, fueron:

- ✓ 12,500 raciones diarias promedio
  - ✓ 7, 542,630 raciones servidas
  - ✓ 163,182 personas atendidas en clínicas médicas
- **Bolsa de alimentos / Programa Bolsa Solidaria.** La crisis económica mundial del año 2008 significó una seria amenaza para la tradicionalmente deprimida capacidad de consumo de la población de menor capacidad económica, especialmente la asentada en las áreas urbano marginal. Dicha situación se pretendió mitigar por medio de este programa, destinado a atender a familias pobres de las áreas mencionadas al reducir algunos de los riesgos múltiples de la seguridad alimentaria. La población meta era, específicamente, familias en pobreza, madres solteras y adultos mayores sin pensiones que fueron seleccionados con los parámetros de la *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida* (ENCOVI) y *Necesidades Básicas Insatisfechas* (NBI). Nunca fue un programa sustituto del empleo; más bien, era un programa complementario al salario mínimo y canasta básica.

El programa Bolsa Solidaria surge del modelo brasileño Bolsa de

Alimentos y Programa Cupones de Alimentos, que forman parte en aquel país de la red de programas de asistencia social. El programa en Guatemala surge del diagnóstico de la Estrategia Complementaria Cohesión Social Urbano, el cual se concentra en asentamientos urbanos del área metropolitana y se orienta a familias pobres que residían en áreas urbanas marginales. El programa se enfocó en la reducción de los riesgos múltiples de la seguridad alimentaria y nutricional.

Este programa incluye el desarrollo de corresponsabilidades y capacitaciones en temas relacionados con salud, nutrición, seguridad familiar/social y formación en actividades productivas, como organología (Gobierno de Guatemala, 2010). Esta última, la formación en actividades productivas, era la condición para recibir mensualmente una bolsa de alimentos así como capacitaciones en seguridad ciudadana, violencia intrafamiliar y salud pública. Cada una de las bolsas contenía:

- ✓ 10 libras de frijol
- ✓ 10 libras de arroz
- ✓ 5 libras de harina de maíz
- ✓ 5 libras de atol de maíz
- ✓ 1/2 galón de aceite

Para la distribución de casa en casa se contó con el apoyo del Ejército de Guatemala, quien entregó la Bolsa Solidaria de alimentos a la mujer jefa de hogar, primordialmente, que fue un criterio utilizado en el diseño del programa.

La estructura del programa, al igual que los otros, tenía su propio

Consejo Técnico de Coordinación para el apoyo en la implementación. Al principio este consejo estaba integrado por el equipo directivo del programa, la institución ejecutora a cargo de la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República, representantes del Ministerio de Defensa Nacional (por el plan de entrega), así como los integrantes del Consejo de Cohesión Social Urbano. Luego fue ejecutado principalmente por FONAPAZ y el Ministerio de Agricultura. Las propuestas y resultados del Programa eran presentados a nivel de despacho en el alto nivel del Consejo de Cohesión Social, de quien recibían las directrices finales. Durante el período de ejecución 2008-2011, el programa atendió 353,978 familias mensuales.

**Tabla 2. Programas de capacitación**

Tipo de Becas		Servicio que presta	Periodicidad	Monto	Logros	
					2010	2011
Becas escolarizadas	Nivel Medio	Apoyo económico a jóvenes de escasos recursos económicos que deseen iniciar, continuar o culminar sus estudios de nivel medio en establecimientos públicos, municipales o por cooperativa.	Apoyo otorgado en 2 pagos: Q1500 y Q1000. Un pago inicial para empezar los estudios y un segundo desembolso que depende del cumplimiento de las corresponsabilidades académicas (promoción de grado y porcentaje de asistencia).	Q2500 anuales	11870	6115
	Licenciatura	Apoyo económico para jóvenes de escasos recursos, que deseen iniciar, continuar o culminar sus estudios a nivel universitario.	Apoyo mensual, durante un periodo de 10 meses. Los desembolsos se efectúan de acuerdo al cumplimiento de las corresponsabilidades académicas (promoción de todas las materias asignadas y promedio medio mínimo de 70 puntos en cada ciclo académico cursado).	Q800 mensuales para personas que residan dentro del perímetro de la institución educativa a la que asista. Q1000 mensuales para personas que residan fuera del perímetro de la institución educativa a la que asisten.	336	95
Becas Empleo	Perfeccionamiento Idioma Ingles	Apoyo económico dirigido a jóvenes con deseos de mejorar o aprender el idioma inglés.	El apoyo económico se otorga al finalizar cada módulo. Se realizan tres desembolsos, el primero a la firma de contrato, el segundo al cumplimiento de 108 horas y el tercero al finalizar las 216 horas.	Q3480 para plan diario, Q3980 para plan fin de semana.	81	377

	<b>Capacitación Técnica</b>	Se desarrolla en dos modalidades, a través del MINEDUC o a través MINECO. La primera opción conlleva brindar apoyo económico y el pago de curso de capacitación técnica a jóvenes de escasos recursos que deseen especializarse en algún oficio. Mientras que la segunda opción consiste en el pago del curso de capacitación técnica a empresarios de la microempresa y/o emprendedores de escasos recursos.	Los desembolsos se efectúan de acuerdo al cumplimiento de las corresponsabilidades académicas (promoción del módulo y porcentaje de asistencia).	Q1500 anuales	1752	2375
	<b>Pasantía</b>	Apoyo económico para jóvenes de escasos recursos, así como su inserción en empresas productivas o de servicio, con el fin de perfeccionar su formación técnica laboral, para mejorar sus posibilidades de incorporación permanente a las empresas.	El apoyo económico se otorga de manera mensual durante 3 meses. Los desembolsos se efectúan de acuerdo al cumplimiento de las responsabilidades asignadas por la empresa (desempeño del puesto y asistencia).	Q1000 mensuales durante 3 meses	77	382

Fuente: Elaboración propia con datos del Programa Presidencial Becas Solidarias

- **Programas para creación de oportunidades y generación de capital humano.** En virtud de que el desarrollo implica crear condiciones favorables para la población, en especial niños, adolescentes y jóvenes, el Consejo de Cohesión Social, como estrategia de reducción de la pobreza, planteó una red de programas orientados a mejorar las condiciones de la población a través de oportunidades, actividades artísticas y lúdicas. Cuatro programas sociales formaron parte del esfuerzo para alcanzar este objetivo:
  - **Programa Becas Solidarias.** El propósito fue generar oportunidades para la juventud mediante becas de empleo y becas escolares. El programa tenía dos componentes estratégicos para dos grupos de población objetivo:

- ✓ Becas de empleo para jóvenes que no estudian ni trabajan
- ✓ Becas de estudio para jóvenes con escasos recursos que quisieran iniciar o continuar sus estudios en los niveles primaria, media y superior, así como becas al extranjero.

Para las becas empleo, el programa definió una ruta de coordinación con el Instituto Nacional de Capacitación y Productividad —INTECAP—. Esta coordinación consistía en una oferta de formación técnica, cuyo monto era subsidiado por el Gobierno. Los beneficiarios elegían libremente el área de formación, como mecánica, computación o cocina, entre otras.

Por su lado, el INTECAP inicia la coordinación con el sector privado para crear ofertas de trabajo así como un convenio con empresas privadas que consiste en garantizar, como parte de la etapa prácticas de formación, dos meses de prueba, asignando un monto de Q1,200.00 , pagados por el Estado, con el compromiso de ser contratados por la empresa, una vez concluido el proceso

de capacitación. Como compromiso, la empresa contrataba al beneficiario en el puesto en el que había realizado la pasantía.

Las becas de estudio también eran un componente del Programa Becas Solidarias. Consistió en unificar, en un solo sistema, los diferentes programas de becas gubernamentales, tales como: becas del Ministerio de Educación, becas de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, becas establecidas por la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente y las becas del Ministerio de Agricultura [aunque estas últimas ya no pudieron incluirse]. Así mismo, se contemplaron las becas de la Universidad de San Carlos de Guatemala y becas al extranjero. En ese sentido, se cubrieron los tres niveles de educación: primaria, media y superior.

En el nivel primario y medio, el programa incluyó los criterios del Ministerio de Educación. En el nivel superior, se incluyeron los criterios de la Universidad de San Carlos de Guatemala y de SEGEPLAN. En la estructura, se contó con un equipo de expertos a cargo de una dirección que participaba en el consejo a nivel técnico, integrado por Ministerio de Educación, la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia y, en algunos casos, representantes de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

- **Programa Mi Comunidad Produce.** Desde el año 2004, la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente, SOSEP, impulsa el programa Creciendo Bien, al cual se plantea un nuevo diseño el año 2008, que funcionó como un período de estudio, y se le incorporó a la red de programas del Consejo de Cohesión Social. El nuevo diseño tenía como objetivo otorgar microcréditos a mujeres, fundamentalmente jefas de hogar, a nivel comunitario. Los

microcréditos eran acompañados de asistencia y capacitación técnica para apoyar la actividad de redes de mujeres productoras en el área rural.

Mediante esta iniciativa se capacitó y dio asistencia técnica a más de 120,000 mujeres, a quienes se dio seguimiento para monitorear el adecuado rendimiento de los recursos entregados y que se destinaran a actividades que les permitieran alcanzar el autodesarrollo y la auto sostenibilidad. Entre los años 2008 y 2011, el programa logra que el gobierno otorgue 110,359 microcréditos con recursos privados, por un monto de Q. 340,745 millones.

A nivel de estructura, la coordinación del programa estaba a cargo de SOSEP, como unidad ejecutora, y el Ministerio de Economía, el cual presentaba propuestas y dirigía los resultados a nivel de Consejo de Cohesión Social.

- **Programa Escuelas Abiertas.** Surge en el año 2008, diseñado con base en el modelo Escuelas Abiertas de la República de Brasil y adaptado a Guatemala para generar oportunidades de integración social a jóvenes en riesgo y vulnerabilidad por las condiciones de violencia en áreas con altos índices de violencia, fundamentalmente provocados por pandillas juveniles, dentro y fuera del sistema.

Escuelas Abiertas requirió de un equipo de expertos en Educación y juventud que permitió diseñar un programa para el país a través de un proceso técnico de metas y objetivos que partieron de datos estadísticos del Ministerio de Educación y un mapeo de las principales áreas y colonias en alto riesgo de violencia. El mapeo se realizó inicialmente en el área metropolitana, pero, posteriormente, se amplió a nivel nacional. A partir de la revisión territorial, el diseño contó con estas bases:

- ✓ Preparar los centros educativos y abrirlos a la comunidad, fundamentalmente a la población no escolarizada los fines de semana, de 8:00 a 17:00 horas. También se brindaba refacción y almuerzo.
- ✓ Mejoramiento de las condiciones de infraestructura y mobiliario a los centros escolares.
- ✓ Diseño de talleres que tomaron en cuenta la demanda de cada comunidad, que englobaban arte, música, computación, idiomas, deporte, recreación y baile. Por ejemplo, los talleres de arte podrían ser de dibujo, pintura, manualidades, escultura, entre otras; los de música, guitarra, piano, trompeta, etc.; los talleres de computación eran específicos; los de idiomas, podrían variar de acuerdo con la demanda de la población, pero incluían un idioma maya, inglés e incluso español cuando la población maya así lo requería. En deportes, las opciones variaban e incluían fútbol, básquetbol, bádminton, tenis de mesa, entre otras; en recreación, los talleres incluían patineta fundamentalmente; por último, los talleres de baile tenían como opción *break dance*, salsa y merengue, entre otros ritmos.
- ✓ Se requirió la contratación de personal capacitado para cada área y técnicos regionales, así como supervisores. El personal coordinador de la escuela, así como los talleristas, eran residentes del área, por lo que garantizaba el acercamiento con la comunidad.
- ✓ Debido a las condiciones de riesgo de la comunidad, se garantizó la presencia policial a través de la coordinación con el Ministerio de Gobernación.
- ✓ El programa contaba con un proceso de monitoreo semanal y

espacios de discusión sobre problemas con los técnicos regionales y supervisores. El proceso de evaluación partió de la línea de base que fue establecida por un grupo de expertos externos con apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

La estructura del programa consistía en un equipo de expertos a nivel de dirección, contratados por la unidad ejecutora a cargo de la Secretaría de Bienestar Social, cuya implementación requería la coordinación interinstitucional a nivel de Consejo Técnico Específico, a su vez conformado por la Dirección del Programa, el Ministerio de Educación [con especial apoyo de la Dirección de Educación Física —DIGEF—], el Ministerio de Gobernación, el Ministerio de Salud Pública y Social [por la dotación del *kit* de emergencia y primeros auxilios], el Fondo Nacional para la Paz y Fondo de Desarrollo, para el caso de la infraestructura educativa y mobiliario. También apoyó el Ministerio de Cultura y Deportes en el tema artístico-musical.

Por medio de este espacio, la juventud, niñez y adolescencia de las comunidades beneficiadas pudieron utilizar adecuada y constructivamente su tiempo libre los fines de semana, en un proceso de educación integral que incluía el desarrollo artístico, deportivo y cultural, así como el fortalecimiento de las relaciones con su comunidad, a través de actividades lúdicas. La ejecución de este programa se encomendó a la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República.

Al abrirse la escuela a la comunidad y a la juventud durante los fines de semana, se abran también las dinámicas de construcción de ciudadanía, producción de condiciones de equidad y cohesión social y acceso a oportunidades de los jóvenes. Uno de los objetivos importantes fue establecer una relación más profunda entre la

escuela y la comunidad, por medio de la creación cultural y la educación como práctica de la libertad de la niñez y juventud. El programa Escuelas Abiertas se crea como un programa de prevención para jóvenes y adolescentes en riesgo.

El programa otorga valor a la cultura local y procura celebrar las diferencias, así como promover la participación de la juventud, el aprovechamiento del tiempo libre y contribuir a la legitimación de las expresiones de la juventud actual acerca del mundo y la sociedad. El programa permitía reflexionar a todos los participantes sobre su realidad, el significado de las prácticas pedagógicas y actividades de aprendizaje para despertar el sentido de sí mismo, de la amistad y de la solidaridad. Sobre todo, el programa estaba orientado a articular a la familia, la escuela, las redes sociales humanas y el voluntariado. El programa Escuelas Abiertas logró atender a 274,300 jóvenes de escasos recursos, en su mayoría del área urbana marginales y área rural aproximadamente, 1,800 voluntarios todos los fines de semana. Un programa con un bajísimo costo de Q80 millones anuales, con un promedio, al año de Q291.00 por niño o joven —Q24.25 por mes, por niño o joven atendido—. Este costo incluyó alimentación: refacción y almuerzo. En muchas ocasiones los niños y jóvenes asistían por la comida.

Escuelas Abiertas fue un programa de bajo costo con mucho éxito. Un programa netamente de prevención de la violencia construyendo oportunidades de recreación y capacitación a jóvenes y niños de escasos recursos y alto riesgo y vulnerabilidad a pandillas.

Según fuente de Memorias de Escuelas Abiertas en Guatemala El programa Escuelas Abiertas fue un programa presidencial que funcionó los fines de semana con el apoyo de UNESCO. Fue objetivo fundamental y estuvo centrado en que los jóvenes adolescentes y

niños tuvieran acceso a talleres de su interés. Este programa se abrió a la comunidad utilizando la misma estructura de los centros escolares lo cual minimizaba los costos de operación. La comunidad tomaba control del programa y los cursos eran impartidos por las personas de la misma comunidad lo cual generaba confianza.

Promovieron un espacio en lo que los jóvenes podían ocuparse los fines de semana en otras actividades educativas o de entretenimiento lo cual ayuda “a que los adolescentes no se involucren en actos delictivos”. Fue un espacio donde participaron también muchos padres de familia y había convivencia en familia.

“Cabe mencionar que la puesta en marcha de este proyecto de Escuelas Abiertas fue con propósito de un proyecto altamente creativo, cuyo método consiste en dejar abiertas las puertas de los centros escolares ya existentes durante los fines de semana. Esta actitud logra un cambio paradigma en los modelos educativos que cuenta con espacio otorgado por el estado y que los jóvenes se expresen de manera solidaria y colaboradora donde se promuevan la equidad social y los principios de respeto en la libertad. Se trata de un programa incluyente sin ningún tipo de distinción de género, religión clase social. Esta manera se contempla la participación de jóvenes que no están escolarizados en el sistema tradicional” (Gobierno de Guatemala, 2010).

- **Programa Todos Listos Ya.** Por medio de este programa se potencializaron las facultades de niños y jóvenes con aptitudes musicales, residentes principalmente en el interior del país, mediante el apoyo para la conformación de orquestas sinfónicas a nivel nacional y otras expresiones musicales de alto nivel. El programa requirió la unificación de pequeños programas de formación musical del Ministerio de Educación y del Ministerio de Cultura y Deportes en

un solo sistema de coros, bandas y orquestas juveniles a nivel nacional. El programa era dirigido a niños y jóvenes de escasos recursos de distintas partes del país usando los talentos musicales.

El programa era impartido por talleristas especializados que dirigían un solo programa musical y de coros en los niveles inicial, medio y alto. Los talleres fortalecían métodos y contenidos implementados por los ministerios antes mencionados en centros escolares, en el Conservatorio Nacional de Música y en el Conservatorio regional de Quetzaltenango. De esta manera, los monitores y talleristas contratados brindaban seguimiento a niveles local, municipal, departamental y nacional. Además, se realizaron intercambios nacionales con maestros de música internacionales. Adicionalmente, el programa proporcionó instrumentos musicales a los beneficiarios, según las demandas específicas de cada agrupación.

El programa contó con un grupo de expertos y talleristas que eran coordinados por los ministerios de Cultura y Deportes y de Educación, quienes ejecutaban las orientaciones y propuestas del Consejo de Cohesión Social al alto nivel.

El programa Todos Listos Ya logró llegar a 3,600 jóvenes beneficiados, quienes integraron ocho orquestas, diez bandas musicales y diez coros. La meta era la creación de una escuela musical y de coros en los 333 municipios del país. En el documento Memoria Todos Listos Ya, del Gobierno de Guatemala indica que su objetivo principal “fue generar espacios para que la juventud y niñez guatemalteca aproveche su tiempo en actitudes que la motiven a salir adelante y a desarrollarse como buenos seres humanos y ciudadanos, con esta formación los jóvenes y niños formarán parte de un nuevo concepto público de formación musical e integran los conservatorios musicales a nivel nacional”

**c. Estrategias complementarias.** Las estrategias complementarias fueron:

- **Consejo de Cohesión Social Urbano.** Surgió de la necesidad de contar con un espacio específico de coordinación a nivel técnico e interinstitucional encargado de coordinar acciones encaminadas al beneficio de la población más afectada por los niveles de pobreza y marginalidad social. Tuvo a su cargo establecer un plan con objetivos, población meta, acciones y metas específicas que permitieran la inclusión e integración de la sociedad.

**Tabla 3. Estrategias presidenciales**

Estrategia Presidencial		Logros				Cobertura Acumulada	Inversión Acumulada
		2008	2009	2010	2011		
urbana	Cohesión Social Urbana	4 ejes estratégicos, 11 componentes de trabajo sectorial, Articulación de 8 programas: Bolsa solidaria, Barrio Seguro, Escuelas Seguras, Escuelas Abiertas, Comedores solidarios, Transurbano, Infraestructura básica, capacitaciones y educación para el trabajo				3 departamentos y 18 municipios	Q 340, 026, 933.86 (infraestructura)
	Reconstrucción	21,297 personas beneficiadas, 437 subsidios otorgados, 8,719 viviendas evaluadas por daños en infraestructura, 469 albergues de transición implementados y escrituración y registro de 900 lotes.				20 departamentos, 98 municipios	Q 767, 244, 995.76
Acciones Ambientales de Saneamiento y Agua Potable	Agua Fuente de Paz	34 proyectos ejecutados	113 proyectos ejecutados	116 proyectos ejecutados	89 proyectos ejecutados	22 departamentos, 209 municipios	Q 332, 753, 753
	Todos juntos por el lago		305, 000 beneficiados	305, 000 beneficiados	305, 000 beneficiados	25 municipios, 2 departamentos	Q 128, 000, 000
Productividad y Sostenibilidad	Mi comunidad produce	29, 631 mujeres beneficiadas, 170 capacitaciones	36, 698 mujeres beneficiadas, 1,754 capacitaciones	61, 337 mujeres beneficiadas, 1,977 capacitaciones	54,595 mujeres beneficiadas, 1,753 capacitaciones	A nivel nacional	Q 473.5 millones

Fuente: Elaboración propia con datos de estrategias presidenciales de Cohesión Social 2011.

La estrategia complementaria de Cohesión Social Urbano garantizó atender a grupos de población excluidos de oportunidades de desarrollo en el área urbana y metropolitana, sobre todo en servicios básicos de infraestructura. En este sentido, se realizó un mapeo de las condiciones de asentamientos y colonias marginales con necesidades prioritarias, tales como agua potable, muros de contención, alimentos, vivienda, traslados en áreas de riesgo, entre otras. En este sentido, la estratégica incluyó y aglutinó programas orientados a estas áreas, tales como Bolsas Solidarias y Comedores Solidarios, así como las acciones de infraestructura y mitigación.

El Consejo de Cohesión Social Urbana representó un espacio de coordinación técnica específica para la atención de la población en áreas marginales, fundamentalmente asentamientos. La estructura organizativa estaba a cargo del Fondo Nacional para la Paz y Fondo de Desarrollo Social con la rectoría del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente, la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia y la Dirección de Educación Física, del Ministerio de Educación, entre otras. Como espacio de coordinación interinstitucional se orienta a contrarrestar los problemas sociales y de infraestructura por medio de la implementación de generación de espacios a través de proyectos de recreación y deportes en los asentamientos y colonias en condiciones precarias del área urbana y periurbana del departamento de Guatemala. Por medio del Consejo de Cohesión Social Urbano se logra el cambio de vida de población en 104 asentamientos, a través de servicios básicos tales como agua, electricidad, drenajes y áreas recreativas o deportivas, muchas veces con mano de obra de la comunidad.

La segunda fase de la estrategia consistió en aglutinar los programas sociales por medio del Registro Único de Beneficiarios —RUB—, el cual es la base de un sistema de protección social sin duplicidad de esfuerzos

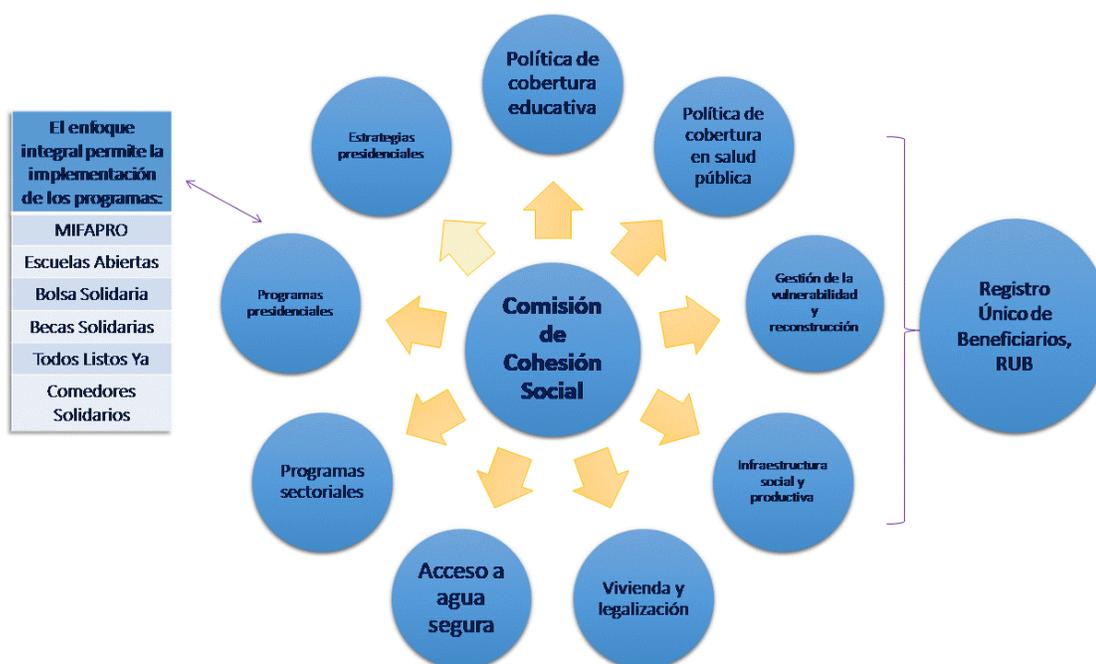
y con base en necesidades sentidas de la población para, así, evitar la duplicidad de beneficiarios a la vez que se garantiza la atención integral de programas con base en necesidades específicas. En este sentido, una mesa técnica de expertos de distintas instituciones, que incluye a la Secretaría de Programación y Planificación de la Presidencia, al Ministerio de Finanzas Públicas, a las direcciones de los programas sociales y los Ministerios rectores, estableció en su planificación operativa anual las metas y presupuestos destinados a atender una red de beneficiarios en los diferentes programas, lo cuales estaban inmersos dentro de un sistema denominado Registro Único de Beneficiarios —RUB—, adoptado a partir de la experiencia en Ecuador, donde se estableció este sistema inicialmente.

Se diseñó el sistema y se instaló la mesa técnica de coordinación interinstitucional para aglutinar programas sociales a través de sistemas de información compartidos que garantizaran una base de datos fiable y la eficacia de los programas al cumplir los objetivos y evitar la duplicidad de recursos generando una línea de pase de los beneficiarios. Esto hizo que se ingresara en la metodología de gestión por resultados que comenzaba a implementarse en Guatemala durante aquella época.

Durante el período de estudio, 2008-2011, se establece el primer esfuerzo por integrar datos de las personas atendidas en los programas sociales gubernamentales. Para ello se contó con el apoyo del Programa de Naciones Unidas en Guatemala, quien facilitó los procesos de monitoreo, los sistemas de información y focalización adecuada, la implementación eficiente y los indicadores a nivel territorial.

- **Registro Único de Beneficiarios.** La segunda fase de la estrategia consistió en aglutinar los programas sociales en el Registro Único de Beneficiarios—RUB—, base de un sistema de protección social sin duplicidad de esfuerzos y con base en las necesidades de la población.

**Figura 10 Estrategia de intervención integral**



Fuente: Gobierno de Guatemala, 2011

Al contar con un Registro Único de Beneficiarios, la estrategia buscaba aglutinar la política social con la política económica para generar oportunidades a la población, sobre todo a los beneficiarios del Programa Mi Familia Progresá y evitar duplicidad de esfuerzos y de inversión, así como duplicidad de beneficios y costos. Es importante dejar constancia que el RUB se dejó establecido y funcionando desde el año 2011 en el gobierno del presidente Álvaro Colom.

Como ya se menciona, la piedra angular de la gestión de la protección social consiste en obtener el apoyo político del Congreso de la República para la aprobación e institucionalizar los programas a través de un Ministerio de Desarrollo Social. Sin embargo, es la gestión del periodo gubernamental posterior quien crea dicho ministerio para dar continuidad a los avances logrados. Sin embargo a los 100 días de gobierno 2008 – 2011 se presentó la iniciativa para la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).

Es importante señalar que es únicamente la primera fase la que se logra desarrollar, principalmente por la falta de continuidad en la estrategia, derivado del cambio del período gubernamental. Lo previamente establecido, más una segunda fase, hubiesen representado un aporte para el Ministerio de Desarrollo Social, creado finalmente el año 2012 por medio del *Decreto número 1-2012* del Congreso de la República de Guatemala, quien para el efecto reforma el *Decreto número 114-97* del Congreso de la República, *Ley del Organismo Ejecutivo*, así como su *Plan estratégico institucional 2012-2018* (Ministerio de Desarrollo Social, 2012).

#### **4.4.3.3. Universalización y focalización**

El caso guatemalteco de Cohesión Social se orienta a retomar la universalización de, por lo menos, dos políticas: el acceso a la educación y el acceso a la salud pública en el marco de la gratuidad establecida como derecho constitucional

En Guatemala se reconoce la responsabilidad del Estado de ofrecer una educación gratuita, según lo establece el artículo 74 de la *Constitución Política de la República*, aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente:

«Artículo 74. Educación obligatoria. Los habitantes tienen el derecho y la obligación de recibir la educación inicial, preprimaria, primaria y básica, dentro de los límites de edad que fije la ley. La educación impartida por el Estado es gratuita (...).»

En ese marco, se establece el *Acuerdo Gubernativo 226-2008*, Presidente de la República de Guatemala, 2008, el cual estipula en el Artículo 1 lo siguiente:

«La prestación del servicio público de educación es gratuita, por lo que el ingreso, inscripción y permanencia en los centros educativos oficiales de Pre primaria, primaria y media, no están sujetos, condicionados ni relacionados con ningún pago obligatorio ni voluntario.

En consecuencia, es prohibido que el personal docente, administrativo, o técnico-administrativo del Ministerio de Educación, requiera, solicite, acepte, sugiera, autorice o reciba cualquier pago o contribución de los estudiantes o sus padres o encargados, con excepción de las cuotas de operación escuela».

El *Acuerdo Ministerial No. 1492-2008* del Ministerio de Educación de la República de Guatemala, 2008, establece en el artículo 1, lo siguiente:

«El Ministerio de Educación a través de la Dirección de la Unidad de la Administración Financiera -DUDAF- gestionará ante el Ministerio de Finanzas Públicas la constitución de un fondo rotativo institucional de gratuidad para cubrir el pago de servicios básicos (agua, energía eléctrica, telefonía, enlaces dedicados e internet), suministros de oficina y didácticos, mantenimiento y remozamientos menores, y otros de operación».

En materia de acceso a la salud, se adopta la garantía de gratuidad otorgada en el artículo 93 de la *Constitución Política de la República de Guatemala* aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente: «Artículo 93. Derecho a la salud. El goce de la salud es derecho fundamental del ser humano, sin discriminación alguna».

Con base en dichas garantías, el Código de Salud, Decreto No. 90-97 del Congreso de la República de Guatemala, establece en el artículo 4 lo siguiente:

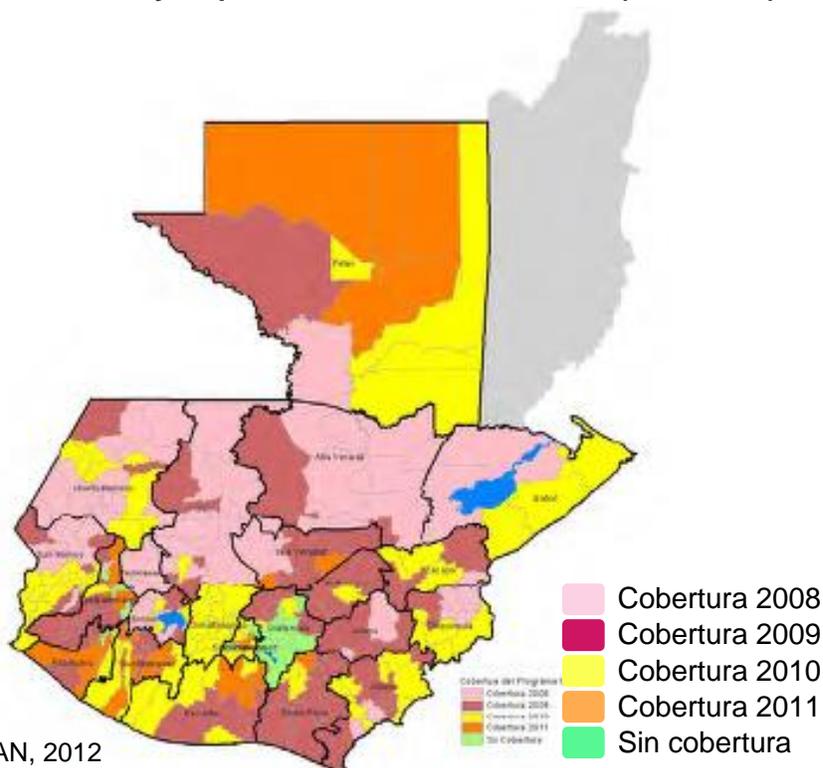
«Obligación del Estado. El Estado, en cumplimiento de su obligación de velar por la salud de los habitantes y manteniendo los principios de equidad, solidaridad y subsidiaridad, desarrolla a través del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y en coordinación con las instituciones estatales centralizadas, descentralizadas y autónomas, comunidades organizadas y privadas, acciones de promoción, prevención, recuperación y rehabilitación de la salud, así como las complementarias pertinentes, a fin de procurar a los guatemaltecos el más completo bienestar físico, mental y social. Asimismo, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social garantiza la

prestación de servicios gratuitos a aquellas personas y sus familias, cuyo ingreso personal no les permita costear parte o la totalidad de los servicios de salud prestados».

Sin embargo, el enfoque en la implementación de los programas sociales es orientado a la focalización por estrategia y por recursos, tomando como base los datos del año 2001 consignados en el documento *Mapas de la pobreza en Guatemala: Un auxiliar para entender el flagelo de la pobreza en el país*.

Por lo tanto, de modo coherente con uno de los objetivos del Consejo de Cohesión Social (Gobierno de Guatemala, 2008), el modelo opta por la focalización con objeto de optimizar los recursos y la transferencia de la ejecución. Esta consiste en establecer prioridades de atención geográfica [municipios con los mayores niveles de pobreza extrema] y programática [programas más costo-efectivos] que en su primera y segunda fase se estipularon según lo muestra la siguiente figura.

**Figura 11 Cobertura del programa Mi familia progresiva a nivel municipal y municipios con TMC mayor que el situado constitucional (2008-2011)**



Fuente: SEGEPLAN, 2012

La cobertura de los programas se determinó por fases. En la primera se priorizan 45 municipios en pobreza y pobreza extrema y en la segunda, 70 municipios con índices de pobreza general.

Adicionalmente, se establece la focalización temática o de intervenciones [programas, proyectos sectoriales]; para ello, se toma como base el *Índice de Necesidades Insatisfechas* del año 2002 creado por el Instituto Nacional de Estadística, donde se muestra la disponibilidad y acceso a satisfactores básicos de los hogares. En dicho índice se definen los niveles de carencias de la población que vive por debajo de las condiciones mínimas que, para el caso, es lo mismo que la pobreza extrema y la pobreza general establecida en el *Mapa de la pobreza* [focalización geográfica]. En ese marco, se establecen áreas sectoriales prioritarias de intervención (Gobierno de Guatemala, 2008):

- a) Salud: infraestructura, personal, calidad y ampliación de cobertura
- b) Educación: infraestructura, cobertura de servicios, calidad educativa
- c) Seguridad alimentaria y nutricional: micronutrientes, proyectos productivos, atención al Corredor Seco y capacitación
- d) Infraestructura básica (responde a las áreas sectoriales prioritarias)
  - Infraestructura escolar
  - Infraestructura del sector salud
  - Vivienda
  - Caminos rurales
  - Electrificación rural
  - Agua y saneamiento básicos
- e) Productividad
  - Microcréditos

- Capacitación para el trabajo
- Asistencia técnica

Las áreas establecidas responden a las metas del programa de transferencias monetarias condicionadas Mi Familia Progresá y a las metas en el marco del nivel político y técnico del Consejo de Cohesión Social.

#### **4.5. Gasto social y protección social en Guatemala**

Los gobiernos usaron el gasto público para cumplir dos funciones económicas:

1. Asumir la responsabilidad de proveer ciertos bienes y servicios a la comunidad sobre asignaciones no mercantiles.
2. Redistribuir el ingreso y la riqueza mediante pagos de transferencias.

En el caso de Guatemala, entidades como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia —UNICEF— indican que, según la Comisión Económica Para América Latina (2010), por gasto social se entiende el monto de recursos destinados al financiamiento de los planes, programas y proyectos cuyo objetivo es generar un impacto positivo en algún problema social. Lo anterior, independientemente de la fuente de financiamiento [pública, cofinanciamiento de los beneficiarios, donación privada o donación del exterior] ejecutor [Educación, Salud y Nutrición, Seguridad Social, Asistencia Social, Trabajo, Vivienda, Agua y saneamiento) y de la partida de costos a la que se destinan [gastos corrientes y de capital]. En el caso de Guatemala, entidades como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia—UNICEF—, indica que:

«El gasto social, que apenas llega al 5 % del producto interno bruto, muchas veces ha sido pospuesto en beneficio de otro tipo de gasto del Estado, a pesar de tener una muy baja inversión en educación y salud. Aunque a partir de los *Acuerdos de Paz* se ha elevado la inversión social

del Estado, es insuficiente» (UNICEF, s.f. *Gasto social*, párr. 1).

A pesar de ser la economía más grande de la región centroamericana, algunas estimaciones señalan que en Guatemala, para el año 2006, 51 % de la población vivía en condiciones de pobreza y 15.2 % se encontraba en condiciones de pobreza extrema; esto representa un descenso con respecto a los datos que se registraban en el año 2000 (56 % de pobreza general y 15.7 % de pobreza extrema). Empero, dicho resultado se asocia, entre otros aspectos, con el importante aumento de los envíos de remesas familiares desde Estados Unidos en esos años. No obstante, en número absolutos, más de 200 mil personas se sumaron a la pobreza. De estos datos se infiere que, a pesar de los esfuerzos nacionales realizados hasta la fecha, no ha sido posible reducir la transmisión intergeneracional de la pobreza.

La desigual distribución del ingreso es parte responsable del escenario de pobreza en Guatemala. El *Informe de Desarrollo Humano* del año 2008 revela que mientras 10 % del país recibía 46.8 % del ingreso total, al 20 % le correspondía 2.4 % (datos de SEGEPLAN). Cerca de 50 % de la desigualdad es explicada por el nivel educativo, 10 % por las diferencias entre las medias de ingreso de los indígenas y los no indígenas, y aproximadamente 24 % se explica por las disparidades entre zonas urbanas y rurales. El panorama también se ve afectado por la discriminación de género, que determina que las brechas en los ingresos entre hombres y mujeres sean elevadas.

En virtud de los patrones de desigualdad y exclusión prevalecientes en el país, la mayor parte de la pobreza es crónica y se vincula directamente con la carencia de acceso a educación, salud, servicios básicos, infraestructura, vivienda y tierra.

El gasto social guatemalteco está entre los más bajos de la región. Según la base de datos del Banco Mundial, actualizada al año 2015, uno de los problemas más graves es la escasa recaudación fiscal. El Banco Mundial (2017) dice que Guatemala representa «el menor porcentaje de ingresos públicos en el mundo en relación con el tamaño de su economía» (párr. 5).

## 4.6. Tendencias históricas del gasto público en Guatemala

En la tabla 4 se puede apreciar la tendencia del gasto público en el país:

**Tabla 4. Gasto Público de la administración central destinado a los sectores sociales prioritario 2001-2011**

**Cifras en: Millones de Quetzales\***

Sector	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Salud y asistencia social	2243.2	2313.7	2512.0	2570.5	3626.3	4107.6	3999.9	4282.7	5201.1	7498.8	6900.0
Educación, ciencia y cultura	4445.2	4597.9	5172.1	5334.7	6110.4	6974.8	7537.5	8565.0	10669.7	10646.8	11740.9
Vivienda	131.3	171.5	171.3	190.9	306.1	472.2	484.1	231.8	294.3	711.5	370.8
Seguridad interna	1300.6	1307.0	1553.6	1393.9	1522.1	1703.1	1857.2	2193.8	2554.4	2759.3	3238.1
Organismo Judicial y Corte de Constitucionalidad	547.4	511.0	698.0	678.7	737.7	826.1	9425	1107.9	1040.7	979.4	1272.4
Ministerio Público	332.9	360.5	395.1	483.2	446.6	520.6	625.9	684.4	622.0	711.5	690.5
<b>Total</b>	<b>9000.5</b>	<b>9261.5</b>	<b>10502.1</b>	<b>10651.7</b>	<b>12749.2</b>	<b>14604.3</b>	<b>15447.2</b>	<b>17065.7</b>	<b>20382.2</b>	<b>23307.3</b>	<b>24212.6</b>
Ejército	1546.3	1238.7	1419.6	913.0	797.5	992.5	1043.0	1258.7	1203.1	1278.0	1537.1

\*Cifras preliminares MINFIN

Nota: la clasificación sectorial considerada corresponde a la definida en los Acuerdos de Paz, donde se incluye al Ejército como un sector de referencia.

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas MINFIN. Recuperado de <http://www.minfin.gob.gt/index.php/estadisticas-e-indicadores> el 21/02/2013

#### **4.6.1. Sector salud y asistencia social**

En el año 2001 se destinan Q2,243.2 millones a este sector, cifra que muestra leves alzas entre los años 2002 y 2006. La mayor alza fue en 2005, cuando se incrementa en Q1,055.8 millones con respecto a los Q5,334.7 millones del año anterior. Entre 2008 y 2011 se observó un incremento anual constante en la ejecución asignada al sector. En 2009 se aumentan Q. 918.4 millones más con respecto a los Q.4,282.7 millones del año 2008. En 2010 es el mayor salto presupuestario, al ejecutarse Q. 2,297 millones más que los Q5,201.1 millones asignados el año 2009 (lo cual significó un total de Q7,498.8 millones de gasto en Salud). En 2011, por decisión legislativa de la oposición por parte del Partido Patriota en ese momento, el monto del 2009 sufre un descenso de Q.598.8 millones.

#### **4.6.2. Sector educación, ciencia y cultura**

La tabla anterior muestra que durante el año 2001 el gasto ascendió a Q4,445 millones y que, a partir de entonces, tuvo algunos incrementos. En 2002 fue de Q152.7 millones y llegó a Q4,597.7 millones. En 2003 el gasto fue de Q 5,172.1 millones y el año siguiente, 2004, se observó un incremento de Q162.6 millones (aunque, como se observa, fue menor al registrado durante el año 2003). En el año 2005, un nuevo aumento de Q775.7 millones eleva el gasto en este sector a Q 6,110.4 millones, mientras que en 2006 el incremento es de Q562.7 millones para totalizar Q6,974.8 millones. Al llegar el año 2007, se destinan Q7,537.5 millones, es decir, un incremento de Q107.7 millones con respecto al año inmediato anterior.

En el año 2008, primero del siguiente período gubernamental, el gasto se eleva a Q 8,565 millones, Q1,027.5 millones más que en el 2007 y, al año siguiente, 2009, el mismo tuvo un incremento histórico de Q2,104.7 millones, con lo cual el gasto se elevó a Q10,669.7 millones, solo en el sector educativo. Al año siguiente, 2010, se observó un leve descenso de Q22.2 millones para situar el gasto en Q10,646.8 millones, pero en el 2011 se logra un incremento de gasto por Q

1,094.1 millones más que el dato precedente, con lo cual la inversión educativa llegó a Q11,740.9 millones.

#### **4.6.3. Sector vivienda**

Este es el sector al que menos recursos se han asignado dentro del gasto social. En el año 2001, el monto ejecutado fue de Q131.3 millones. Al año siguiente se observa una alza de Q 40.2 millones y en los años siguientes este gasto se mantuvo en niveles que oscilaron entre Q171.3 millones (2003) y Q190.9 millones (2004). En 2005 se observa un alza considerable, al llegar a Q306.1 millones. En los dos años siguientes, se registran incrementos.

En el período gubernamental 2008-2011, la inversión en vivienda decrece luego de descubrirse anomalías en la gestión del tema. Por ello, descendió de los Q484.1 millones a Q252.3 millones en 2008. Posteriormente, en 2009, se ejecutaron Q294.3 millones y en 2010 alcanza un repunte importante al llegar a Q711.5 millones por la cobertura que se le da a las familias afectadas por la tormenta Ágatha. En 2011, nuevamente la inversión cayó a Q370.8 millones.

#### **4.6.4. Sector seguridad y justicia**

En este análisis se engloba el gasto conjunto de las instituciones que integran los siguientes sectores: Seguridad Interna, Organismo Judicial y Corte de Constitucionalidad, Ministerio Público y Ministerio de la Defensa, haciendo la salvedad que este último se categoriza dentro del gasto social, según se define en los *Acuerdos de Paz*.

Los datos del Ministerio de Finanzas Públicas indican que en el año 2001 el gasto integrado de la manera indicada, presentaba un monto de Q2,180.9 millones, sin incluir al Ministerio de la Defensa, en cuyo caso lo ejecutado se eleva a Q3,727.2 millones. Al año siguiente [2002] este se reduce a Q3,417.2 millones [Ministerio de la Defensa incluido]. Sin esta última cartera, lo ejecutado entre

Seguridad Interna, Corte Suprema de Justicia, Corte de Constitucionalidad y Ministerio Público fue de Q2,178.3 millones. En el año 2003, el gasto nuevamente remonta; esta vez a Q4,066.3 millones y sin el Ejército son Q2,646.4. En 2004 hubo nuevamente una reducción a Q3,468.8 millones. En el año 2005 se observa un incremento que lleva al sector Seguridad y Justicia a ejecutar Q2,705.5 y a alcanzar los Q3,503.9 millones, con el Ministerio de la Defensa incluido. En el año 2006 se aplica un incremento de Q538.3 millones para llegar a la cifra de Q4,042.2 millones, tendencia que se repite al año siguiente (2007) al elevar en Q426.4 millones el gasto, para alcanzar un monto ejecutado de Q4,468.6 millones.

A partir del año 2008 se observan tendencias sostenidas de crecimiento en el gasto en materia de seguridad y justicia. Durante ese año, el resultado fue de Q5,244.8 millones ejecutados, alrededor de Q776 millones más que el año precedente. En 2009, el monto se eleva a Q5,422 millones y en 2010 se gastan Q306 millones más, para hacer un total de Q5,728.2 millones. Finalmente, en 2011 el gasto en seguridad y justicia asciende a Q6,738.1 millones, de los cuales Q1,537 millones corresponden al Ministerio de Defensa.

#### **4.6.5. Gasto social integrado**

El análisis del gasto social indica que hubo tendencia al alza entre 2001 y 2011. No obstante, fue a partir del año 2008 cuando la inversión social empieza a tener un alza sostenida en la ejecución presupuestaria de los ministerios que comprenden a dicho sector.

Según se desprende de la información oficial del Ministerio de Finanzas, los sectores de salud y asistencia social (Q 45,255.8 millones) y educación, ciencia y cultura (Q. 81,795 millones) son los que más recursos ejecutaron durante el período 2001-2011.

#### 4.6.6. Recursos ejecutados por los programas sociales de Cohesión Social

De este gasto social es importante deslindar los gastos correspondientes a los denominados programas sociales, también conocidos como programas de Cohesión Social; este análisis se muestra en la tabla 5.

**Tabla 5. Inversión en programas presidenciales prioritarios**

Programa presidencial	Inversión			
	2008	2009	2010	2011
Mi familia progresa	116,701,850.69	968,672,627.23	1,138,782,139.38	901,474,053.84
Bolsa Solidaria	5,120,000.00	20,030,000.00	13,830,000.00	8,190,000.00
Comedores Solidarios	1,820,00.00	8,710,000.00	9,950,000.00	14,410,000.00
Escuelas Abiertas	31,634,800	167,473,500	116,828,130.00	69,675,443.00
Becas Solidarias			44,648,821.00	11,377,610.00
Todos Listos Ya		4,549,014	837,750.00	937,000
<b>Total</b>	<b>Q144,121,850.69</b>	<b>Q1,068,061,641.23</b>	<b>Q1,300,278,710.38</b>	<b>Q1,007,378,663.84</b>

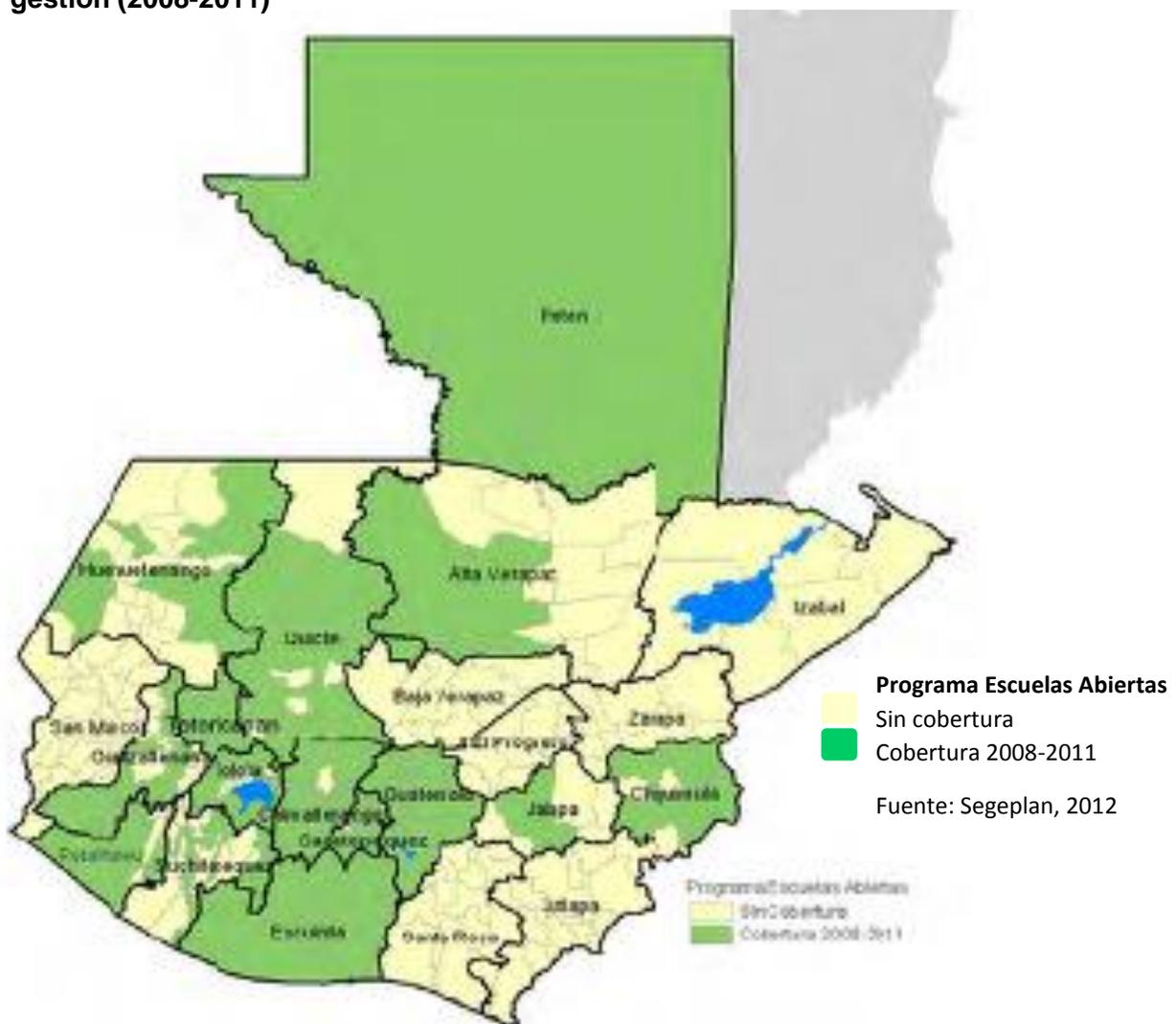
Fuente: Segeplan, 2012

Es importante remarcar que desde su inicio, la Comisión Interinstitucional de Cohesión Social nunca fue una institución; por lo tanto, no tenía la función de ejecutar recursos. Esto siempre es y fue una desinformación utilizada por los detractores, específicamente la oposición a los programas sociales, para desvirtuar el trabajo y los logros de Cohesión Social.

Como marco referencial, es importante mencionar que el *Presupuesto General* Total en la administración presidencial del Ing. Álvaro Colom, 2008-2012, fue de Q42.7 millardos en 2008, Q45.7 millardos en 2009, Q50.4 millardos en 2010 y Q43.5 millardos en 2011 (Segeplan, 2012). Los programas sociales surgen como parte del pilar y eje de solidaridad del *Programa y política general de Gobierno 2008-2012*; se trata de una estrategia anti-cíclica para paliar la crisis de los precios del petróleo, materias primas y alimentos en 2008 y la recesión económica internacional en 2009.

Los programas sociales fueron, más bien, programas presidenciales encaminados a romper el círculo intergeneracional de la pobreza desde una óptica integral. Se les considera «programas presidenciales» porque eran prioridad del presidente y se orientan al acceso a servicios básicos en el área de salud, educación, nutrición y violencia: Mi familia progresa, Bolsa Solidaria, Comedores Solidarios, Escuelas abiertas, Becas Solidarias y Todos Listos Ya. Durante el cuatrenio, la inversión en estos programas sociales fue de Q144,121,850.69 en 2008; Q1,068,061,641.23 en 2009; Q1,300,278,710.38 en 2010 y Q1,007,378,663.84 en 2011.

**Figura 12 Cobertura territorial del programa Escuelas Abiertas, según año de gestión (2008-2011)**



**Tabla 6. Logros programas presidenciales priorizados**

Programa presidencial	Logros			
	2008	2009	2010	2011
Mi familia progresa	700,204 niños y niñas de 0 a 15 años 280,996 familias inscritas	1,342,981 niños y niñas de 0 a 15 años 477,476 familias	2,156,924 niños y niñas de 0 a 15 años 814,625 familias	2,419,784 niños y niñas de 0 a 15 años 887,972 familias
Bolsa Solidaria	31, 285 familias	66,284 familias	296,933 familias	352,416 familias
Comedores Solidarios	180,915 raciones alimentarias	1,821,000 raciones alimentarias	3,273,085 raciones alimentarias y 381,700 en albergues <sup>i</sup>	2,275,091 raciones alimentarias <sup>i i</sup>
Escuelas Abiertas	25,534 personas	203,728 personas	258,011 personas	274,300 personas
Becas Solidarias			14,116 beneficiarios	9,344 beneficiarios <sup>i i i</sup>
Todos Listos Ya		1,622 alumnos músicos participantes en conciertos	2,443 alumnos músicos participantes en conciertos	4,759 alumnos músicos participantes en conciertos

<sup>i</sup> Durante el año 2010, por la emergencia del Pacaya y Ágatha, se apoyó con 381,700 raciones de alimento a los albergues, en Guatemala, San Vicente Pacaya, Villa Canales, Amatitlán, Gualán, Chichicastenango, Puerto de San José y Puerto de Iztapa

<sup>i i</sup> A septiembre de 2011

<sup>i i i</sup> al 4 de octubre de 2011

Fuente: Segeplan, 2012

Como se puede ver en la tabla 6, solo en el año 2011, el programa Mi familia progresa cubrió a 887,972 familias y envió a la escuela a 2,419,784 niños y niñas de 0 a 15 años; no solo se les mandó a la escuela sino que también el propósito fue mantenerlos en la escuela. Con Bolsa Solidaria se atendieron 352,416 familias; con Comedores Solidarios se sirvieron 2,275,091 raciones alimentarias; con Escuelas Abiertas se atendió a 274,300 niños y jóvenes; con Becas Solidarias se beneficiaron 9,344 personas y Todos Listos Ya tuvo 4,759 alumnos músicos, participantes en conciertos.

Es importante mencionar que de la ejecución e inversión en los programas sociales se derivan del presupuesto de la institución que los ejecutaba. En este

caso, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud y Asistencia Social tenían cargo de su mismo presupuesto la implementación e inversión del programa Mi familia progresa; la Secretaría de Bienestar Social y el Ministerio de Educación tenían Escuelas Abiertas; Secretaría de Bienestar Social, a Comedores Solidarios; Becas Solidarias estaba a cargo del Ministerio de Educación; y Bolsas Solidarias estaban a cargo de la Secretaría de Bienestar Social, el Fondo Nacional para la Paz, el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de la Defensa. Es decir, una o varias instituciones tenían distribuidos el presupuesto de los programas, lo cual contribuyó a hacerlos más eficientes y a mejorar la calidad del gasto, la cobertura y los resultados de los programas. Cabe destacar que en 2008, la inversión en los programas sociales significó 0.0004870 del producto interno bruto; en 2009, el 0.003468 del PIB; en 2010, el 0.00390 del PIB y en 2011, 0.0027152 del PIB. Esto comprueba que la inversión y gasto social en Guatemala es mínima con relación a la brecha de desigualdad, pobreza, pobreza extrema y violencia, lo cual demuestra que el modelo de quitarle responsabilidad al Estado ya caducó pues Guatemala está dentro de los países que menos inversión social tienen en relación al PIB: 7 % en promedio, lo cual sigue siendo mínimo para lograr la reducción de la brecha de desigualdad y pobreza con grandes rezagos en equidad, desnutrición crónica y seguridad (Banco de Guatemala, 2017).

Del *Presupuesto Nacional del 2008*, los programas sociales representaron 0.0033 por ciento; en 2009, 0.0233 por ciento; en 2010, 0.0257 por ciento; en 2011, 0.0231 por ciento. Una inversión realmente pequeña en relación al *Presupuesto Nacional* y en relación a la cobertura de los programas en el caso de Mi Familia Progresa que tuvo una cobertura máxima en 2011 de 887,972 familias y 2, 419,784 niños de 0 a 15 años en la escuela, que tuvo un costo para el Estado de Q48.988 por familia al año y Q17.9768 por niño atendido anualmente en promedio total anual.

**Tabla 7. Cobertura de programas sociales 2011**

Cobertura de programas sociales, por grupo de ingreso y área geográfica (2011)									
	y < 2.5	y < 4	y > 4	y < 2.5	y < 4	y > 4	y < 2.5	y < 4	y > 4
Transferencias condicionadas	57.9	85.8	14.2	45.6	76.5	23.5	60.7	87.9	12.1
Pensiones no contributivas	28.9	48.6	51.4	25.2	37	63	31.8	57.7	42.3
Educación preescolar	37.5	66.1	33.9	23	53.5	46.5	49.5	76.5	23.5
Educación primaria	47.3	75.6	24.4	33	62.7	37.3	56	83.5	16.5
Educación secundaria	26.3	54.7	45.3	17	42.4	57.6	39.5	71.9	28.1
Educación Terciaria	2.4	6.8	93.2	2	5.8	94.3	6.9	19.1	80.9
Gasto total educación	35.8	60.3	39.7	20.1	41.5	58.5	51.9	79.5	20.5
Salud	19.4	37	63	10.8	23.6	76.4	34.6	60.7	39.3
Subsidio a la electricidad	23.4	48.2	51.8	15.7	36.1	63.9	33.8	64.3	35.7
Subsidio al transporte	6.6	20.6	79.4	6.1	18.7	81.3	9.7	33.6	66.4
Exenciones impositivas	17.3	37.9	62.1	5	16.2	83.8	27.8	56.5	43.5
Pensiones contributivas	0.6	2.7	97.3	0.5	1.9	98.1	1.7	14.6	85.4
Porcentaje de población	33.33	58.5	41.5	19	40.5	59.5	46.7	75.5	24.5.

Fuente: Icefi / FIDA con base en la ENCOVI 2011

Es importante observar como el gasto público social creció a partir del 2008 a 2011; en 2008 crece un 10.4% en relación a 2007; 19.4% de crecimiento en 2009 en relación a 2008; 2010 14.3% de crecimiento; en 2011 3.8%. En resumen durante los cuatro años de gestión la inversión social creció un total de Q 8, 765.4 equivalente a 56.75%.

En relación al PIB (Producto Interno Bruto) el gasto social del gobierno central en el mismo periodo fue de 0.4 puntos en 2008; 1 punto en 2009; en 2010 tuvo un descenso de 0.03 puntos. Debido a la crisis económica mundial y en 2011 bajo 0.01 puntos por la misma razón. (Fuente: observatorio social. Cap. 1 org. gasto social).

ICEFI (Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales) según la tabla demuestra “la cobertura de programas sociales por grupo de ingreso y área geográfica (2011).

Según ICEFI esta gráfica “muestra la distribución de los beneficios para los

distintos programas del gasto público así como las diferentes líneas de pobreza a partir del ingreso de mercado (ingreso por días): <2.5 (líneas internacionales de pobreza extrema y <4 pobreza total; y <4 (no pobres).

Asimismo ICEFI sostiene que por ejemplo el 85.8% de la población en pobreza recibe el programa Mi Familia Progresiva (Transferencia condicionada) a nivel nacional mientras que 14% de los beneficios se entrega a familias no pobres. En el área urbano se entrega el programa el 45.6% de la población en extrema pobreza, 76.5% a población pobre y al 23.5% a población no pobre. En área rural el programa se entrega al 60.7% población en extrema pobreza y 87.9% a poblaciones y el 12.1% de población no pobre. Según ICEFI esto significa que hay una fuga de 66.5% del programa en el área urbana y el 35.5% en el área rural de acuerdo a la población meta establecida por el programa.

Sin embargo es importante señalar dos cosas muy fundamentales del programa Mi Familia Progresiva de esta gráfica: el 80 % del programa se enfocó al área rural y las bases del programa eran bases de beneficiarias “vivas” enfocadas a mujeres que eran revisadas constantemente con un bajo porcentaje de error, ya que no eran estáticas lo cual se explica más adelante. Es también eminente mencionar que dentro de las reflexiones finales ICEFI “las estadísticas muestran que los niveles de pobreza en Guatemala son alarmantes siendo en el área rural más grande. Y que si el hogar es dirigido por una mujer, la probabilidad de ser pobre es más alta que si el jefe del hogar es un hombre. Además que una persona empleada en el sector informal es más pobre que un trabajador (a) del sector formal”.

## CAPÍTULO V

### 5. PRESENTACIÓN DE RESULTADOS: LIMITACIONES Y POTENCIALIDADES PARA ESTABLECER UN SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL EN GUATEMALA

El presente capítulo se construye a partir de dos aspectos centrales:

- a) Como resultado del estudio de las teorías abordadas en el marco teórico del presente trabajo, concretamente en el estudio de los enfoques latinoamericanos de la protección social. Los autores Grosh, Ninno, Tesliuc y Ouerghi (2008, p. 2-4) establecen los componentes básicos de un sistema de protección social en el actual contexto de la región, lo que hace referencia a las experiencias implementadas en los diferentes países; estos componentes son pertinencia, adecuación, equidad, eficacia, compatibilidad con incentivos, sostenibilidad, dinamismo, calidad y sistema de administración eficaz.
- b) Los casos de Brasil y Ecuador como referencia al estudio de la implementación de los programas en Guatemala en el período 2008-2011. Además, en este caso se identifican las limitaciones y las potencialidades institucionales y políticas para establecer un sistema de protección social en el país, a partir de las variables abordadas:
  - Los antecedentes (contextualización o repuesta del sistema al contexto nacional donde se apliquen a necesidades particulares, lo que se ha denominado «pertinencia del sistema»)
  - Cambios sustantivos en lo político, económico y social
  - Gestión pública para la implementación del sistema

- Políticas y programas de protección social
- Enfoque universal o de focalización
- Gasto social

El Programa de Naciones Unidas en Guatemala (PNUD, 2015) establece que Guatemala tiene antecedentes que indican que existen esfuerzos para alcanzar un modelo de protección social, aunque todavía no existan estudios suficientes en la materia que faciliten un consenso académico acerca de, si efectivamente, se ha avanzado hacia un sistema de protección social como tal.

En el presente capítulo se discuten las limitaciones y potencialidades observadas luego de un intento por establecer un modelo de protección social en el país, sobre la base del período de estudio en Guatemala, 2008-2011; lo cual requiere estudiar los antecedentes inmediatos.

En ese sentido, este capítulo se construye sobre la base de la discusión de resultados de las experiencias estudiadas y de entrevistas realizadas a actores involucrados en el proceso, tales como exfuncionarios guatemaltecos del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Ministerio de Educación y expertos en la implementación de programas sociales, concretamente el de transferencias monetarias condicionadas.

De acuerdo con el informe final *Avance de los programas sociales y su institucionalización, el caso de Guatemala* del Programa de Naciones Unidas para Guatemala (2015), en el país existen antecedentes y un ente rector en materia de protección social [Ministerio de Desarrollo Social, el cual no forma parte del período de estudio]. Adicionalmente, se afirma que existe un marco legal que propicia el inicio de un modelo en Guatemala y que parte de la *Ley de Desarrollo Social, Decreto No. 42-2001* del Congreso de la República de Guatemala; además de diseños y bases técnicas de programas sociales —con evaluaciones de

organismos internacionales— que consoliden un sistema para el caso de Guatemala. Producto del estudio de la protección social en Guatemala [capítulo IV de la presente investigación] existen avances en materia de estrategias inconclusas de reducción de la pobreza, marco legal e institucional, así como diseño de programas sociales focalizados de acuerdo con la pertinencia nacional, aunque con serias dificultades que se abordarán en la variable correspondiente.

Al respecto, como producto de las entrevistas realizadas y al tomar en cuenta las dificultades que presentan las posiciones de actores políticos, se puede afirmar que sí existe un sistema de protección social aunque limitado, orientado a la población que goza de un trabajo formal, el caso de la seguridad social a través de la cobertura del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social —IGSS—. Pero en las actuales condiciones de vida de la población este es insuficiente, por lo que se requiere de un sistema de protección social hacia la población que no goza de este beneficio.

Para Caravantes Tobías, máster en salud pública con énfasis en nutrición materno infantil:

«...en el contexto de la política pública, Guatemala ha tenido pocas y discontinuas experiencias de protección social. Existe a nivel de los marcos legales leyes de apoyo a la protección social pero que se cumplen parcialmente o están dirigidas a grupos específicos» (V. Caravantes Tobías, comunicación personal, 15 de octubre 2016).

Otras posiciones, con experiencias en implementación de programas sociales manifiestan que difícilmente puede hablarse de protección social en el país, debido a que esta se ha concretizado solo en intenciones políticas, pero no como compromiso de Estado. Al respecto, el doctor en educación, B. Argueta Hernández, plantea mediante comunicación personal que:

«El sistema puede presentar obstáculos para llevar a cabo planes y acciones efectivas de protección, lo que hace compleja la implementación. En primer lugar, los recursos financieros que siempre resultan ser insuficientes para cubrir o proveer de manera integral el conjunto de servicios que demanda la protección social. En segundo lugar, la política sostenida en el mediano y largo plazo en un contexto de opinión pública contrario a prestar algunos programas de protección social. En tercer lugar, un equipo de técnicos, considerando la falta de experiencia en estos temas y la ausencia de búsqueda del cumplimiento de resultados de calidad. En cuarto lugar, capacidades y liderazgo para la coordinación efectiva. También la imagen de falta de transparencia que ha prevalecido en fondos sociales y programas sociales» (B., Argueta Hernández, comunicación personal, 13 de octubre del año 2016).

En ese sentido, existen vacíos institucionales, tales como establecer un sistema como política de Estado que garantice los compromisos constitucionales de orientar el desarrollo con enfoque de derechos; esto implica implementar políticas y programas sociales con enfoque en derechos sociales y universales, así como un sistema con gasto social para asegurar derechos y redistribución. Todo lo anterior requiere romper la orientación focalizada de los programas sociales y tomar como base el contexto de pobreza general y extrema en el país que se encuentra en los 22 departamentos y las carencias en la seguridad social. Para el licenciado en economía N. Hernández Fajardo, según comunicación personal, es importante «que se establezca un sistema como tal, pues se debe contar con un equipo de funcionarios con capacidad técnica, presupuesto, transparencia y procesos de participación directa de los beneficiarios» (N., Hernández Fajardo, comunicación personal, 13 de octubre del año 2016).

### **5.1. Análisis las limitaciones y potencialidades para el establecimiento de variables básicas de un sistema de protección social**

Dentro de la investigación se pueden analizar las limitaciones y potencialidades para el establecimiento de variables básicas respecto al tema de protección social, dentro del cual se distinguen algunas variables, como:

### **5.1.1. Variable 1. Los antecedentes**

A continuación se presenta la respuesta del sistema al contexto nacional donde se aplican a necesidades particulares, lo que se ha denominado «pertinencia del sistema». Una de las limitaciones iniciales para analizar la respuesta de un sistema de protección social al contexto nacional es la implementación tardía de programas sociales como un intento de crear un sistema de protección social. Los países latinoamericanos adoptan el modelo en el contexto de la etapa postconsenso de Washington, lo cual no sucede en Guatemala, donde las políticas sociales no ocupan un papel importante en la agenda nacional y, en su lugar, se concentran en acciones destinadas a fomentar el enfoque de crecimiento económico sin garantizar beneficios a la población. Esto conduce a un crecimiento crítico de la pobreza general y pobreza extrema que agudiza las condiciones de la población sin garantizar oportunidades de desarrollo.

Al no contar con instrumentos técnicos de política pública, como un censo poblacional [el último que se tiene es el *Censo Nacional XI de población y VI de habitación* del año 2002] que permitiera establecer acciones técnicas de políticas sociales sobre datos reales, tampoco se pueden establecer proyecciones que conduzcan hacia la eficacia y eficiencia en la toma de decisiones, problema que también afecta el caso particular de un sistema de protección social.

En Guatemala no existe un consenso político que establezca una estrategia de reducción de la pobreza. Las dos estrategias que se establecen, previo a la del período de estudio, son *El Camino de la Paz 2001* y *Guate Solidaria 2006*; posteriormente se establece Consejo de Cohesión Social en el período 2008-2011. La última estrategia cuenta con potencialidades en el marco del establecimiento de un sistema de gestión pública de acciones, políticas y programas sociales que

resuelvan problemas sociales [salud, educación, seguridad alimentaria y nutricional, entre otros], la falta de toma de decisiones en materia de inversión social, así como la relación entre política económica y política social. Dentro de sus potencialidades se encuentra el diseño de programas sociales, con líneas de bases establecidas, que permiten un proceso de evaluación y de las acciones que pueden aglutinarse en un sistema de protección social que incluyan los componentes necesarios.

### **5.1.2. Variable 2. Cambios sustantivos en lo político, económico y social**

Según la clasificación de grupo de países de acuerdo con Delamaza (2004), Guatemala se encuentra en el grupo de países cuyas reformas no son sustanciales; sin embargo, se han priorizado políticas contra la pobreza. El periodo de estudio, caso de Cohesión Social, puede situarse en la clasificación expuesta por Delamaza, aunque este autor, por el año de publicación, no incluye a Guatemala y no existen estudios teóricos latinoamericanos que incluyan al país como un modelo. Solo existen experiencias de proyectos específicos que han sido desarrollados por organismos internacionales, tal es el caso del informe de PNUD (2015).

En ese sentido, es parte de la limitación que el modelo de Cohesión Social y las acciones anteriores a este período no representan cambios sustantivos en lo político, económico y social. Sin embargo, como una potencialidad, el modelo de gestión del Consejo de Cohesión Social representa un cambio temporal mientras se lograba la creación de un Ministerio de Desarrollo Social y así generar un espacio de coordinación interinstitucional para la gestión de programas sociales. No existe claridad en la posibilidad de crear un pacto social público privado, el cual no se concreta a pesar de haberse iniciado un proceso de diálogo; tampoco hay involucramiento de organizaciones de la sociedad civil más allá de la vinculación con la política de descentralización que permitió mayor liderazgo de los gobiernos locales. Además, la dificultad para establecer desde el Consejo de Cohesión Social la desvinculación de la política social con la política económica y preparar

una segunda fase impidió garantizar un cambio en lo económico.

De acuerdo con el Dr. L. Ovalle Cabrera, especialista en gestión de hospitales y salud pública, en comunicación personal, indica que en materia de políticas de salud, un sistema de protección social puede ser «un parte aguas necesario para transformar el sistema de salud que verdaderamente brinde cobertura universal con equidad y solidaridad. Además puede asegurarse un fondo de retiro digno» (L. Ovalle Cabrera, comunicación personal, 14 de octubre del año 2016).

### **5.1.3. Variable 3. Los programas de protección social**

En cuanto a los programas de protección social, existen debilidades de implementación relacionadas con la falta de una política pública de protección social que establezca objetivos destinados a reducir la pobreza y la pobreza extrema en el país. Esta política debe estar orientada a complementar y fortalecer el sistema de seguridad social, así como a establecer criterios de crisis tales como desastres naturales, problemas asociados al cambio climático, etc.

Adicionalmente, los programas sociales del Consejo de Cohesión Social, dependientes del modelo de coordinación temporal de coordinación, carecen de garantías jurídicas y políticas de sostenibilidad en el tiempo, especialmente al afrontar cambios de gobierno que impiden establecer una segunda fase de la implementación que consista en relacionar la política social con la política económica.

Como potencialidades, los programas representan herramientas técnicas de políticas y programas, tales como diseño y líneas de bases establecidas para el fortalecimiento de su implementación y el diseño de procesos de evaluación para retomar objetivos originalmente planteados. En ese sentido, existen áreas que pueden retroalimentar los programas sociales para enfocarlos hacia la protección social y convertirlos en programas de prevención de violencia, de generación de oportunidades, de mejoramiento de la calidad y de acceso a la salud, a la educación y de mejora de las condiciones de seguridad alimentaria y nutricional.

Este modelo también permite la aglutinación de objetivos de programas institucionales que, en algunos casos, duplican esfuerzos y recursos.

#### **5.1.4. Variable 4. Gestión pública para implementar el sistema**

El modelo de gestión de coordinación interinstitucional de programas sociales a través del Consejo de Cohesión Social tiene como principio la solidaridad, pero no llegó a representar un sistema de protección social como tal, debido a que, según lo indicado en Grosh *et al.* (2008), requiere los siguientes componentes:

- **Eficacia.** En virtud que los programas establecidos no respondieron a un mismo grupo objetivo, sino a diversos [jóvenes en riesgo, familias en extrema pobreza y pobreza general en municipios prioritarios, Consejo de Cohesión Social Urbano y jóvenes sin ocupación o sin recursos para estudios superiores –caso de becas empleo y becas estudio—, entre otras] es difícil alcanzar este componente. Es decir, en la medida que proliferan los programas, estos canalizaron recursos a diferentes grupos objetivos; por ende, respondieron a resultados diversos.
- **Faltó compatibilidad con incentivos.** Es decir que, como producto de la intervención con programas sociales, no se puede evaluar y determinar cambios de conductas en los grupos objetivo. Este factor, sin embargo, también tiene relación con el poco tiempo de implementación. Una excepción importante es el programa Escuelas Abiertas, en el cual se pueden establecer cambios de conducta en poblaciones de zonas de alto riesgo social, tales como jóvenes miembros de pandillas y otros miembros de la comunidad.
- **Sostenibilidad.** No se logra, debido a la falta de una institución rectora. Hizo falta un Ministerio de Desarrollo Social que tomara su rol para alcanzar este componente.

Sin embargo, se puede indicar que en los componentes para establecer un sistema de protección social se lograron avances en materia de:

- **Pertinencia.** En virtud que el modelo de gestión de coordinación de programas sociales y su implementación responden al contexto nacional, con necesidades particulares.
- **Adecuación.** Los programas atendieron grupos y subgrupos de acuerdo al nivel de intervención; tal fue el caso de jóvenes en riesgo en zonas de alto riesgo, cubiertos por el programa Escuelas Abiertas. Adicionalmente, el programa Todos Listos Ya cubrió a la población juvenil con potencial artístico para prevenir la violencia. Así, el programa de microcréditos para mujeres y el programa de transferencias monetarias condicionadas atendieron a las familias en pobreza y pobreza extrema.
- **Equidad.** Relacionada con el trato justo y equitativo a los beneficiarios de cada programa. Todos los programas sociales coordinados desde el Consejo de Cohesión Social cumplieron con los objetivos de brindar beneficios a los hogares y personas más pobres.
- **Dinamismo.** El modelo de Cohesión Social no fue estático; evolucionó durante su existencia al diseñar e implementar programas sociales diversos y fortalecer etapas de implementación de lo previamente ejecutado. En ese marco, los informes de organismos internacionales, como la evaluación del Banco Mundial (2010) sobre el programa Mi Familia Progresá, sirve de retroalimentación. Existen constantes evaluaciones a los programas y ajustes periódicos para lograr mejores resultados.
- **Calidad en la implementación.** Todos los programas llenaron el requisito de ser parte de un sistema con programas funcionales que dependen de su diseño y establecimiento de beneficiarios. Por lo

tanto, fueron programas técnicamente bien definidos, acordes a la exigencia del modelo de gestión de coordinación interinstitucional, con indicadores claros, algunos de ellos incluso con líneas de base, presupuesto y mecanismos de coordinación con enfoque integral y evaluaciones de desempeño y de impacto.

Finalmente, el modelo de Cohesión Social representa, durante su existencia, un sistema de coordinación interinstitucional adecuado a las necesidades técnicas, con personal operativo y de asesoría autocrítico, proactivo y eficiente, así como un «mecanismo de armonización interinstitucional y plataforma de las acciones orientadas al combate a la pobreza, tanto en los sectores de salud y educación, como en la implementación de programas y estrategias presidenciales orientadas con la reproducción estructural de la pobreza»(Segeplan, 2012).

En las entrevistas a expertos involucrados en la implementación de programas sociales durante el período abordado, las limitaciones expresadas para un modelo de gestión de programas sociales de protección social son varias. En el sentido técnico de políticas, Caravantes Tobías, indica que se requiere:

«1. Un sistema de información que permita orientar a los sujetos de derecho que requieren protección social en diferentes dimensiones; 2. Caracterizar los diferentes niveles de protección social en diferentes ámbitos y las condiciones de ascenso a una protección básica general; 3. Establecer un marco legal que le permita la continuidad a través de los diferentes gobiernos; 4. Establecer conceptualmente que la protección social no es un gasto si no es realmente una inversión social para el desarrollo económico del país» (V. Caravantes Tobías, comunicación personal, 15 de octubre 2016).

En el mismo ámbito, el Dr. en educación B., Argueta Hernández identifica:

«Las capacidades de diseño de un sistema de protección que integre los distintos componentes y sectores, pensados de manera descentralizada y

desde la perspectiva del ejercicio de los derechos ciudadanos; planificación con una visión clara y resultados claramente establecidos; conciliación entre la gestión y negociación política con la gestión administrativa; establecimiento de metas conjuntas y específicas por sector, ministerio, secretaría y dependencias; evaluación permanente de un sistema de protección; y retroalimentación de los procesos de manera oportuna» (B., Argueta Hernández. comunicación personal, 13 de octubre del año 2016)

Adicionalmente, dentro de las potencialidades, B., Argueta Hernández (comunicación personal, 13 de octubre del año 2016) expresa:

«...que un modelo de gestión de programas sociales brinda la oportunidad de priorizar recursos e inversión focalizando como prioridad a los más necesitados del sistema de protección social; garantizar mejores resultados y servicios de mejor calidad; aunar esfuerzos y propuestas conjuntas de acción; incorporar a mayores segmentos de la población a procesos de participación ciudadana vinculados al desarrollo; así como sistematizar procesos que puedan robustecer los factores de protección social y la solidaridad».

#### **5.1.5. Variable 5. El enfoque universal o de focalización**

A pesar que la opinión pública se centra en el sistema de gestión, el bastión de la crítica principal como sistema, desde el punto de vista técnico y con pertinencia en el contexto nacional es el enfoque. Es positivo retomar la obligación constitucional del Estado en cuanto a la gratuidad en la educación y de la salud. Sin embargo, la focalización de los programas es hoy, desde los diseñadores del modelo de Cohesión Social, el punto de limitación mayor, dado que se orienta hacia la pobreza extrema y pobreza general en municipios priorizados cuando la pobreza está generalizada en todo el país, con indicadores mayores a 51 % y ambas fases toman en cuenta la focalización de los programas sociales, que aunque así se

implementan en varios países latinoamericanos no fue pertinente para el caso guatemalteco por las razones apuntadas.

El tema de la universalización de los programas sociales está vinculado con el gasto social y con una política fiscal que depende de un pacto político de actores clave, entre ellos, los partidos políticos representados en el Congreso de la República y los actores del sector privado, además del liderazgo de la sociedad civil.

#### **5.1.6. Variable 6. El gasto social**

El gasto social forma parte fundamental en la implementación de la política social y, por ende, de un sistema de protección social. Este es un tema estructural para el establecimiento de un sistema y debe surgir de la concepción de que el gasto social no limita el crecimiento económico, tal como lo demuestran los modelos brasileño y ecuatoriano; al contrario, la inversión social estimula la economía. Y aunque si bien es cierto que hay un aumento considerable de la inversión social, este no es estructural y sí forma parte una estrategia anticíclica para paliar los efectos de la crisis del petróleo en el 2008, la recesión económica internacional del 2009, los efectos de la tormenta Ágatha en 2010 y un período económico turbulento en 2011; todo esto con efecto directo sobre la economía guatemalteca.

## CONCLUSIONES

Con base en la revisión teórica y documental, el análisis de casos de protección social en Brasil y Ecuador, como casos de estudio de la implementación en América Latina, así como el resultado de entrevistas a actores involucrados en procesos de políticas sociales de protección social en Guatemala durante el período de estudio 2008-2011, se concluye que existen limitaciones estructurales para la implementación de un sistema de protección social en Guatemala, así como potencialidades que hacen falta consolidar, tales como las implementadas durante el período de estudio.

La protección social en América Latina tiene experiencias de sistemas de protección social y, de acuerdo con el recorrido teórico sobre la evolución de las políticas públicas, los enfoques de protección social se pueden aplicar a la región latinoamericana, como en los casos de Brasil, Ecuador y Guatemala. Los teóricos Delamaza (2004) y Martín (2013) establecen grupos para clasificar países de acuerdo con los enfoques y variables que necesitan para llevar a cabo políticas de protección; el caso de Guatemala se ubica dentro del grupo de países que implementan programas de protección social sin reformas sustanciales.

A partir de las experiencias aquí presentadas, especialmente de Brasil y Ecuador, se puede determinar la existencia de una era durante la que se implementan políticas sociales enfocadas a la reducción de la pobreza. Sin embargo, dos aspectos son cruciales para conocer la efectividad de esas políticas y sus programas: por un lado, el combate de la pobreza va más allá de las políticas públicas focalizadas y de las políticas sociales; por el otro, un combate efectivo y sostenible de la pobreza es insuficiente si solo se trabaja en materia de crecimiento económico.

En cuanto a los objetivos de investigación planteados, en lo referente a las principales limitaciones para la implementación del modelo de protección social en Guatemala, tomando como base el período de estudio 2008-2011, se concluye:

- a) La entrada tardía de programas de protección social en Guatemala, sobre todo del programa de transferencias condicionadas en las condiciones de pobreza general, pobreza extrema y desigualdad social, limita la eficacia de los resultados; esto se agudiza si no se cuenta con una política que garantice la inversión social sostenida. Es decir, que los programas no se encuentren dentro del marco de la planificación nacional, ni de prioridad nacional.
- b) Se establece, por tanto, que durante el período de estudio 2008-2011, Guatemala no cuenta con herramientas técnicas que garanticen la efectividad y eficacia de las políticas sociales a largo plazo. Esto afectó la base de diseño de las mismas e indicadores de evaluación de impacto en el tiempo.
- c) En Guatemala no se llevan a cabo reformas sustanciales para la implementación de un sistema de protección social; únicamente se priorizan programas sociales focalizados tal como se lleva a cabo en el período de estudio, a pesar de que la experiencia de América Latina, concretamente en Brasil y Ecuador, da cuenta que realizar cambios constitucionales o político-económicos representa la sostenibilidad y dinamismo del sistema.
- d) En el caso de estudio, el Consejo de Cohesión Social no llega a representar un cambio político, económico o social; en parte, por la falta del adecuado andamiaje jurídico de respaldo [como sí ocurrió en los casos de Brasil y Ecuador] y por la corta periodicidad de la vigencia en su implementación. Además, al modelo de gestión desde el Consejo de Cohesión Social le hizo falta el involucramiento de actores clave, tales como las autoridades locales en el marco de la descentralización. Asimismo, faltó construir un proceso de diálogo hacia un pacto político con partidos políticos, sector empresarial y organizaciones de la sociedad civil, incluyendo el ámbito académico.

- e) A la estrategia de Cohesión Social le faltó la institucionalidad rectora y la política de protección social que aglutinara los programas sociales del modelo temporal de coordinación interinstitucional del Consejo de Cohesión Social, lo cual no garantiza la sostenibilidad de los mismos aunque sí se logra la articulación alrededor de objetivos comunes.
- f) A pesar de que los programas sociales sí contaron con instrumentos técnicos, hizo falta establecer un sistema de información, institucionalidad, toma de decisiones participativas sociales en cuanto a la inversión social, descentralización del modelo, generación de participación ciudadana y una planificación con metas y objetivos para conducir a resultados concretos.
- g) En el gasto social, durante el período de estudio y en el caso de Guatemala, a pesar del incremento en gasto social entre 2008 y 2011, no se logran impactos políticos que garanticen una mayor eficiencia en la inversión social. Faltó relacionar los objetivos del Consejo de Cohesión Social con la política fiscal y la creación de un ente rector que hiciera posible la instalación de un sistema y su sostenibilidad a largo plazo.
- h) Faltó relacionar y coordinar la política social con la política económica con más fuerza y estrategia para garantizar la sostenibilidad en los programas sociales, así como mayor énfasis en la capacitación para la productividad que resultara en empleo pleno y digno. Hubieron avances en estas acciones pero faltó más énfasis y más cobertura.
- i) «La política social es el corazón de las responsabilidades del Estado» afirma la Cumbre de Copenhague sobre Desarrollo Social (2017); por lo tanto, la ejecución de la política social es a través de los programas sociales y estos, por consiguiente, deben traducirse en una política de Estado a través de un decreto ley o cambios constitucionales, como lo hizo Ecuador. Esto con la finalidad de que trasciendan y sean respetados en el cambio de cada gobierno. Esto evita que los programas sociales

pierdan su objetivo, fortaleciendo de esa manera y manteniendo el enfoque eminentemente técnico para garantizar su evolución y su permanencia.

Dentro de las principales potencialidades para la implementación del modelo de protección social en Guatemala, tomando como base el período de estudio 2008-2011, se concluye:

- a) Los programas sociales del modelo de la estrategia del Consejo de Cohesión Social que se establecen durante el período de estudio cuentan con diseños y líneas de bases, que permitieron adecuarse a un sistema de protección social. Esto garantiza la continuación de los programas y el establecimiento de su institucionalidad con resultados de impacto a través de procesos de evaluación, a pesar de sus debilidades.
- b) En Guatemala, durante el período de estudio, el Consejo de Cohesión Social no representa un cambio político, económico ni social; únicamente visibiliza un modelo temporal de gestión de programas sociales que, en su momento, tiene resultados en materia de implementación y coordinación de políticas sociales enfocadas en los objetivos de dichos programas, así como en una estrategia de atención a problemas que limitan la pobreza y vulnerabilidad social.
- c) La implementación del Consejo de Cohesión Social crea un mecanismo de coordinación interinstitucional que identificaba prioridades, metas de programas, resultados inmediatos y retroalimentación de los programas sociales, de acuerdo con la realidad y la población objetivo. Realmente significó “un estilo y modelo de gestión”.
- d) La experiencia en la implementación de programas sociales deja como resultado instrumentos técnicos, programas diseñados y líneas de base que permitió medir los resultados a mediano y largo plazo, con posibilidades de reorientación.

- e) Un avance fundamental identificado en el presente trabajo es que durante el período de estudio se implementa un modelo de gestión de coordinación interinstitucional para la implementación de programas sociales por medio del Consejo de Cohesión Social. Sin embargo, este mecanismo no logra convertirse en un sistema de protección social como tal, aunque sí determina la existencia de bases para el establecimiento del sistema en Guatemala.
- f) Se evidencia que es positivo hacer efectivo el derecho constitucional de la población en cuanto a la gratuidad en los servicios de salud y educación. Sin embargo, la priorización geográfica establecida para la focalización en fases de implementación no representa un impacto en el tiempo, en virtud de que la pobreza es generalizada en el país.
- g) En cuanto al gasto social, a partir del año 2008, el aumento se hace notorio. El sector salud y asistencia social se eleva de Q3,999.90 millones, en el año 2007, a Q6,900 millones en el año 2011. En el sector educación, ciencia y cultura, lo ejecutado entre los mismos períodos pasó de Q7,537.50 millones, en 2007, a Q11,740.90 millones en 2011.
- h) A través de la implementación del programa de transferencias monetarias condicionadas, Mi familia progresa, se logran avances significativos en materia educativa. Durante 2007 – 2011 se llevó y se mantuvo en la escuela a 2,419,784 niños y niñas de 0 a 15 años, lo que elevó la cobertura en educación preescolar en un 33%; primaria 10%; ciclo básico en 110% y diversificado en 82%. En promedio total se incremento la escolaridad a un 20% con un total de 543,973 y jóvenes más en las escuelas y un total 3,280,302 niños y jóvenes inscritos en este periodo. Esto también se debe a la universalización de la gratuidad (MINEDUC). Se logra llegar también a una cobertura del 47.40% en pre – primaria; 92.75% en primaria; 43.25% nivel básico y 23.36% nivel diversificado. Es importante mencionar que en 2009 se alcanzó una

cobertura del 98% en primaria. En este mismo periodo 2008 – 2011 se construyeron un total de 5,581 obras escolares que incluye escuelas y aulas. Asimismo en el programa de alfabetización se benefició a 24 municipios declarados libres de analfabetismo y en proceso de ser declarados.

- i) De acuerdo con la ENCOVI 2011 (Segeplan, 2012), la pobreza extrema bajó de 15.20 % en 2006 a 13.33 % en 2011. Así mismo el programa Mi familia progresa logró llegar al 22.6 % de la población. «El haber logrado una cobertura del 22.6 % de la población total del país, a uno de cada cinco guatemaltecos y guatemaltecas en un período menor a tres años es un hecho sobresaliente» (PNUD, 2015, p. 17).
- j) En 2011 se implementó el Registro Único de Beneficiarios —RUB— como apoyo al fortalecimiento institucional de la política social, como eje transversal para apoyar los sistemas de seguimiento de los programas sociales y el uso de la tecnología por medio de este registro. Se logró integrar la información de 11 programas sociales a nivel nacional en una sola base de datos y se logró la integración y relación entre cada programa. Esto permitió la estandarización de la información para la búsqueda de las condiciones entre programas.
- k) De acuerdo con una evaluación externa (IDIES, URL, BM, citado en S. Torres, 2013), el programa Mi familia progresa logró estimular el uso de los servicios de salud y redujo las enfermedades por chequeo médico; amplió la inscripción de las niñas en la escuela, generó mayor comunicación entre madres y escuela, 58 % de las madres indicaron que aumentó el rendimiento escolar, mejoró el empoderamiento de las mujeres y se logró dinamizar económicamente el mercado local en área rural.
- l) El Consejo de Cohesión Social implementó sus reportes de rendición de cuentas trimestralmente como muestra de transparencia y respondió al

fortalecimiento de la auditoria social.

- m)** En el periodo 2007-2011, en tema de salud se restableció el derecho a la salud gratuita y se incrementó la cobertura en pacientes nuevos en 21 %; en primeras consultas 31 %; reconsultas 109 %; emergencias 192 % e intervenciones quirúrgicas en un 68%. En cuanto a la población cubierta se llegó a un total de 4,774,013 con un incremento de 14 %. Asimismo se incrementó la contratación de médicos en un 75 %; enfermeras graduadas 61% y enfermeras auxiliares 58%. En este mismo periodo se abrieron 179 Centros de Atención Permanentes (CAP) atención 24 horas con un incremento de 43 en 2007 a 179 en 2011; con un aumento en inversión de infraestructura de 57 % en este mismo periodo y un incremento en la cobertura de vacunación de 11 %.
- n)** De los grandes beneficios del programa de transferencias condicionadas Mi Familia Progresá fue la reactivación de la economía a nivel local, además de aumentar el capital humano de los niños con énfasis en el área rural con el fin de romper el círculo intergeneracional de la pobreza.
- o)** A pesar de que se lograron impactos positivos en la cobertura, en los servicios de educación a través de los incentivos económicos, quedó pendiente el mejoramiento en la calidad educativa.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acuerdo Gubernativo 79-2008 del Presidente de la República de Guatemala. (2008). Guatemala.
- Acuerdo Gubernativo 226-2008 del Presidente de la República de Guatemala. (2008). Guatemala.
- Aguilar A. (1992). La Hechura de las Políticas Públicas. Colección de Antología de Políticas Públicas. Segunda Antología. Tercera edición, marzo de 2000. México: Miguel Ángel Porrúa, Grupo Editorial.
- Aguilar, L. (1992) . *Estudio de las Políticas Públicas*. Colección de Antología de Políticas Públicas 11. Primera Antología. Primera edición, julio de 1992. México: Miguel Ángel Porrúa, Grupo Editorial.
- Aguilar M., y Henrique, C. (2002). *Bolsa-Escola. Educación para enfrentar la pobreza*. Brasil, UNESCO.
- Aguilar A. y Lima F (2009). *¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas?*, en Contribuciones a las Ciencias Sociales, septiembre 2009. Recuperado de [www.eumed.net/rev/cccscs/05/aalf.htm](http://www.eumed.net/rev/cccscs/05/aalf.htm)
- Ball T. y Bellamy R. (2013). Historia del pensamiento político del siglo XX. Tres Cantos, Madrid, España: Ediciones Akal, S.A.
- Banco Interamericano de Desarrollo BID (2008) *Más crecimiento, más equidad Prioridades de desarrollo en Guatemala*. En Stein, E., Manzano, O., Morena, H., y Straface, F. (Eds.) Washington, D.C.
- Banco Interamericano de Desarrollo BID y Instituto Nacional de Salud Pública INSP (s.f.). *Evaluación Externa de Impacto al Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas, Mi Familia Progresa*. [Presentación Power Point] Guatemala.
- Banco Mundial (s.f.). *Guatemala Panorama General*. Recuperado. Recuperado de: <http://www.bancomundial.org/es/country/Guatemala/overview>
- Barahona, C., y Cisneros, V. (2014). 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. Serie de

Políticas Sociales. ISSN 1564-4162. Chile: Cooperación Alemana y CEPAL.

Bárcena, A. (mayo 2014) *La Crisis de la deuda latinoamericana: 30 años después*. En Comisión Económica Para América Latina CEPAL, Cooperación Alemana, Banco de Desarrollo de América Latina *La Crisis Latinoamericana de la Deuda desde la Perspectiva Histórica*. (pp. 9-18) Naciones Unidas. Santiago de Chile.

Bárcena A. (25 de enero de 2016) *América Latina y el Caribe es la región más desigual de mundo ¿Cómo solucionarlo?* Recuperado de <https://www.cepal.org/es/articulos/2016-america-latina-caribe-es-la-region-mas-desigual-mundo-como-solucionarlo>

Bernardo, K. (2011). *América Latina frente a la Crisis*. Argentina: PNUD, AECID.

Börzel, T. (s.f.). *¿Qué tienen de especial los policy networks? explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernación europea*. Revista Redes. Recuperado de <http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/policynet.pdf>

Cabrera, Delgado y Guzmán (2009). *Guatemala: Choques económicos, vulnerabilidad y políticas de protección Social*. Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales.

Cambridge University (1985) *Bringing of the State Back In*. En Evans, B., Rueschemeyer, D. y Skocpol, T. (Eds.). Cambridge: Cambridge University Press. ISBN 0521 31313 9.

Carranza y Cisneros (2014). *Hacia un sistema de protección social más inclusivo en el Ecuador*. Políticas Sociales. En CEPAL y Cooperación Alemana (Ed.) Naciones Unidas: Chile. Serie ISSN 1564-4162.

Cecchini, S., Filgueira, F., y Robles, C. (2014) *Sistema de protección social en América Latina y El Caribe. Una perspectiva comparada*. En CEPAL y Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega. Serie 202. Naciones Unidas. Santiago de Chile. ISSN 1564-4162

- Cecchini, S., Filgueira, Martínez, R. y Rossel, C. (2015). *Instrumentos de protección social Caminos latinoamericanos hacia la universalización* Santiago. CEPAL.
- Código de Salud. Decreto 90-97 del Congreso de la República de Guatemala, 1997. Guatemala.
- Comisión Económica Para América Latina CEPAL, (2007) *Cohesión Social Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina* Colaboradores Agencia Española de Cooperación Internacional, Secretaría General de Iberoamérica. Santiago de Chile: CEPAL
- Comisión Económica Para América Latina CEPAL (2016) *Base de datos de inversión social en América Latina y El Caribe*. Naciones Unidas. Recuperado de <http://observatoriosocial.cepal.org/inversion/es>
- Comisión Económica Para América Latina CEPAL (1986). *Crisis Económica y Políticas de Ajuste, Estabilización y Crecimiento*. Naciones Unidas. Chile
- Comisión Económica Para América Latina CEPAL (agosto, 2010) *La medición del gasto social es más que una actividad contable*. En Notas de la CEPLA. No. 65. Recuperado de [https://www.cepal.org/notas/65/EnFoco\\_GastoSocial.html](https://www.cepal.org/notas/65/EnFoco_GastoSocial.html)
- Consejo de Cohesión Social (2008). *La coordinación interinstitucional para producir resultados inmediatos en la reducción de la pobreza extrema en Guatemala*. [Presentación en Power Point] Guatemala, Guatemala.
- Constitución de la República del Ecuador (2008) Asamblea Nacional Constituyente 2008. Ecuador.
- Constitución Política de la República de Guatemala (1986). Asamblea Nacional Constituyente 1986. Guatemala
- Costa, M. (S/F). *¿Universalismo y/o focalización? Debates y tensiones en torno a la orientación de la política social asistencial en la Argentina*. CONICET (Sede: IIGG-FCS-UBA) – ICO/UNGS. Revisado el 12/02/2018, desde [http://webiigg.sociales.uba.ar/iigg/jovenes\\_investigadores/5jornadasjovenes/EJE5/Politicas%20sociales/Costa.pdf](http://webiigg.sociales.uba.ar/iigg/jovenes_investigadores/5jornadasjovenes/EJE5/Politicas%20sociales/Costa.pdf)

- Cumbre de Copenhague sobre Desarrollo Social (2017). *La política social como política de Estado*. Recuperado de <http://www.eurosur.org/futuro/fut57.htm>
- Draibe S. y Riesco, M. (2006). Estado de Bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea. Serie Estudios y Perspectivas. Sede Subregional de la CEPAL en México, 55. Unidad de Desarrollo Social. México, CEPAL.
- Embajada de Guatemala en Brasil (2009). Comunicado sobre la Firma de Acuerdos Complementarios al Convenio Básico de Cooperación Científica y Técnica entre el Gobierno de la República de Guatemala y el Gobierno de la República Federativa de Brasil, Brasilia el 20 de enero del año 2009.
- Emir, S. y Marco G. (2010). *Brasil 2011-2014, Dos proyectos en conflicto. Colección Contexto latinoamericano. Primera edición*. Brasil: Ocean Sur.
- Espina, A. (2002). *La Sociología del Bienestar de Gösta Esping -Andersen y la Reforma del Estado de Bienestar en Europa*. Documento de Trabajo N1 20022002. Versión ampliada de la sección “Bienestar: Sociología y reforma”, publicada en Revista de Libros, nº 66, junio, 2002, pp. 15-18. Recuperado de <http://pendientedemigracion.ucm.es/centros/cont/descargas/documento6142.pdf>
- Esping-Andersen, G. (1995). *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Valencia: Ediciones Alfons el Magnanim.
- Esping-Andersen (1989). *The three political economies of welfare state*. Canada Rev. Soc. & Anth. /Rev. Canad. Soc. & Anth 26(1).
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO (2011). *Impacto económico de las transferencias monetarias condicionadas. El caso del programa “Mi familia progresa”* Guatemala. Recuperado de <http://www.flacso.edu.gt/wp-content/uploads/2016/08/MIFAPRO-TMC-Edicion-Final-2011.pdf>
- Filgueira, F. (2014). *Hacia un modelo de protección social universal en América Latina*. Serie de Políticas Sociales. Chile. CEPAL y Ministerio de Políticas Exteriores de Noruega.

- Filgueira, F. y Hernández, D. (2012). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe*: Uruguay. Santiago de Chile, CEPAL
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia UNICEF (s.f.) *Gasto Social*. UNICEF, Guatemala. Recuperado de [https://www.unicef.org/guatemala/spanish/communities\\_families\\_1585.htm](https://www.unicef.org/guatemala/spanish/communities_families_1585.htm)
- FOS Solidaridad Socialista (octubre 2014) *Estado de situación de la protección social en Ecuador*. Quito, Ecuador. Recuperado de <http://studylib.es/doc/665186/protecci%C3%B3n-social-en-el-ecuador>
- Franco R., y Lanzaro J. (Coord.). (2006). *Política y políticas públicas en los Procesos de Reforma de América Latina*. Primera Edición. España: Miño y Dávila editores.
- Franzoni, J. (2013). *Sistemas de Protección Social en América Latina y el Caribe: Guatemala*. Serie de Políticas Sociales. Chile: CEPAL.
- Fundación Interamericana y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas FIAAPP (18 de octubre 2010). *Iniciativa para la cohesión social en América Latina y El Caribe*. En Gobierno de España. Recuperado de <http://www.fiiapp.org/publicaciones/iniciativa-para-la-cohesion-social-en-america-latina-y-caribe/>.
- García, J. (2014). *La Edad de Oro del Capitalismo*. [Presentación en Power Point]. Recuperado de <http://rua.ua.es/dspace/handle/10045/36836>
- García, J. y Ríos, S. (2014). *El enfoque argumentativo para el análisis de políticas públicas desde la perspectiva de Frank Fischer*. Forum, Revista Departamento de Ciencia Política. nº. 6 Julio-diciembre de 2014 ISSN 2216-1775
- Gobierno de Ecuador (s.f.) *Buen Vivir. Plan Nacional 2013-2017* [aprobada por el Consejo Nacional de Planificación] Recuperado de [https://www.unicef.org/ecuador/Plan\\_Nacional\\_Buen\\_Vivir\\_2013-2017.pdf](https://www.unicef.org/ecuador/Plan_Nacional_Buen_Vivir_2013-2017.pdf)
- Gobierno de Guatemala (2001) *Estrategia de reducción de pobreza. El camino para la paz*. Recuperado

- de [https://www.wikiguate.com.gt/w/images/0/07/Estrategia\\_de\\_reduccion\\_de\\_la\\_pobreza\\_el\\_camino\\_de\\_la\\_paz.pdf](https://www.wikiguate.com.gt/w/images/0/07/Estrategia_de_reduccion_de_la_pobreza_el_camino_de_la_paz.pdf)
- Gobierno de Guatemala (2008). *Cohesión Social*, presentación a representantes del Banco Interamericano de Desarrollo BID. [Presentación en Power Point] Guatemala, Guatemala.
- Gobierno de Guatemala (2008) *Presentación del Consejo de Cohesión Social a representantes del CACIF*. [Presentación de Power Point] Guatemala.
- Gobierno de Guatemala (2010). *Escuelas Abiertas Guatemala 2008-2018*. Recuperado de: <https://es.scribd.com/doc/64179817/Memoria-Escuelas-Abiertas-en-Guatemala-2008-a-2011>
- Gobierno de Guatemala (2011). *Registro Único de Beneficiarios, RUB* [Presentación en Power Point] impartida a los integrantes del Consejo de Cohesión Social. Guatemala, Guatemala. —
- Grosh, M., Ninno del, C., Tesliuc, E. y Ouerghi, A. (2008) *Diseño y aplicación de políticas de protección social eficaces. Protección y Promoción*. En Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Banco Mundial. Washington DC. Recuperado de <http://siteresources.worldbank.org/SAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/281945-1223052223982/ProtectionandPromotion-Overview-Sp.pdf>
- Guerrero, R. (s.f.) *El concepto de la protección social*. Ministerio de la Protección Social. Viceministerio Técnico. Desarrollo Social de Colombia Recuperado de [http://www.adapt.it/boletinespanol/fadocs/NL\\_4\\_23.pdf](http://www.adapt.it/boletinespanol/fadocs/NL_4_23.pdf)
- Guiddens, A. (1998) *La Tercera Vía. La Renovación de la Socialdemocracia*. México: Editorial Taurus.
- Hernández, R., Fernández, C., y Baptista, P., (1998). *Metodología de la Investigación*. Segunda Edición. Mc Graw Hill. Venezuela.
- Herrera, R., Larrañaga, O., Telias, A. (2010). *La Ficha de Protección Social. Documento de Trabajo*. Chile, PNUD.
- Herrera M. y Castillo A (2005) *Desafíos del servicio social en el marco de las nuevas políticas sociales*. 78, 169-193. Universidad de Granada, Facultad

- de Ciencias de políticas y Sociales Recuperado de <http://www.sis.net/documentos/ficha/157229.pdf>
- Hevia, Felipe (8 de marzo de 2011) *La difícil articulación entre políticas universales y programas focalizados. Etnografía institucional del programa Bolsa Familia de Brasil*. Vol. 20. No. 2. En Scielo. México. ISSN 1405-1079
- Hoz De la, R. (2016). Institucionalismo nuevo y el estudio de las políticas públicas. En Justicia, 30, 107-121. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.17081/just.21.30.1353>
- Huaylupo, J. (2006). *El Estado y la Ciudadanía*. Revista de Facultad de Ciencias Económicas de la UNMSN. Año XI. No. 29 enero –junio 2006. Recuperado de <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan033279.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística INE (2006) *Necesidades básicas insatisfechas al 2002*. Vol. 2. Guatemala, Guatemala.
- Instituto Nacional de Estadísticas INE (2014) *Encuesta nacional de condiciones de vida principales resultados 2006*. Guatemala. Recuperado de <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2014/01/16/ToW94hMmUnfPw6hGAnGmb2AA7iGw5R8a.pdf>
- Jordana, J. (1995). *El análisis de los policy networks: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?* Gestión y Análisis de Políticas Públicas, n° 3, mayo-agosto, 1995.
- Kliksberg, Bernardo (2011). *América Latina frente a la Crisis*. Vol. 16. No. 2. En Scielo. Buenos Aires, Argentina. ISSN 1851-9601
- Lamaute-Brisson, N. (2013). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Haití*. Santiago de Chile, CEPAL
- Lavigne, M. y Hernán L. (2013a). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: República Dominicana*. Santiago de Chile, CEPAL.
- Lavigne, M. y Hernán L. (2013b). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Jamaica*. Santiago de Chile, CEPAL

- Lavigne, M. (2013). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Perú. Santiago de Chile*. CEPAL
- Lerda J., Acquatella, J. y Gómez, J. (2003). *Integración, coherencia y coordinación de políticas públicas sectoriales (reflexiones para el caso de las políticas fiscal y ambiental)*. En CEPAL División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos. Naciones Unidas, Santiago de Chile. Serie 76. Recuperado de [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5778/S0311862\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5778/S0311862_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Licha, I. y Molina, C. (2006) *Coordinación de la política social: criterios para avanzar*. En Instituto Interamericano para el Desarrollo Social INDES y Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C. Recuperado de <http://services.iadb.org/wmsfiles/products/Publications/2220392.pdf>
- Lindblom, Charles (1991) *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Madrid: Grupo editorial Migue Ángel Porrúa.
- Lindert, Kathy (9 – 11 de octubre 2000) *La pobreza en Guatemala: Resultados del diagnóstico preliminar*. Banco Mundial. Recuperado de <http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/Country-Forums/Guatemala--October-2000/diagnost.pdf>
- Martin, P. (2013). *¿Nuevos Rumbos en el Sistema de Protección Social? Continuidades y Cambios en Chile desde el Policy Frames Analysis: el caso de Chile Solidario y la Reforma Previsional chilena (2000-2010)*. (Tesis doctoral). Instituto de Gobierno y Políticas Públicas IGOP, Unviersitat Autónoma de Barcelona (UAB). Barcelona, España
- Martín, T. (2005). El regreso del Estado y los desafíos de la democracia. El Estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia. *En El Estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia*. Víctor Vich (Eds) Instituto de Estudios Peruanos IEP. Lima, Perú. ISBN 9972-51-129-4.
- Martínez, J. (2013a). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Guatemala*. Santiago de Chile, CEPAL

- Martínez, J. (2013b). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Honduras*. Santiago de Chile, CEPAL
- Martínez, J. (2013c). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: El Salvador*. Santiago de Chile, CEPAL
- Martínez, J. (2013d). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Nicaragua*. Santiago de Chile, CEPAL
- Martner R. (2000). *Gestión Pública y Programación Plurianual. Desafíos y Experiencias Recientes*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) Dirección de Programación del Sector Público Santiago de Chile, julio de 2000
- Mejía-Ortega, L y Franco G. (2007). *Protección Social de Desarrollo en América Latina*. Revista Salud Pública 9 (3). 471-483. Recuperado de <http://www.scielosp.org/pdf/rsap/v9n3/v9n3a16.pdf>
- Meny, Y. y Thoenig J. (1992). *Las Políticas Públicas*. Versión Española a cargo de Francisco Morata. Barcelona: Editorial Ariel.
- Mesa-Lago, C. (2013). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Cuba*. Santiago de Chile, CEPAL
- Michael E. Kraft and Scott R. Furlong (2007). *Public Policy: Politics, analysis, and alternatives*, 2nd edition, Washington D.C., CQ Press
- Mina, L. (2013) *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Brasil*. Santiago de Chile, CEPAL
- Ministerio Coordinador de Desarrollo Social Ecuador (2007-2011). *Informe de Rendición de Cuentas*. Quito, Ecuador.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería (s.f.) Gobierno de la República del Ecuador. Recuperado de <http://www.agricultura.gob.ec/>
- Ministerio de Ambiente MINDES (2014) Gobierno de la República del Ecuador. Recuperado de <http://www.minam.gob.pe/disposiciones/convenio-marco-de->

- cooperacion-interinstitucional-entre-el-ministerio-del-ambiente-y-el-ministerio-de-la-mujer-y-desarrollo-social/mindes/
- Ministerio de Desarrollo Social MIDES (s.f.) *Plan estratégico institucional 2012-2018*. Guatemala, Guatemala. Recuperado de <http://mides.gob.gt/images/uip/ipublica/decreto-13-2013/c/planestrategicoinstitucional20122018.pdf>
- Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda MIDUVI (s.f.) Gobierno de la República del Ecuador. Recuperado de <http://www.habitatyvivienda.gob.ec/>
- Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda MIDUVI (2006) *Programas de Bienestar para todos*. Ecuador. Recuperado de <http://www.habitatyvivienda.gob.ec/>
- Ministerio de Inclusión Económica y Social (s.f.) Gobierno de la república de Ecuador. Recuperado de <http://www.inclusion.gob.ec/publicaciones-mies/>
- Ministerio de Finanzas Públicas MINFIN (s.f.) *Estadísticas Financieras*. Recuperado de <http://www.minfin.gob.gt/index.php/estadisticas-e-indicadores>
- Moncayo, E. (enero 2006). *Las políticas regionales en América Latina y los Países Andinos: un análisis comparativo*. Año 23. No. 61. En Scielo. Venezuela. ISSN 2443-468X.
- Monterrey, J. (2013). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Estado Plurinacional de Bolivia*. Santiago de Chile, CEPAL
- Naranjo, M., (2013). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Ecuador*. Santiago de Chile, CEPAL.
- Navarro V., Torres J., et al.(2011). *La Economía del Estado de Bienestar*. Recuperado de <http://www.matriz.net/caps2/quadern/30/5vnavarro.pdf>
- Ocampo, J. (2005) *Más allá del Consenso de Washington: una visión desde la CEPAL*. En CEPAL, Estudios y Perspectivas. Serie 26. Naciones Unidas, México, D.F. Recuperado de [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4945/S050152\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4945/S050152_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

- Ocampo, J. (2008). Universalismo versus focalización. En Nueva Sociedad. *Las Concepciones de la política social*. (pp. 36-61) Venezuela. ISSN: 0251-3552.
- Ponce, J., Enríquez, F., et al. (2013). *Hacia una reforma del bono de desarrollo humano: algunas reflexiones*. CARE Reino Unido. Ecuador: Ediciones Abya-Yala.
- Programa de Naciones Unidas Guatemala PNUD (2007/2008). *Informe Guatemala: ¿Una Economía al Servicio del Desarrollo Humano?* PNUD. Guatemala. Recuperado de [http://desarrollohumano.org.gt/sites/default/files/INDH\\_2007-2008\\_1.pdf](http://desarrollohumano.org.gt/sites/default/files/INDH_2007-2008_1.pdf)
- Programa de Naciones Unidas Guatemala PNUD (2009/2010). *Informe Guatemala hacia un Estado para el Desarrollo Humano*. PNUD. Guatemala. Revisado el 07/07/2010 Desde [https://issuu.com/indh\\_guatemala/docs/indh2010\\_completo](https://issuu.com/indh_guatemala/docs/indh2010_completo)
- Programa de Naciones Unidas Guatemala PNUD (2015) *Informe Final. Avance de los Programas Sociales y su institucionalización, el caso de Guatemala*. PNUD, Guatemala
- Rein, M., Esping-Andersen, B. y Rainwater, L. Ed. (1987). *Stagnation and renewal in social policy: the rise and fall of policy regimes*. Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe.
- Repetto, F., Potenza, F. (2012). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Argentina*. Santiago de Chile, CEPAL
- Restrepo, M. (2009). *Burocracia, gerencia pública y gobernanza*. Revista *Diálogos de Saberes* ISSN 0124-0021 Revista No. 30 Enero-junio de 2009 Págs.: 167-185. Colaboradores Nacionales.
- Reyes, G. (2002). *Reseña de Developement as Freedom de Amartya Sen*. Revista *Aportes*. Enero-Abril, año/vol. VII. No. 019. México: Universidad Autónoma de Puebla.
- Robles, C., (2012). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Chile*. Santiago de Chile, CEPAL.

- Robles, C. Hernán, L. (2013). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Trinidad y Tobago*. Santiago de Chile, CEPAL
- Rodríguez, A. (2013). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Panamá*. Santiago de Chile, CEPAL
- Román, V. (2012). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Costa Rica*. Santiago de Chile, CEPAL
- Romero Alvarado, W. (2010). *Estrategias de Reducción de la Pobreza en Guatemala 1985-2009*. Guatemala. ISBN 9929802541, 9789929802544
- Sánchez A. y Jiménez M. (2013). *Exclusividad Social: Fundamentos Teóricos y de la Intervención*. TRABAJO SOCIAL GLOBAL 2013, 3 (4), 133-156. Recuperado de [http://digibug.ugr.es/bitstream/10481/30361/1/TSG%20V3\\_N4\\_9.%20S.AI%C3%ADas%20%26%20Jim%C3%A9nez.pdf](http://digibug.ugr.es/bitstream/10481/30361/1/TSG%20V3_N4_9.%20S.AI%C3%ADas%20%26%20Jim%C3%A9nez.pdf)
- Sánchez-Paramo, C. (2005). *Pobreza en Ecuador*. Revista En Breve. Mayo 2005 No. 71. Banco Mundial.
- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia SEGEPLAN (2001) *Mapas de pobreza de Guatemala: un auxiliar para entender el flagelo de la pobreza en el país*. Con apoyo del Banco Mundial. Guatemala.
- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia SEGEPLAN (2006). *Estrategia de Reducción de Pobreza Gaute Solidaria y Rural*. Guatemala. Recuperado de [http://fadep.org/wp-content/uploads/2016/10/D-4 ESTRATEGIA\\_REDUCCION\\_POBREZA\\_2006.pdf](http://fadep.org/wp-content/uploads/2016/10/D-4 ESTRATEGIA_REDUCCION_POBREZA_2006.pdf)
- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia SEGEPLAN (2012). *IV Informe presidencial y memoria de labores 2008-2012*. Guatemala. Recuperado de <http://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/biblioteca-documental/category/84-informe-2011?download=404:4-informe-de-gobierno-201>
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES (s.f.) Gobierno de la República de Ecuador. Recuperado de <http://www.planificacion.gob.ec/>

- Silva Da, Grossi Del y Franca De (2012). *Programa Hambre Cero. Experiencia Brasileña. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)*. Brasilia: Ministerio de Desarrollo Agrario del Brasil.
- Sistema de Identificación y Selección de Beneficiarios de Programas Sociales SELBEN (s.f.) Gobierno de la República del Ecuador. Recuperado de <http://www.todaunavida.gob.ec/>
- Sistema de Indicadores Sociales del Ecuador SIISE (s.f.) Ministerio Coordinador de Desarrollo Social. Gobierno de la República del Ecuador. Recuperado de <http://www.siise.gob.ec/siiseweb/>
- Sistema de Información Registro Social SIIRS (s.f.) Gobierno de la República del Ecuador. Recuperado de <http://www.todaunavida.gob.ec/registro-social-rs-2/>
- Sojo, A. (2017). *Protección social en América Latina. La desigualdad en el banquillo*. Santiago de Chile. CEPAL y Cooperación Alemana.
- Sojo, C. (2013). Bienestar Social: Desafíos actuales del Desarrollo en América Latina. Recuperado de <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/05/Bienestar-Social-desaf%C3%ADos-actuales-del-desarrollo-en-AL-CSojo.pdf>
- Sorj, B. y Martuccelli, D. (2008). *El Desafío Latinoamericano, Cohesión Social y democracia*. Primera edición, Siglo XXI. Argentina: Editora Iberoamericana S.A.
- Souza de, L., (2009). *Estado, Políticas Públicas y Desarrollo Social en Brasil* Ministerio del Desarrollo Social y Combate al Hambre (Power Point). Presentación ante Foro Social, 2009. Ginebra Suiza.
- Stiglitz, J.E. (s.f.) *El Consenso Post-Consenso de Washington*. Recuperado de [http://policydialogue.org/files/events/Stiglitz\\_Consenso\\_Post\\_Consenso\\_Paper\\_Spanish.pdf](http://policydialogue.org/files/events/Stiglitz_Consenso_Post_Consenso_Paper_Spanish.pdf)
- Sunkel, O. (1991) *El Desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para la América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica

- Tasara, C. (2015) *Protección social y lucha contra la pobreza en Brasil, Colombia y Chile. De los programas a las políticas públicas*. Università degli Studi di Salerno, 17 - 19 Septiembre 2015. Roma.
- Torres, S (2013). "Origen de la Cohesión Social en Guatemala" a estudiantes de la Facultad de Ciencias de políticas y Sociales de la Universidad Rafael Landívar. Guatemala. [Presentación Power Point] Guatemala, Guatemala.
- Ulrick, B. (2008). *¿Qué es la Globalización?* Primera Edición. Barcelona, España: Paidós
- Universitat de Barcelona (2009)*Máster en comercio y finanzas internacionales*. Recuperado de <http://www.comercioexterior.ub.edu/correccion/11-12/ecuador/evolucion.htm>
- USAID (2008). *Gratuidad en la educación: ¿Qué implica?* Boletín Electrónico Dialogo para la inversión Social en Guatemala. Análisis de Política No. 7. Recuperado de [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/Pnadq545.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pnadq545.pdf)
- Valencia, E., Foust, D., Tetreault, D. (2013). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: México*. Santiago de Chile, CEPAL
- Venanzi De (2004). *Brasil, Colombia y Venezuela: El Gasto Público Social y las Inversiones en Infraestructura para el Desarrollo (2000-2010)* Revista venezolana de Análisis de Coyuntura, vol. XX, núm. 1, enero-junio, 2014 (pp. 71-94). Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/364/36433515004.pdf>
- Vial, J., Raczynski, D., Pizarro, C. (1995). *Políticas económicas y sociales en el Chile democrático*. Chile: CIEPLAN
- Williamson (1990) *.What Washington Means by Policy Reform. Speeches and Papers*. Peterson Institute for International Economics. Recuperado de <https://www.wcl.american.edu/hracademy/documents/Williamson1990WhatWashingtonMeansbyPolicyReform.pdf>

# ANEXOS

## **Anexo A.1.**

Transcripción entrevista del Dr. Ludwig Werner Ovalle Cabrera

### **Boleta de entrevista**

Expertos en políticas y programas sociales en materia de seguridad alimentaria y nutricional, educación y salud.

Tesis de Maestría en Políticas Públicas

Políticas públicas de protección social en Guatemala 2008-2011

*Estudiante: Sandra Julieta Torres Casanova*

**Objetivo de la entrevista:** Sobre la base de su experiencia (En el campo de la educación, salud, seguridad alimentaria y nutricional o la implementación de programas sociales), identificar las principales limitaciones y potencialidades político institucionales para la protección social en Guatemala

### **1. DATOS DEL ENTREVISTADO**

**1.1. Nombre de entrevistado:** Ludwig Werner Ovalle Cabrera

**1.2. Campo de especialidad en el marco de la protección social o cohesión social:**

- a. Educación\_\_\_\_\_Cargo\_\_\_\_\_
- b. Salud X Cargo: Ministro de Salud Pública y Asistencia Social
- c. Seguridad Alimentaria y Nutricional\_\_\_\_\_ Cargo
- d. Programas Sociales,\_\_\_\_\_ Cargo\_
- e. Otros\_\_Indique\_\_\_\_\_Cargo\_\_\_\_\_

**1.3. Profesión** Médico y Cirujano, Pediatra; Gestión de Hospitales, Salud Pública

**1.4. Sexo** [01] Mujer\_\_\_\_\_ [02] Hombre X

## **2. ASPECTOS GENERALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN GUATEMALA**

2.1 ¿Es posible hablar de protección social en Guatemala? Por favor explique su respuesta

**R./** Si es posible aunque con dificultad por la oposición de sectores poderosos del país. A partir del establecimiento de los programas sociales mediante el consejo de cohesión social como política social del gobierno de la UNE que surgen como la necesidad de llenar el vacío que hay en nuestro país por la escasa protección social que existe. Esto permite el escenario para conversar al respecto. Hoy por hoy solo gozamos con la cobertura que presta el IGSS a aquellos que gozan de un trabajo formal.

2.2. Si la respuesta anterior es negativa, cuáles son los criterios que hacen falta para implementar un modelo de protección social en el país

2.3 Si la respuesta es positiva, cuáles son las características de la protección social en el país.

**R./** Muy escasa , solo la que se presta a quienes gozan de un trabajo formal. Es escasa en cobertura y en calidad.

## **3. LIMITACIONES Y POTENCIALIDADES PARA LA PROTECCIÓN SOCIAL EN GUATEMALA**

3.1 A su criterio, Cuáles son las limitaciones y potencialidades para implementar un modelo o sistema de protección social en los siguientes aspectos.

**R./** Limitaciones: Una elevada informalidad en el tema laboral, alrededor del 70%; “secuestro del IGSS” por poderes y estructuras que limitan su modernización y sus capacidades en todo sentido; tanto en el tema previsional como la cobertura en salud; corrupción que ha invadido prácticamente al estado; desconfianza en la sociedad civil sobre lo estatal entonces el financiamiento de la protección social se puede ver limitado, luchar contra el status quo, la gobernabilidad del país, inestabilidad política, etc. Potencialidades: colapso del sistema de salud y del

seguro social hacen necesaria y hasta cierto punto demandada (esperada) la reforma del sector y buscar una verdadera cobertura en todo sentido; problemas financieros que se vislumbran en los fondos de pensiones del IGSS propician la necesidad de discutir y tomar acciones al respecto; incremento de las personas que van saliendo del sector laboral activo, la gran brecha existente (una gran necesidad), etc.

#### 3.1.1. Gestión para la implementación, incluyendo la coordinación interinstitucional

Limitante: no hay una estructura capaz de ejecutarla, la autonomía del IGSS dificulta la coordinación.

Potencialidad: la necesidad de la población es muy grande, si se plantea un buen proyecto que beneficie a las mayorías, con transparencia y sin intereses sectarios particulares tendrá apoyo popular.

#### 3.1.2. Cambios sustanciales que ha generado o puede generar (en lo político,-económico, administrativo institucional, social, cultural y otros que considere pertinentes)

Puede ser el parte aguas necesario para transformar el sistema de salud que verdaderamente brinde cobertura universal con equidad y solidaridad. Además podría asegurarse un fondo de retiro digno para las personas que alcancen la edad de retiro.

#### 3.1.3 La implementación de programas sociales

Brindaría cobertura a aquellas personas que no gocen de protección social.

#### 3.1.4 Estrategia de focalización y universalización de acciones y beneficios

La focalización permite potenciar los esfuerzos en acciones y/o actividades a grupos más vulnerables.

#### 3.1.5 Gasto social e inversión social

Más que gasto es una inversión, sobre todo en capital humano.

#### **4. ASPECTOS PRIORITARIOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN GUATEMALA**

4.1. A su criterio, ¿Cuáles son los aspectos prioritarios que se requieren para la implementación o fortalecimiento de un sistema o modelo de protección social.

R./ 1) la gobernabilidad del país 2) liderazgo fuerte de quien proponga el fortalecimiento o la implementación del modelo de protección social 3) transparencia 4) generar confianza entre todos los sectores 5) idealmente deberá surgir como una propuesta de un pacto social o al menos de un proceso de diálogo con todos los actores interesados 6) ser ampliamente discutido 7) debe surgir como una política pública de país (de nación) y no como política del gobierno de turno

#### **5. OBSERVACIONES GENERALES Y ASPECTOS ADICIONALES.**

La desconfianza, la división, la desinformación, la falta de diálogo, la falta de consensos, los individualismos, intereses sectoriales, poderes fácticos, etc. existentes en la sociedad guatemalteca ha ocasionado que el país cada día que pasa, lejos de avanzar en los diferentes problemas sociales empeore. Es importante que exista un gran acuerdo nacional con algunos ejes importantes a cubrir; dentro de los cuales este tema de protección social sea uno de ellos.

Fecha  -  -  (dd-mm-aaaa)

Nombre del entrevistador

## **Anexo A.2.**

Transcripción entrevista de M. Sc. Vilma Lily Caravantes Tobías

### **Boleta de entrevista**

Expertos en políticas y programas sociales en materia de seguridad alimentaria y nutricional, educación y salud.

Tesis de Maestría en Políticas Públicas

Políticas públicas de protección social en Guatemala 2008-2011

Estudiante: Sandra Julieta Torres Casanova

**Objetivo de la entrevista:** Sobre la base de su experiencia (En el campo de la educación, salud, seguridad alimentaria y nutricional o la implementación de programas sociales), identificar las principales limitaciones y potencialidades político institucionales para la protección social en Guatemala

### **1. DATOS DEL ENTREVISTADO**

**1.1. Nombre de entrevistado:** Vilma Lily Caravantes Tobías

**1.2. Campo de especialidad en el marco de la protección social o cohesión social:**

- a. Educación\_\_\_\_\_Cargo\_\_\_\_\_
- b. Salud\_\_\_\_\_Cargo\_\_\_\_\_
- c. Seguridad Alimentaria y Nutricional\_\_X\_\_ Cargo\_\_\_\_Secretaria de Seguridad Alimentaria y Nutricional
- d. Programas Sociales,\_\_X\_\_ Cargo\_\_\_\_\_
- e. Otros\_\_Indique\_\_\_\_\_Cargo\_\_\_\_\_

**1.3. Profesión** Cirujano Dentista con Maestría en Salud Pública con énfasis en nutrición y materno infantil

**1.4. Sexo** [01] Mujer\_\_X\_\_ [02] Hombre\_\_\_\_\_

## **2. ASPECTOS GENERALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN GUATEMALA**

2.1 ¿Es posible hablar de protección social en Guatemala? Por favor explique su respuesta

R./ En el contexto de la política pública, Guatemala ha tenido pocas y discontinuas experiencias de protección social. Existe a nivel de los marcos legales leyes de apoyo a la protección social pero que se cumplen parcialmente o están dirigidas a grupos específicos.

2.2. Si la respuesta anterior es negativa, cuáles son los criterios que hacen falta para implementar un modelo de protección social en el país

- Un sistema de información que permita orientar a los sujetos de derecho que requieren protección social en diferentes dimensiones.
- Caracterizar los diferentes niveles de protección social en diferentes ámbitos y las condiciones de ascenso a una protección básica general.
- Establecer un marco legal que le permita la continuidad a través de los diferentes gobiernos.
- Establecer conceptualmente que la” protección social “no es un gasto sino es realmente una Inversión Social para el desarrollo económico del país.

2.3 Si la respuesta es positiva, cuáles son las características de la protección social en el país.

## **3. LIMITACIONES Y POTENCIALIDADES PARA LA PROTECCIÓN SOCIAL EN GUATEMALA**

3.1 A su criterio, Cuáles son las limitaciones y potencialidades para implementar un modelo o sistema de protección social en los siguientes aspectos:

### 3.1.1 Gestión para la implementación, incluyendo la coordinación interinstitucional

#### Limitaciones:

- Incompatibilidad de los sistemas de información de los Ministerios, Secretarías y otros.
- Limitada articulación entre el Ministerio de Finanzas y SEGEPLAN.
- Limitada acción técnica de SEGEPLAN en la planificación sectorial y multisectorial
- Poca confluencia de los objetivos y población de los sectores sociales y los sectores económicos del gobierno central.
- Débil descentralización de los programas nacionales que no permiten la adecuada adjudicación de recursos a nivel local.
- Debilidad de la coordinación interna en las instituciones.
- Ausencia legal de la planificación multisectorial que determine metas y cumplimiento financiero.
- Desconocimiento de la Ruta Crítica y la identificación de los cuellos de botella técnicos, legales, financieros, operativos y políticos que limitan el cumplimiento de los acuerdos interinstitucionales establecidos en los consejos, gabinetes u otros.
- Limitados recursos humanos y financieros a nivel local para hacer efectiva la intervención multisectorial.
- Limitada apropiación de las políticas de protección social por la sociedad civil representada en los diferentes espacios de participación legal para la interlocución con el gobierno.

### Potencialidades

- Plan de desarrollo K´atun
- Conocimiento técnico de las diferentes intervenciones de protección social.
- Experiencias exitosas de implementación de acciones de protección social
- Plan para la prosperidad del triángulo norte
- El papel de la CICIG y MP en el combate a la corrupción
- El sistema único de identificación de las personas
- El próximo censo del país
- El modelo de atención incluyente del MSPAS.
- La apuesta al desarrollo tecnológico en los sistemas de información
- Los clústeres de desarrollo económico en las ciudades intermedias.

3.1.2 Cambios sustanciales que ha generado o puede generar (en lo político,-económico, administrativo institucional, social, cultural y otros que considere pertinentes)

### Limitaciones

- Desgaste institucional al no poder cumplir lo planificado.
- Resistencia a comprometerse a metas que implican innovaciones institucionales
- Desprestigio de los programas de protección social
- Politización de los programas social al ser política de gobierno
- Poco conocimiento y proyección de los programas de protección social hacia la población.

### Potencialidades

- Desarrollo económico más acelerado.
- Mayor reordenamiento interno de las instituciones
- Mayor coordinación interinstitucional
- Disminución de la migración internacional
- Mayor presencia del Gobierno en el interior del país
- Orientación de la política pública hacia un Estado de Bienestar
- Mayor conciencia ciudadana sobre el portador de derechos y de obligaciones
- Acelerar el cumplimiento de los ODS

#### 3.1.3 La implementación de programas sociales

### Limitaciones

- Infraestructura institucional débil
- Poca demanda de la población por los programas sociales
- Discontinuidad de los programas en la actualidad.
- Estigmatización de los programas sociales por actores claves.
- Poca difusión del efecto positivo de los programas sociales en otros países.

### Potencialidades

- Experiencias exitosas
- Desarrollo de la experiencia en Guatemala

- Evidenciar los avances en indicadores favorables
- Plan de la prosperidad del triángulo norte
- Plan K´atun

#### 3.1.4 Estrategia de focalización y universalización de acciones y beneficios

##### Limitaciones

- Sistemas de información y la ausencia de censo nacional
- Poca previsión de los efectos no deseados de los criterios de focalización
- Escases de recursos económicos para los programas sociales
- Limitaciones presupuestarios para acciones universalización de las acciones.

##### Potencialidades

- Mayor eficiencia de los recursos económicos en la focalización
- Ruta más acelerada para el cumplimiento de las ODS
- Orientación de la gestión pública al Estado de Bienestar.

#### 3.1.5 Gasto social e inversión social

##### Limitaciones

- Hablar del gasto social es limitante para la mirada económica prevaleciente en el país.

##### Potencialidades

- Hablar de la inversión social es coincidente con los sectores económicos y permite ver un efecto en esa área.

**4. ASPECTOS PRIORITARIOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN GUATEMALA**

4.1 A su criterio, ¿Cuáles son los aspectos prioritarios que se requieren para la implementación o fortalecimiento de un sistema o modelo de protección social?

R./ 1. Marco legal del Sistema de inversión social que incluya los aspectos de mayor controversia en la implementación de la protección social. Conformación de estructura de Gobierno y sociedad civil para garantía de vigilancia del cumplimiento.

2. Sistema de información que identifique los mecanismos y las formas de seleccionar a las personas focalizadas.

**5. OBSERVACIONES GENERALES Y ASPECTOS ADICIONALES.**

Guatemala ingreso por primera vez en la transferencia condicionada, como estrategia utilizada en otros países para la reducción de la pobreza y con una cobertura que rebaso la capacidad institucional existente para brindar la atención adecuada. Fue un impacto positivo que la población conociera que existe un derecho de la población recibir la protección social del Estado como portador de obligaciones.

Fecha  -  -  (dd-mm-aaaa)

Nombre del entrevistador

### **Anexo A.3.**

Transcripción entrevista del Dr. Bienvenido Argueta Hernández

#### **Boleta de entrevista**

Expertos en políticas y programas sociales en materia de seguridad alimentaria y nutricional, educación y salud.

Tesis de Maestría en Políticas Públicas

Políticas públicas de protección social en Guatemala 2008-2011

Estudiante: Sandra Julieta Torres Casanova

**Objetivo de la entrevista:** Sobre la base de su experiencia (En el campo de la educación, salud, seguridad alimentaria y nutricional o la implementación de programas sociales), identificar las principales limitaciones y potencialidades político institucionales para la protección social en Guatemala

#### **1. DATOS DEL ENTREVISTADO**

**1.1. Nombre de entrevistado:** Bienvenido Argueta Hernández

**1.2. Campo de especialidad en el marco de la protección social o cohesión social:**

- a. Educación \_\_\_\_\_ Cargo \_\_\_\_\_
- b. Salud \_\_\_\_\_ Cargo \_\_\_\_\_
- c. Seguridad Alimentaria y Nutricional \_\_\_\_\_  
Cargo \_\_\_\_\_
- d. Programas Sociales,  Cargo Ex Director Escuelas Abiertas \_
- e. Otros  Indique \_\_\_\_\_ Cargo \_\_\_\_\_

**1.3. Profesión:** Dr. en Educación

**1.4. Sexo** [01] Mujer\_\_\_\_\_ [02] Hombre\_X\_

## **2. ASPECTOS GENERALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN GUATEMALA**

2.1 ¿Es posible hablar de protección social en Guatemala? Por favor explique su respuesta

R./ Hablar de protección social es posible. Pero los obstáculos para llevar a cabo planes y acciones efectivas de protección hacen muy compleja llevarlos a la práctica. En primer lugar los recursos financieros que siempre resultan ser insuficientes para cubrir o proveer de manera integral el conjunto de servicios que demanda la protección social. En segundo lugar, la política sostenida en el mediano y largo plazo en un contexto de opinión pública contrario a prestar algunos programas de protección social. En tercer lugar, técnicos considerando la falta de experiencia en estos temas y la ausencia de búsqueda del cumplimiento de resultados de calidad. En cuarto lugar, capacidades y liderazgo para la coordinación efectiva. También la imagen de corrupción que se ha prevalecido en fondos sociales y programas sociales. Entre otros.

2.2. Si la respuesta anterior es negativa, cuáles son los criterios que hacen falta para implementar un modelo de protección social en el país.

2.3 Si la respuesta es positiva, cuáles son las características de la protección social en el país.

## **3. LIMITACIONES Y POTENCIALIDADES PARA LA PROTECCIÓN SOCIAL EN GUATEMALA**

3.1 A su criterio, Cuáles son las limitaciones y potencialidades para implementar un modelo o sistema de protección social en los siguientes aspectos:

### 3.1.1 Gestión para la implementación, incluyendo la coordinación interinstitucional

#### Limitaciones

- Capacidades de diseño de un sistema de protección que integre los distintos componentes y sectores, pensados de manera descentralizada y desde la perspectiva del ejercicio de los derechos ciudadanos.
- Planificación con una visión clara y resultados claramente establecidos.
- Conciliación entre la gestión y negociación política con la gestión administrativa.
- Establecimiento de metas conjuntas y específicas por sector, ministerio, secretaría y dependencias.
- Evaluación permanente de un sistema de protección.
- Retroalimentación de los procesos de manera oportuna.

#### Potencialidades

- Oportunidad de priorizar recursos e inversión focalizando como prioridad a los más necesitados del sistema de protección social.
- Garantizar mejores resultados y servicios de mejor calidad.
- Aunar esfuerzos y propuestas conjuntas de acción.
- Incorporar a mayores segmentos de la población a procesos de participación ciudadana vinculados al desarrollo.
- Tematizar procesos que podrían robustecer los factores de protección social y la solidaridad.

### 3.1.2 Cambios sustanciales que ha generado o puede generar (en lo político,- económico, administrativo institucional, social, cultural y otros que considere pertinentes)

- Definir la política fortaleciendo los mecanismos de inserción social y capacidad de fortalecer la democracia en el mediano plazo.
- Atender y responder de manera efectiva las necesidades de la población más necesitada.
- Legitimar las políticas públicas.
- Reformar al estado y mejorar el sector público, su capacidad de gestión y de adaptación a necesidades y de trabajo coordinado y en conjunto.
- Estar abierto a diferentes aproximaciones culturales y fortalecimiento en concordancia con los sistemas de valor y creencias de las personas.
- Capacidad de creación de condiciones de crecimiento económico y desarrollo sustentable en el largo plazo.

### 3.1.3 La implementación de programas sociales

### 3.1.4 Estrategia de focalización y universalización de acciones y beneficios

La estrategia de focalización podría partir de estudios según criterios y efectos esperados en las políticas y marcos legales requeridos en los programas de protección. Es necesario priorizar a grupos más necesitados según componentes de protección social y grupos de población más vulnerables. En este sentido, priorizar a las poblaciones viviendo en condiciones de pobreza extrema, y en específico grupos tales como la niñez, grupos marginados y en riesgo, adultos mayores y mujeres, así como discapacitados.

### 3.1.5 Gasto social e inversión social

- Maximizar recursos articulando esfuerzos comunes y basados en prioridades.
- Capacidades de alcanzar resultados sobre la base de promover inversiones coordinadas y conjuntas de diversas fuentes.
- Contar con suficientes recursos sobre la base de promover acciones coordinadas.

## 4. ASPECTOS PRIORITARIOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN GUATEMALA

4.1 A su criterio, ¿Cuáles son los aspectos prioritarios que se requieren para la implementación o fortalecimiento de un sistema o modelo de protección social?

- Manifestación expresa de políticas públicas
- Alianzas básicas en el Congreso y marco legal formulado
- Definición e incorporación de acciones en los niveles municipales y nacionales
- Reforma del Estado para la operación de un sistema de protección social: Mecanismos claros y ágiles de operación y acción.
- Provisión de los recursos e inversiones necesarias.
- Monitoreo permanente de la implementación de las políticas de protección social en concordancia con propósitos, resultados, componentes, niveles y responsables.
- Evaluación permanente y establecimiento de los efectos producidos.

- Establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas y sistema de información de ciudadanos beneficiarios del sistema.

**5. OBSERVACIONES GENERALES Y ASPECTOS ADICIONALES.**

Fecha  -  -  (dd-mm-aaaa)

Nombre del entrevistador

## **Anexo A. 4.**

Transcripción entrevista Licenciado en economía Neftalí Hernández Fajardo

### **Boleta de entrevista**

Expertos en políticas y programas sociales en materia de seguridad alimentaria y nutricional, educación y salud.

Tesis de Maestría en Políticas Públicas

Políticas públicas de protección social en Guatemala 2008-2011

Estudiante: Sandra Julieta Torres Casanova

**Objetivo de la entrevista:** Sobre la base de su experiencia (En el campo de la educación, salud, seguridad alimentaria y nutricional o la implementación de programas sociales), identificar las principales limitaciones y potencialidades político institucionales para la protección social en Guatemala

### **1. DATOS DEL ENTREVISTADO**

**1.1. Nombre de entrevistado:** Neftali Hernández Fajardo

**1.2. Campo de especialidad en el marco de la protección social o cohesión social:**

a.) Educación \_\_\_\_\_ Cargo \_\_\_\_\_

b.) Salud \_\_\_\_\_ Cargo \_\_\_\_\_

c.) Seguridad Alimentaria y Nutricional \_\_\_\_\_  
Cargo \_\_\_\_\_

**d.) Programas Sociales.**

- Fondo de Inversión Social (FIS), **cargo:** Director general de planificación y de operaciones
- Mi Familia Progresiva (MIFAPRO) **cargo:** Director nacional.

e.) Otros \_\_\_ Indique \_\_\_\_\_ Cargo \_\_\_\_\_

**1.3. Profesión: Licenciado en economía**

**1.4. Sexo** [01] Mujer \_\_\_\_\_ [02] Hombre\_XXX\_

**2. ASPECTOS GENERALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN GUATEMALA**

2.1 ¿Es posible hablar de protección social en Guatemala? Por favor explique su respuesta

**R./** Difícilmente puede ser afirmativa la respuesta. Como compromiso de campaña política algunas veces; como política contenida en plan de trabajo, traducida en programas y proyectos, en solo dos gobiernos (FRG y UNE). Normalmente la protección social delineada en nuestra constitución política no se traduce en compromiso de estado. Básicamente ha sido compromiso personal de gobernantes.

2.2. Si la respuesta anterior es negativa, cuáles son los criterios que hacen falta para implementar un modelo de protección social en el país

**R./** Voluntad, decisión y compromiso político con la población más vulnerable. Interpretado con programas y proyectos económica y socialmente viables, con sustento presupuestario y con funcionarios con capacidad y comprometidos en ejecutar eficaz, eficiente y transparentemente los diferentes procesos, y con participación directa de los mismos beneficiarios.

2.3 Si la respuesta es positiva, cuáles son las características de la protección social en el país.

### **3. LIMITACIONES Y POTENCIALIDADES PARA LA PROTECCIÓN SOCIAL EN GUATEMALA**

3.1 A su criterio, Cuáles son las **limitaciones y potencialidades** para implementar un modelo o Sistema de protección social en los siguientes aspectos:

3.1.1 Gestión para la implementación, incluyendo la coordinación interinstitucional

Es evidente la ausencia de una real protección social en el país, incumpliendo compromisos constitucionales; no existen en los planes de gobierno políticas específicas en lo referente porque las prioridades se orientan a otros sectores. La ausencia de intencionalidad en el tema no se especifica en los planes de trabajo y en los anteproyectos de presupuestos de los ministerios y secretarías involucradas en el tema.

Es una vergüenza monumental que nuestro país tenga los actuales niveles de pobreza y desigualdad social y no se implementen políticas y acciones para corregir la vulnerabilidad social prevaleciente.

3.1.2 Cambios sustanciales que ha generado o puede generar (en lo político,-económico, administrativo institucional, social, cultural y otros que considere pertinentes)

Los pocos programas sociales serios que se han implementado en el país (FIS-MIFAPRO) han tenido impactos positivos en la tarea de mejorar las condiciones de vida material de la población pobre y extremadamente pobre del país: el primero proveyendo infraestructura básica a nivel comunitario (escuelas, puestos de salud, caminos y puentes, minirriegos, créditos para la producción, etc.); el segundo entregando transferencias monetarias condicionadas a familias extremadamente pobres para que los niños tengan acceso a la canasta básica alimentaria, complementado con procesos de construcción de capital humano a través de capacitaciones a madres de familia beneficiadas e impulsando procesos de construcción de ciudadanía, para construir democracia y participación.

3.1.3 La implementación de programas sociales:

Igual al anterior.

### 3.1.4 Estrategia de focalización y universalización de acciones y beneficios

Por los niveles de pobreza prevaletentes en nuestro país, más que focalizar a los pobres hay que focalizar a los no pobres. Sin embargo, se tiene experiencia en procesos estadísticos para crear algoritmos que permitan identificar a las familias en situación de precariedad. Es importante señalar que esta actividad debe de ser desarrollada por la institución oficial responsable (instituto nacional de estadística) y no por los mismos programas, por la tentación de caer en los conocidos clientelismos políticos.

### 3.1.5 Gasto social e inversión social

Todos los recursos financieros que se orienten al área social más que gasto son inversión. Normalmente se clasifica que los recursos financieros destinados a cubrir los costos de infraestructura física son inversión social y los destinados a capacitación, TMC, etc. Constituyen gastos sociales. Evidentemente no es así. Para el país los recursos invertidos en formación de capital humano y las ayudas económicas a familias pobres también son inversión social pues constituyen procesos de capitalización para el país, altamente rentables, con tasas de retorno aun superior a los de inversión física, porque no deterioran ni se deprecian

## 4. ASPECTOS PRIORITARIOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN GUATEMALA

4.1 A su criterio, ¿Cuáles son los aspectos prioritarios que se requieren para la implementación o fortalecimiento de un sistema o modelo de protección social?

**R./**

- Un robusto sistema de información social, con indicadores pertinentes para realizar una efectiva focalización de programas, proyectos y recursos presupuestarios.
- En base a lo anterior, diseño de programas y proyectos para la protección social, con participación directa de la comunidad, asegurando la pertinencia socio cultural, y el sustento

presupuestario, con indicadores precisos para evaluación del impacto de los mismos.

- Elaboración de una línea basal que permita desarrollar los procesos de evaluación e impacto de las metas alcanzadas.
- Promoción de sistemas de fiscalización social y de rendición de cuentas para asegurar la transparencia en el manejo de los recursos financieros.
- Asegurar la sostenibilidad técnica, financiera y social de los programas y proyectos, y cuando lo requieran, que superen el horizonte temporal de uno o varios gobiernos.
- Que en el diseño de los programas y proyectos se privilegie la participación activa, abierta y directa de la mujer, como agente fiel de cambio.

## 5. OBSERVACIONES GENERALES Y ASPECTOS ADICIONALES.

Fecha  -  -  (dd-mm-aaaa)

Nombre del entrevistador

## **Anexo B. 1.**

### **Carta de autorización del experto entrevistado Dr. Ludwig Ovalle**

Guatemala 23 de octubre del 2017

Licda. Sandra Julieta Torres Casanova

Presente.

En referencia a su solicitud en relación a poder mencionar y/o utilizar mi nombre en la entrevista que me hiciera para su tesis de maestría denominada "Políticas Públicas de Protección Social en América Latina caso Guatemala 2008 – 2011" de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Rafael Landívar, por este medio le comunico, que no existe de mi parte ningún inconveniente en me mencione para ese propósito.

Atentamente,



Dr. Ludwig Ovalle

## **Anexo B. 2.**

### Carta de autorización de la experta entrevistada Dra. Vilma Caravantes

Guatemala, 25 octubre 2017

Licda. Sandra Julieta Torres Casanova  
Pte.

De acuerdo a la solicitud recibida para poder utilizar mi nombre en entrevista que me hiciera para su tesis de maestría denominada "Políticas Públicas de Protección Social en América Latina Caso Guatemala 2008-2011 de Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Rafael Landívar, manifiesto no tener inconveniente en utilizar mi nombre en la tesis en referencia, que respalde la entrevista realizada.

Me place que las observaciones y propuestas que realizara en torno al tema han contribuido a plasmar en el trabajo, los desafíos que para Guatemala representa la Protección Social.

Atte.



Dra. Vilma Lily Caravantes Tobías  
DPI 1716598990101

### **Anexo B. 3.**

#### **Carta de autorización del experto entrevistado Dr. Bienvenido Argueta**

Guatemala 30 de octubre de 2017

Licenciada

Sandra Julieta Torres Casanova

Presente

Estimada Licenciada Torres:

Extiendo la presente nota para hacer constar que fui entrevistado por su persona en el estudio "*Política pública de protección social en América Latina: caso Guatemala 2008 - 2011*," con la finalidad de presentarlo como tesis de graduación al grado de maestría en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Rafael Landívar. Por lo que autorizo la mención a las respuestas que de manera escrita hice a su cuestionario y el uso de mi nombre para este propósito.

Atentamente



Dr. Bienvenido Argueta Hernández

## Anexo B. 4.

### Carta de autorización del experto entrevistado Neftalí Fajardo

Guatemala, 06 de noviembre de 2017

Licda. Sandra Julieta Torres Casanova

Presente

En referencia a su solicitud en relación a poder mencionar y/o utilizar mi nombre en la entrevista que me hiciera para su tesis de maestría denominada "Políticas Publicas de Protección Sociales en América Latina Caso Guatemala 2008 – 2011" de la Facultad de Ciencias Políticas Y Sociales de la Universidad Rafael Landívar, por este medio le comunico que no existe de mi parte ningún inconveniente en mencione para ese propósito

Atentamente

Lic. Neftaly Fajardo

A handwritten signature in dark ink, consisting of several overlapping, stylized lines that form a unique, somewhat abstract shape.