

Entendiendo el Presupuesto Público:

Una herramienta
para garantizar el cumplimiento
de los derechos de niñas, niños
y adolescentes

Módulo I
Junio 2006

CIPPEC

CENTRO DE IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS
PARA LA IGUALDAD Y EL CRECIMIENTO

unicef 





El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) es el organismo de Naciones Unidas que tiene como misión garantizar la supervivencia, protección y desarrollo de todos los niños, niñas y adolescentes. Para cumplirla, colabora con los Estados y trabaja en conjunto con organizaciones de la sociedad civil, impulsando, entre otros aspectos, la protección y el mejoramiento de la inversión social dirigida a la infancia.

CIPPEC

CENTRO DE IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS
PARA LA EQUIDAD Y EL CRECIMIENTO

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en Argentina. Nuestro desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social**, **Desarrollo Económico** y **Fortalecimiento de las Instituciones**, a través de los programas de Educación, Salud, Política Fiscal, Justicia, Transparencia, Instituciones Políticas y Gestión Pública Local.



CARTA

La idea que queremos transmitir desde este primer módulo del proyecto *"Entendiendo el presupuesto público: una herramienta para garantizar el cumplimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes"*, y a través de los sucesivos encuentros programados, es que los derechos de la infancia y la adolescencia no pueden ser satisfechos si el Estado no toma decisiones para hacerlos efectivos, a partir de programas de desarrollo, de políticas concretas y de su correspondiente asignación presupuestaria.

Vivimos en un sistema representativo, en el cual, las instituciones democráticas son las encargadas de garantizar, mediante la acción directa, el cumplimiento de nuestros derechos. Pero lo cierto es que, por diferentes circunstancias (desarticulación entre las necesidades reales de la población y la percepción de los funcionarios, intereses de particulares que influyen en las decisiones políticas, intereses político-partidarios, entre otras cosas), la sociedad civil, a través de sus organizaciones, debe fortalecer su participación en los procesos de formulación, implementación y evaluación de políticas públicas.

En Argentina, donde existen problemas como altos índices de desnutrición infantil o serias dificultades en la provisión de educación básica y polimodal, nos encontramos con derechos de los niños que no son satisfechos. Un paso para avanzar hacia el cumplimiento de los mismos es la capacitación de grupos de la sociedad civil para la comprensión del presupuesto y generación de propuestas, aspirando a reducir la brecha entre las necesidades de la comunidad y la asignación y distribución presupuestaria destinados a la infancia y adolescencia.

Para lograrlo, uno de los aspectos esenciales es que la información pueda presentarse de una manera que relacione situaciones específicas de un derecho del niño en particular con indicadores que muestren claramente la violación (o satisfacción) del mismo, como puede ser que un niño no reciba vacunas debido al alto costo de acceso al sistema de salud no satisfaciendo así el derecho a salud básica. Mostrar de manera sencilla a la sociedad como cada uno de estos aspectos tiene un correlato presupuestario será uno de los ejes de las capacitaciones para promover la participación ciudadana en el proceso presupuestario.

Este taller de capacitación para los distintos actores de la comunidad vinculados con la temática social tiene dos objetivos centrales:

- proveer con casos concretos e ilustrativos, las herramientas para analizar las posibilidades de mejorar las decisiones presupuestarias que afectan a la infancia,

- fortalecer, mediante la información generada en estos talleres, la participación ciudadana para lograr el efectivo cumplimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

El logro de estos objetivos permitirá, en primer lugar, fortalecer la participación activa de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan (particularmente a nivel local) con la niñez y la adolescencia en el proceso político de asignación de recursos públicos destinados a esta población. En segundo término, generar herramientas que brinden información clara y sencilla sobre el presupuesto y faciliten el acceso de la sociedad a la información sobre el gasto de sus recursos. Por último, pero no menos significativo, afianzar el vínculo entre la comunidad y el gobierno a través de una mayor rendición de cuentas, y en consecuencia, de una disminución de la brecha entre demandas de la sociedad e incumplimientos de los derechos de niñas, niños y adolescentes así como del presupuesto asignado a estos fines.

Para alcanzar estos resultados UNICEF y CIPPEC acordamos la realización de un proyecto de participación y capacitación ciudadana para el mejoramiento del presupuesto destinado a las niñas, niños y adolescentes en el que se enmarcan los talleres y actividades que iniciamos junto a ustedes.



ÍNDICE

	Página
Conozcamos los derechos de niñas, niños y adolescentes	5
¿Qué son los derechos?	5
¿Dónde se encuentran expresados los derechos de niñas, niños y adolescentes?	5
¿Quiénes son sujetos de esos derechos?	6
¿Cuáles son los derechos de niñas, niños y adolescentes establecidos por la CDN?	6
¿Y nuestro país, cuenta con la legislación adecuada?	8
¿En que principio se fundamenta esta Ley?	8
¿Cómo garantiza el Estado los derechos de niñas, niños y adolescentes?	9
¿Por qué el Estado debe realizar inversión social en infancia?	9
Ejercicio Grupal	11
Entender el Presupuesto: Una herramienta para hacer efectivos los derechos	12
¿Qué es el presupuesto?	12
¿Por qué debemos interesarnos en el presupuesto?	13
¿Cómo es el proceso mediante el cual se conforma el Presupuesto?	14
¿Cómo analizamos si el Estado cumple con sus obligaciones de asignación presupuestaria?	18
Ejercicio Grupal	19
Derechos traducidos en política pública y su asignación presupuestaria	20
¿Cómo se pueden vincular los derechos con el presupuesto?	20
<u>A modo ilustrativo:</u> un análisis del gasto de la niñez en relación al derecho a la educación en la Argentina	21
Preguntas para analizar el presupuesto	24
Ejercicio Grupal	25
Referencias Bibliográficas	26
Sitios de Interés	27



CONOZCAMOS LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

¿Qué son los derechos?

Los derechos son los medios que garantizan a las personas el acceso, las capacidades y el ejercicio de la igualdad, la libertad y el bienestar. Los derechos humanos se basan en los siguientes principios:

Universalidad: Los derechos humanos (DDHH) son universales e inalienables y corresponden a todas las personas.

Indivisibilidad: Los DDHH se refieren a la dignidad intrínseca de la persona. Todos tienen la misma importancia.

Interdependencia: Los derechos humanos son interdependientes y están interrelacionados. La vigencia de un derecho depende de la vigencia de otros derechos.

Rendición de cuentas: Los Estados y otros titulares de deberes tienen la obligación de rendir cuentas por el respeto de los derechos humanos. Deben cumplir con las normas consagradas en los instrumentos de DDHH.

Participación: Todas las personas tienen derecho a participar libre y significativamente en el desarrollo económico, social, político, cultural y cívico.

Las niñas, niños y adolescentes gozan no sólo de todos los derechos que les pertenecen como seres humanos sino también de aquellos derechos especiales de protección relacionados con su edad.

¿Dónde se encuentran expresados los derechos de niñas, niños y adolescentes?

Estos derechos se encuentran descritos en *Convención sobre los Derechos del Niño (CDN)*, aprobada el 20 de noviembre de 1989 por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Veamos algunas de las características de esta convención:

- ❖ Constituye el marco por excelencia en materia de derechos y libertades de niñas, niños y adolescentes.

- ❖ Reconoce esos derechos como principios universales.
- ❖ Es una ley internacional vinculante, es decir, constituye un acuerdo de aplicación obligatoria para los Estados Partes (es decir, para todos los Estados que forman parte de la CDN).
- ❖ Es el tratado de derechos humanos que fue ratificado por más Estados en el más corto plazo de la historia universal.
- ❖ Establece las normas mínimas que los países deben aplicar para garantizar la atención sanitaria, la educación, así como la protección jurídica y social tanto de niños como de adolescentes.
- ❖ Obliga a los gobiernos a asumir la responsabilidad de garantizar esos derechos. Para que esto se haga efectivo los estados deben revisar la legislación interna, evaluar los servicios sociales, sanitarios y educativos, y realizar dos tareas fundamentales: evaluar y adecuar el presupuesto que se destina a cada uno de estos aspectos.



 ¿Quiénes son sujetos de esos derechos?

Todas las personas menores de 18 años de edad.

 ¿Cuáles son los derechos de niñas, niños y adolescentes establecidos por la CDN?



En la publicación “*La Convención en tus manos*”, (UNICEF, 2004) se clasifican los derechos de la CDN de una manera que facilita su comprensión. Si bien existen muchas formas de agrupar los derechos de niñas, niños y adolescentes, aquí nos basaremos en esa clasificación que organiza los derechos por afinidad temática, tal como los expondremos a continuación:

Derechos tan básicos como generales:

- *A no ser discriminados*
- *En las decisiones y acciones que lo afecten se debe, considerar su interés superior*
- *A la vida y su máximo desarrollo*
- *A ser escuchado y que su opinión sea respetada*
- *A que sea preservada su identidad*



Derechos en familia:



- A una familia
- A vivir con papá y/o mamá
- A no ser maltratado
- Los Estados deben asumir las necesidades de niñas, niños y adolescentes sin familia
- La adopción, porque todos los niños, niñas y adolescentes necesitan seguridad y permanencia en sus relaciones

Derecho a Aprender:

- La educación se debe conseguir en igualdad de condiciones
- A jugar, descansar, divertirse y dedicarse a lo que más les gusta



A una vida sana y bienestar

- A la salud
- A la planificación familiar, sobre todo para proteger la salud de las madres y adolescentes
- Al sustento
- A proteger al niño contra todo tipo de abuso por parte del Estado
- Que se generen acciones positivas para igualar las oportunidades de niñas, niños y adolescentes con capacidades diferentes



Con Protección

- Brindar protección a niños, niñas y adolescentes bajo circunstancias especiales cuando se hallen refugiados, involucrados en actividades como trabajo infantil, problemas de drogas, prostitución, pornografía, abuso sexual o cuando sean reclutados para milicias o ejércitos



Garantías Procesales

- En todo conflicto con la ley penal los niños, niñas y adolescentes deben gozar de las mismas garantías que toda persona titular de derechos humanos

A la libertad

- De Expresión, de pensamiento, de conciencia y de religión
- De asociación
- A la intimidad
- A la información



Derecho a la paz para su desarrollo



¿Y nuestro país, cuenta con la legislación adecuada?

En nuestro país se ha realizado un arduo trabajo de revisión legislativa. Durante años juristas, integrantes de Organizaciones de la Sociedad Civil y diferentes actores políticos y sociales han encabezado la tarea de hacer efectivos los principios establecidos en la Convención. Este trabajo, que contó con el asesoramiento de UNICEF, se consagró con la *Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes*, que con el N° 26.061 se sancionó el 28 de septiembre de 2005.

Este instrumento legislativo establece la aplicación obligatoria de la CDN en todo acto, decisión o medida administrativa, judicial o de cualquier naturaleza que se adopte respecto de las personas hasta los dieciocho años de edad. Este punto es un avance muy importante hacia la aplicación efectiva de las garantías que establece la CDN, ya que a pesar de que gozaba de jerarquía constitucional desde la reforma de 1994, existía legislación nacional que no las contemplaba.

Actualmente, si bien tenemos los instrumentos normativos adecuados, éstos aún no cuentan con una total correspondencia práctica. La Ley de Protección Integral está reglamentada parcialmente, resta aún traducir en políticas públicas los principios en los cuales se fundamenta y generar un verdadero sistema que garantice la protección integral de niñas, niños y adolescentes.



¿En que principio se fundamenta esta Ley?

La Ley de Protección Integral se basa en el *Interés Superior del niño*. Este concepto implica que los derechos de niñas, niños y adolescentes están asegurados por su máxima exigibilidad, afirmando además la máxima satisfacción integral y simultánea de sus derechos y garantías.

Teniendo en cuenta esto y ante situaciones confusas, lo que prima es que el niño pueda ejercer todos sus derechos de la manera más completa e integral. La niñez y la adolescencia se convierten a raíz de la aceptación de este principio en prioridades para todos los ámbitos: para la familia, para la sociedad y para el estado.



¿Cómo garantiza el Estado los derechos de niñas, niños y adolescentes?

El Estado garantiza el cumplimiento de estos derechos a través de varias acciones. Además de las medidas legislativas, como por ejemplo la *Ley de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes*, el Estado planifica y ejecuta políticas públicas concretas que definen distintos aspectos de la vida de la niñez y la adolescencia. Cada gobierno, formula, implementa y evalúa programas que intentan proteger estos derechos.

Podemos, entonces, considerar políticas públicas destinadas a la infancia y a la adolescencia a todos aquellos programas nacionales, provinciales o municipales que tienen directa o indirectamente a los niños y adolescentes como beneficiarios. Por ejemplo, los programas de ayuda al núcleo familiar, los planes nacionales de vivienda, los programas de vacunación, las becas escolares o actividades de promoción deportiva y recreativa, entre otros.

En el caso de la infancia y la juventud esas acciones deben ser políticas de Estado, es decir, deben ser prioridad absoluta independientemente de cambios en la gestión de gobierno o autoridades de cada área.



¿Por qué el Estado debe realizar inversión social en infancia?

Tomando como base el documento *¿Cómo influenciar una mayor Inversión Social en Infancia?* (UNICEF, 2005) podemos exponer tres argumentos teórico-conceptuales que justifican la inversión social en general y en la infancia en particular por parte del Estado:

1) Argumento Ético:

El fin último de toda política pública, en un Estado social de derecho, constituye el bienestar y el cumplimiento de los derechos de todos los ciudadanos y en particular de los niños, niñas y adolescentes. La universalidad de derechos es la condición para lograr una mayor integración social, un próspero desarrollo económico y la consolidación de la democracia.

Sin embargo, implementarla tiene para los países implicancias financieras. Se requiere de una adecuada inversión. La CDN establece que los Estados deben hacer efectivos dichos derechos "hasta el máximo de los recursos que dispongan".

Desde esta óptica, la inversión social se constituye en un instrumento de implementación de derechos, y por tanto de equidad y bienestar.

2) Argumento Económico:

La política social tiene un impacto económico. Es importante mostrar que los países sin gente educada y sana, no pueden introducir conocimiento y progreso tecnológico en sus procesos productivos. A su vez, una mayor productividad permite abaratar costos y por ende, tener precios más bajos y alcanzar mayores niveles de competitividad en el mercado global. Ello produce un efecto dinamizador del crecimiento económico, del empleo y del nivel de vida de las personas.

Asimismo, la política económica tiene un impacto social. El crecimiento económico y su adecuada distribución es la fuente que amplía los recursos y permite generar montos suficientes para aumentar sostenidamente la inversión en la gente y la inversión productiva, fuentes esenciales del crecimiento económico.

Desde esta óptica la inversión social es vista como un instrumento de crecimiento económico y ganancias de productividad para mejorar el desarrollo económico.

Finalmente, se debe resaltar que la política económica y la política social tienen una importante incidencia en la reducción de disparidades, lo cual potencia el crecimiento económico y su capacidad reductora de pobreza.

3) Argumento político

Este argumento se apoya en los fuertes vínculos entre el ámbito social y político. En efecto, una inversión social insuficiente, con acentuados niveles de inequidad y severa pobreza constituye una combinación perjudicial para el desarrollo y fortalecimiento de la democracia en los países. En cambio, una inversión social y un desarrollo humano sostenidos son capaces de ensanchar las oportunidades para sectores cada vez más amplios de la población, construyendo canales de movilidad y ascenso social, y generando procesos estables de integración social.

Desde esta óptica, la inversión social constituye uno de los terrenos más fértiles para la consolidación de la gobernabilidad democrática.

Ahora bien, teniendo en cuenta estos tres argumentos, constituye un imperativo para el Estado invertir en los ciudadanos en general, y en la infancia en particular para garantizar el efectivo cumplimiento de sus derechos, mejorar su calidad de vida y su bienestar.



EJERCICIO GRUPAL

Relacionar con flechas la definición o referencia con el concepto que la identifique.

Definición- referencia

Concepto

Inversión social como instrumento de implementación de derechos, y por tanto de equidad

Argumento Económico

La aplicación de uno de los derechos no excluye a los demás

Interés superior de las niñas, niños y adolescentes

Instrumento legislativo nacional que establece la obligatoriedad de aplicación de todos los principios de la Convención de Derechos del niño

Convención de Derechos del niño

Ley Internacional de aplicación obligatoria para los países que la firmaron que enumera todos los derechos de niñas, niños y adolescentes

Ley de Protección Integral

Inversión social como instrumento de crecimiento económico y ganancias de productividad

Argumento Ético

Inversión Social como instrumento de cohesión social y gobernabilidad democrática

Argumento político



ENTENDER EL PRESUPUESTO: UNA HERRAMIENTA PARA HACER EFECTIVOS LOS DERECHOS

Tras la ratificación de la Convención, la obligación de cada Estado de tomar medidas para mejorar la calidad de vida de niñas, niños y adolescentes es innegociable. Tal como lo establece en su artículo 4: “... *Los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan...*”

Las acciones y políticas públicas que realiza el Estado en pos del cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes se reflejan en su presupuesto. El presupuesto es la expresión por excelencia de las políticas de gobierno. Indica no sólo en qué acciones se invierten más recursos sino también qué programas quedan más relegados a través de una baja o nula asignación de recursos. En el presupuesto, la mayor parte de las acciones se describen como “programas” y tienen asignado un monto de dinero específico para que sean efectivizadas.

El Estado debe administrar los recursos públicos, distribuirlos en los diferentes programas con equidad así como establecer prioridades de inversión o gasto social de acuerdo con las necesidades de los ciudadanos.

En la Argentina, respecto a la asignación de recursos, la *Ley de Protección Integral* establece que las políticas públicas de cada uno de los organismos estatales deben garantizar con absoluta prioridad el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes. A su vez, esta ley hace referencia a la asignación privilegiada e intangibilidad de los recursos públicos para cumplir con dicho objetivo.



¿Qué es el presupuesto?

Para explicar qué es el presupuesto podemos compararlo con las finanzas de un individuo o de una familia. La posesión de dinero es una de las principales condiciones para poder satisfacer nuestras necesidades y, dado que el dinero usualmente es limitado, es necesario ajustarlas a nuestras disposiciones financieras. Así, *lo más ordenado es elaborar una proyección de los ingresos que*

vamos a obtener durante un período determinado y los gastos que podremos hacer con ellos. En otras palabras, elaborar un presupuesto.

El Estado, como cualquier individuo, debe considerar sus ingresos y egresos financieros y, consecuentemente, planificar:

- *Los ingresos:* cuánto dinero recaudará y cómo lo hará
- *Los egresos o gastos:* cuánto dinero gastará y en qué.

La diferencia más importante entre el presupuesto de una familia y el presupuesto público radica en que éste se financia con recursos de los ciudadanos y su ejecución (el gasto) afecta a todos los habitantes. Hay numerosos servicios (como, por ejemplo, la educación, la salud o la promoción social) provistos por el gobierno que son esenciales para la vida cotidiana. La provisión adecuada de estos servicios por parte del Estado permite el cumplimiento de derechos de la población en general y de niñas, niños y adolescentes en particular.

Los derechos no están siempre garantizados de una forma óptima. Muchas veces resulta difícil el acceso a estos servicios u, otras tantas, esos servicios no existen. Por lo tanto, resulta imprescindible conocer cuánto dinero se destina a los servicios que satisfacen los derechos de la infancia y la adolescencia, cómo se distribuye esa asignación presupuestaria y mediante qué procedimiento surge.



¿Por qué debemos interesarnos en el presupuesto?

El presupuesto público tiene una enorme influencia sobre la vida cotidiana de los ciudadanos dado que cumple tres funciones centrales: asigna bienes públicos a la ciudadanía, redistribuye los ingresos y define las prioridades de gasto. Dado que los recursos provienen de la sociedad, todos los ciudadanos tienen el derecho de exigir que el dinero público se distribuya y se gaste de forma transparente y de acuerdo con las necesidades de la población.

Para saber cómo se gasta ese dinero, es necesario poder analizar cómo se elabora y se ejecuta realmente el presupuesto. Sin embargo, una característica de los presupuestos de todos los niveles de gobierno es que en general su diseño y el lenguaje utilizado sólo permiten que sean comprendidos por un escaso grupo de técnicos y especialistas en la materia. De esta manera, las decisiones públicas quedan reducidas a una esfera del Estado y no reflejan de manera directa las necesidades de la población. Estos factores afectan la transparencia en el proceso presupuestario y dificultan que la sociedad se interiorice en las decisiones presupuestarias que le conciernen.

Como pudimos observar hasta aquí, existen instrumentos legales que protegen y garantizan los derechos de niñas, niños y adolescentes en el mundo y en particular en nuestro país. Pero esta adecuación normativa no resulta suficiente si no se traduce en beneficios y políticas concretas.

Debido a la complejidad implicada en la presentación del presupuesto, el derecho de los ciudadanos no sólo de conocer la asignación de los recursos, sino de demandar una distribución de los mismos que garantice el cumplimiento de los derechos sociales, económicos y culturales básicos y, en este caso en particular, el derecho de los niños, niñas y adolescentes se ve limitado.

En este sentido, para conocer lo que el Estado hace u omite hacer es necesario observar que actividades genera, que programas implementa y como actúa ante la vulneración de los derechos. Para ello, es fundamental conocer el presupuesto que el Estado destina a las diversas acciones. Cuanto mayor es el conocimiento sobre el presupuesto, mayores son las posibilidades de los ciudadanos y organizaciones civiles de incidir en pos de la concreción de programas gubernamentales.



¿Cómo es el proceso mediante el cual se conforma el Presupuesto?

Para analizar el Proceso Presupuestario podemos tener en cuenta el camino que, de acuerdo a la Ley de Administración Financiera, el proceso presupuestario debe seguir para su conformación. En este ciclo formal podemos identificar cuatro etapas:

1- Etapa de Elaboración

- ❖ En esta etapa se establecen las prioridades gubernamentales, las estrategias para atenderlas, y los recursos específicos que se destinarán para su cumplimiento.
- ❖ Es la etapa más cerrada de todo el ciclo y la que menos se conoce.
- ❖ La formulación del presupuesto se hace en función de los grandes lineamientos y restricciones que establece el Área de Economía de la provincia. Todas las áreas de los demás ministerios y organismos dependientes deben respetarlos para su presentación.
- ❖ Cada área elabora su presupuesto.

- ❖ Luego surge un proceso de discusión amplio en el que -sobre la base de los límites iniciales enviados y los solicitados luego por cada entidad- se acuerda el máximo de gasto autorizado para cada área del Estado y la incorporación de nuevas actividades.
- ❖ El proyecto, una vez terminado, debe ser presentado al Poder Legislativo (PL) para su discusión y aprobación antes de una fecha determinada, que varía de julio a septiembre según la provincia.

Por lo general, la elaboración del Presupuesto recae por completo en el Poder Ejecutivo. La excepción serían aquellos casos en los cuales se han instrumentado procesos participativos de formulación presupuestaria.

2- Etapa de Aprobación y promulgación

- ❖ El Poder Ejecutivo (PE) presenta el proyecto de ley del presupuesto de ingresos y egresos al PL para que lo discutan, modifiquen y aprueben.
- ❖ Cuando ingresa es analizado por la Comisión de Hacienda y Presupuesto.
- ❖ Los técnicos de los distintos ministerios y áreas de gobierno acuden a las reuniones para explicar la norma presupuestaria elaborada.
- ❖ Si la Comisión aconseja su aprobación, ésta deberá llevarse a cabo en el recinto junto a todos los miembros de la Cámara, quienes a su vez pueden introducirles otras modificaciones.
- ❖ Una vez aprobada la Ley de Presupuesto por el PL vuelve PE para su promulgación y publicación en el Boletín Oficial.
- ❖ Si el PE hiciera observaciones a la Ley, el PL deberá contar con dos tercios de los integrantes del cuerpo para reconsiderar la parte objetada. Caso contrario, se transforma en Ley con las objeciones finales del Ejecutivo.

El proyecto debe ser sancionado antes de la finalización del ejercicio administrativo. Si esto no ocurriera se prorroga de manera automática el presupuesto que estuvo en vigencia el año anterior.

3. Etapa de Ejecución

- ❖ El Gobierno ejecuta sus programas con los recursos aprobados por el Poder Legislativo. La manera de ejecución es similar a la de un padre que le da una mensualidad a su hijo para que gaste, pero en el caso del presupuesto público, a los fines de garantizar una correcta ejecución de los presupuestos con los recursos disponibles, todas las jurisdicciones y entidades deberán programar, para cada ejercicio, la ejecución física y financiera de los presupuestos. De esta forma se establece una cuota por la que se transfiere el dinero a cada área de gobierno.

- ❖ Esta cuota se va ajustando de acuerdo a la coyuntura y a la disponibilidad de dinero.



- ❖ Durante el ejercicio del gasto puede haber variaciones en el destino de rubros específicos del gasto aprobado. También puede ocurrir que haya recortes o aumentos del dinero disponible para gastar. Todo cambio en el monto total del presupuesto, debe especificar las fuentes de los recursos a utilizar para su financiamiento y debe ser presentado al PL para su aprobación.

- ❖ El seguimiento de la ejecución lo realiza el área de Finanzas de la provincia (además del que hacen los órganos de control correspondientes), a través del Sistema de Información Contable y distintos programas en los que cada área del Estado registra el gasto.

- ❖ El gobierno puede implementar distintos mecanismos de información respecto a la aplicación del gasto.

- ❖ Las cuentas del presupuesto de recursos y gastos se cerrarán el 31 de diciembre de cada año. Después de esa fecha los recursos que se recauden se considerarán parte del presupuesto vigente y los gastos comprometidos y no ejecutados, se afectarán automáticamente al ejercicio siguiente, imputando los mismos a los créditos disponibles, para ese ejercicio.

El PE puede incorporar modificaciones al Presupuesto durante esta etapa, mientras se mantenga dentro de las pautas establecidas por ley, respetando la distribución entre las finalidades del gasto. Si esto no ocurre, necesita pedir autorización al PL para realizar las modificaciones que considere necesarias.

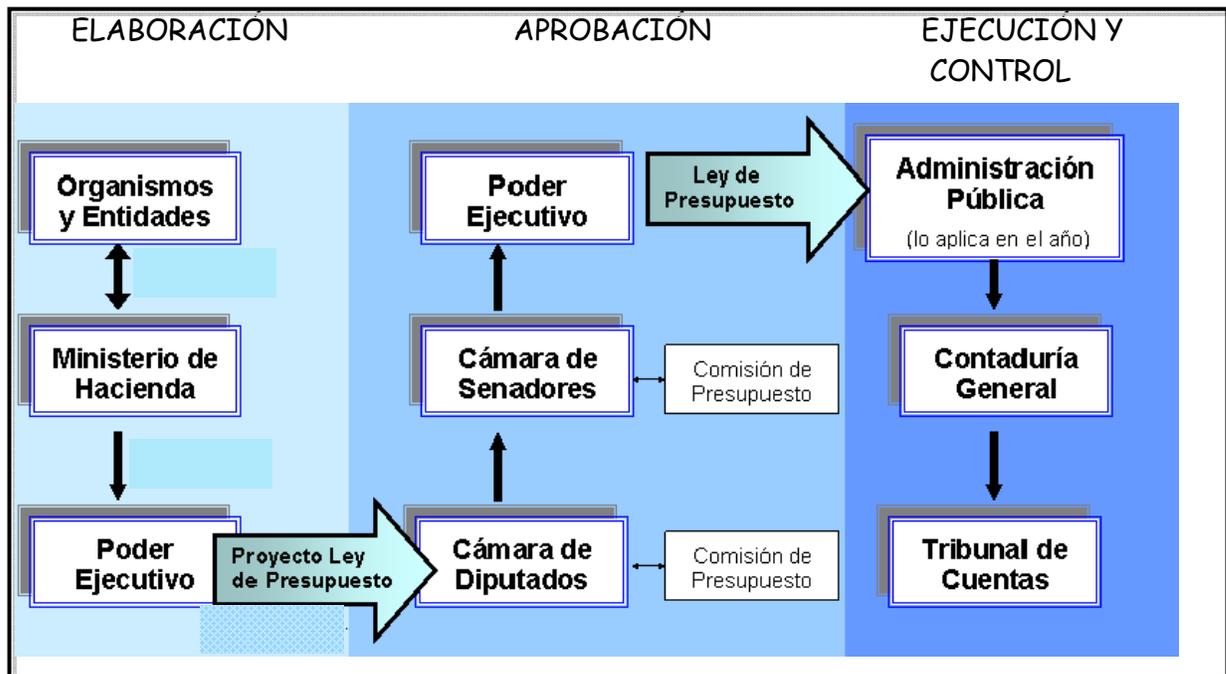
4. Evaluación y control:

- ❖ En esta etapa el Gobierno rinde cuentas de los montos gastados y los resultados obtenidos. La fiscalización debe arrojar luz sobre el uso de los recursos, su eficiencia y su racionalidad.
- ❖ Para llevar a cabo esta función existen dos tipos de controles. Uno a nivel interno, o sea, dentro del Poder Ejecutivo, y otro externo, independiente del Gobierno.

a. Mecanismos de control interno: La auditoría interna es un servicio a toda la organización y consiste en un examen posterior de las actividades financieras y administrativas de las entidades. La fiscalización interna y coordinación de la ejecución está a cargo de la Contaduría General, que depende del Poder Ejecutivo.

b. Mecanismos de control externo: el Tribunal de Cuentas posee las atribuciones para llevar a cabo el control externo. Este organismo puede examinar los libros de contabilidad y la documentación existente. A su vez, todos los poderes públicos, las municipalidades y todas las personas que administren fondos públicos están obligados a rendir cuentas a este tribunal.

Esquema de las etapas del ciclo formal del Proceso Presupuestario





¿Cómo analizamos si el Estado cumple con sus obligaciones de asignación presupuestaria?

Como hemos visto, el gobierno está obligado a asignar una porción de su presupuesto para cubrir las necesidades básicas y cumplir con los derechos socioeconómicos de la niñez y adolescencia, que implica "asignaciones presupuestarias" para seguridad social, vivienda, educación y servicios de salud; asegurando, en particular que la infancia y adolescencia en desventaja social, obtengan una proporción más justa de los recursos (UNICEF, 2004).

Para analizar si el Estado satisface esas necesidades debemos preguntarnos:

- *¿Es la distribución de los recursos equitativa?*
- *¿Qué puede hacer el Estado para reparar las desigualdades o la discriminación en la aplicación de los recursos?*

Para responder estas dos preguntas debemos desentrañar el presupuesto a fin de entender su composición y su proceso; y así, poder evaluar, a través del análisis pormenorizado de las acciones que financia, el cumplimiento efectivo de los derechos.

El análisis del presupuesto debe poder responder cuatro puntos específicos que permiten analizar hasta qué punto el gobierno está cumpliendo con las obligaciones estipuladas por la CDN:



1. ¿Tiene planes específicos y concretos para mejorar el cumplimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes, expresados en términos de asignaciones presupuestarias?
2. ¿Hubo un avance o retroceso en la asignación presupuestaria a las áreas de infancia y adolescencia? ¿Hubo recortes en programas esenciales para el cumplimiento de los derechos en áreas de salud, educación, nutrición?
3. ¿Está el gobierno utilizando sus "máximos recursos" disponibles para el cumplimiento de estos derechos?
4. ¿Hay evidencias de discriminación en cuanto al acceso a estos derechos?

**EJERCICIO GRUPAL**

Marque como Verdaderas o Falsas (V o F) las siguientes afirmaciones.

1. El presupuesto es una herramienta de información solo para el gobierno ___
2. El Poder Legislativo elabora el Presupuesto ___
3. El Poder Ejecutivo debe acatar el Presupuesto aprobado por el Poder Legislativo ___
4. Existen entidades oficiales de control presupuestario ___
5. Entender el presupuesto es una herramienta para detectar el avance del cumplimiento de los derechos del niño y adolescente ___
6. La respuesta del Estado a cierta problemática del niño puede encontrarse en los programas presupuestarios ___

Y algunos adicionales para pensar...

7. Los programas sociales los elabora solo el Gobierno Nacional ___
8. El proceso presupuestario de cada nivel de gobierno es independiente de los otros ___
9. La provincia es la principal responsable por el cumplimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes a través de la correcta implementación del presupuesto destinado a ellos ___



DERECHOS TRADUCIDOS EN POLÍTICA PÚBLICA Y SU ASIGNACIÓN PRESUPUESTARIA



¿Cómo se pueden vincular los derechos con el presupuesto?

Para vincular los derechos de los niños, niñas y adolescentes con el presupuesto se recomienda comenzar por definir el problema social a partir del cuál se quiere trabajar. Los problemas sociales que afectan a los chicos y jóvenes encuentran siempre un correlato directo o indirecto con la vulneración de sus derechos. A fin de relacionar la protección de esos derechos con la asignación presupuestaria se pueden establecer los siguientes pasos:

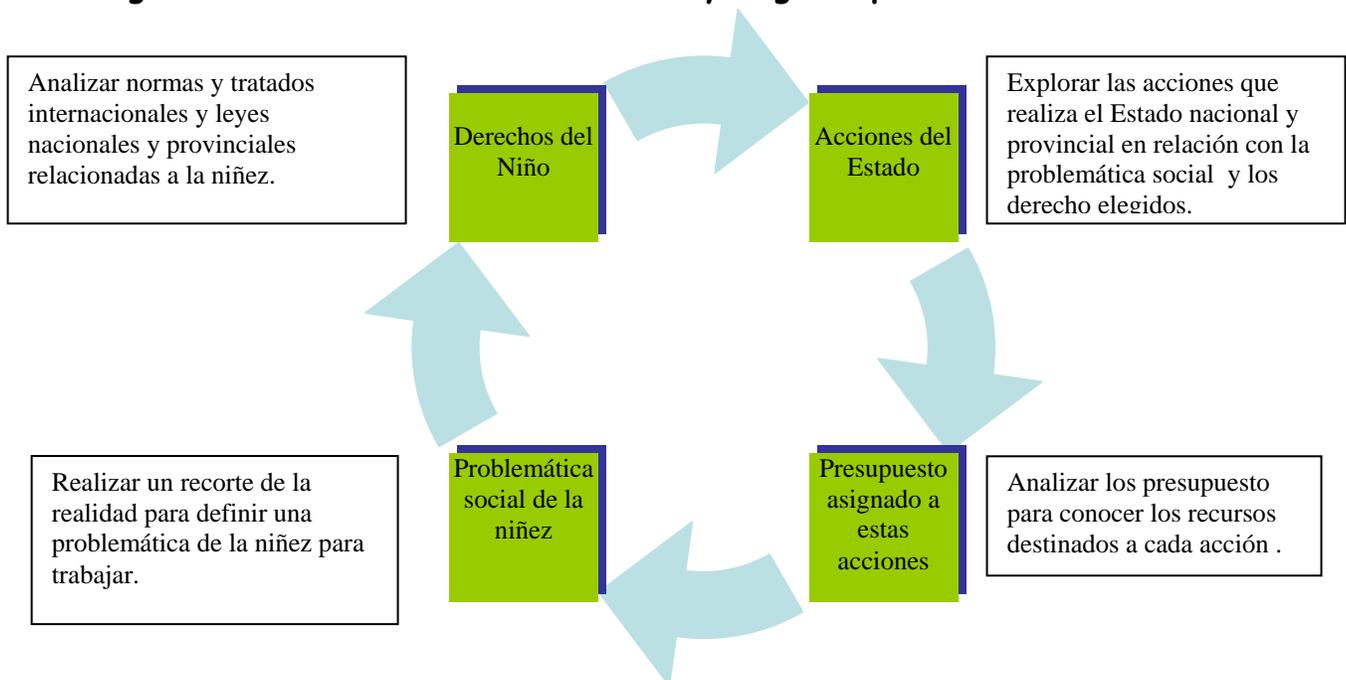
- 1- Delimitar la problemática social con la cuál se trabajará:** es decir, definir en qué situación se encuentran los niños, niñas y adolescentes y qué derechos están siendo vulnerados.
- 2- Pensar en los derechos que se ven afectados por aquella situación:** en general, ante una problemática social más de un derecho se ve violentado. Para realizar esta tarea es fundamental analizar qué normas internacionales y nacionales los protegen. Obviamente en el caso de niñas, niños y adolescentes la CDN y la Ley de Protección Integral son centrales, pero habrá que analizar además otras leyes nacionales y provinciales.
- 3- Rastrear qué acciones realiza el Estado para hacer frente a ese problema:** detectar ejecución de políticas públicas, programas y acciones específicas destinadas a la reparación del daño producido por la vulneración de esos derechos.
- 4- Analizar la asignación presupuestaria de estas acciones:** esto es, evaluar los recursos públicos que se destinan a cada uno de esos programas y acciones, y a qué actividades específicas dentro de los mismos.

Una vez finalizados los pasos anteriores habrá que analizar hasta qué punto las acciones llevadas adelante por los gobiernos afectan al problema social y los derechos del niño con los cuales se trabaja: se pueden utilizar *datos cuantitativos* como, por ejemplo, las estadísticas producidas por el Estado nacional o provincial, y *datos cualitativos* que se construyen a partir de las percepciones de los actores en experiencias locales y específicas. En muchos casos, las organizaciones no gubernamentales realizan trabajos de base en localidades y tienen acceso a información de primera mano sobre el

funcionamiento de algunos programas sociales. Esta información es sumamente privilegiada para reflexionar sobre las ventajas y las desventajas concretas de determinados programas estatales y así pensar de qué manera una acción gubernamental afecta la problemática social específica.

En el diagrama siguiente se resumen los cuatro pasos descritos en los párrafos anteriores y las actividades a realizar en cada paso para vincular los derechos de los niños con los presupuestos.

Diagrama 1: Vínculo entre los derechos y el gasto público en niñez



A MODO ILUSTRATIVO: UN ANÁLISIS DEL GASTO DE LA NIÑEZ EN RELACIÓN AL DERECHO A LA EDUCACIÓN, EN LA ARGENTINA.

En los próximos párrafos analizaremos el presupuesto asignado a la infancia en torno a la educación. La idea es utilizar esta área de incidencia tan sólo como ejemplo de posibles análisis del vínculo entre la inversión pública en niñez y el cumplimiento de los derechos de la infancia y adolescencia.

Partiremos de una problemática social que luego vincularemos con un derecho específico. A partir de allí señalaremos algunas de las acciones centrales que el Estado destina a resolver esa cuestión. Se tomará un ejemplo de una política que esté reflejada en el presupuesto a través de la asignación de una partida presupuestaria, es decir, de recursos para su financiamiento. Elegir un

programa implica dejar muchos otros de lado. Está claro que para resolver problemáticas sociales el Estado realiza múltiples acciones que se encuentran íntimamente entrelazadas unas con otras. Aquí tomaremos tan sólo un ejemplo para ilustrar qué tipo de preguntas podrían guiar las estrategias de incidencia.



El derecho a la educación

Elegimos una problemática social relacionada con el derecho a la educación porque se trata del área de derechos que obtiene el porcentaje más alto de los recursos destinados a la niñez en nuestro país (más de la mitad del gasto en 2003). Es interesante resaltar además que, a diferencia de otras áreas, en el sector educativo la totalidad del gasto se considera gasto específico, es decir, que se trata de recursos que afectan directamente a los niños.

Definiendo la problemática social y su vínculo con los derechos



Se podrían tomar múltiples problemáticas sociales relacionadas con el derecho a la educación. En este caso hemos decidido tomar como punto de partida la **exclusión del sistema educativo**, y específicamente, la falta de oportunidades de los jóvenes para acceder al nivel Polimodal (ex secundaria).

A partir de los datos relevados en el censo nacional realizado en el año 2001, se sabe que del total de niños en edad de asistir a la escuela Polimodal sólo un 79.4% concurren. Además, datos referidos a las tasas de egreso del nivel Polimodal del Ministerio de Educación expresan que de 100 jóvenes que ingresan al nivel secundario sólo 57 terminan el ciclo completo (DiNIECE-MECyT, 2003). Estos datos también reflejan que las diferencias entre provincias son muy importantes. Mientras en algunas jurisdicciones como la Ciudad de Buenos Aires o la provincia de Santa Fe casi un 70% de los jóvenes egresan, en otras como Jujuy este número se reduce a un 40%.

El vínculo entre los jóvenes excluidos del nivel Polimodal y el derecho a la educación es claro. En los artículos 27 y 28 de la CDN los Estados partes "reconocen el derecho del niño a la educación" y asumen una serie de responsabilidades para que este derecho se garantice en igualdad de oportunidades para todos. En relación con la enseñanza media, los países se comprometen a fomentar su desarrollo en sus distintas formas, incluida la enseñanza general y profesional; a hacer que todos los niños dispongan de ella y tengan acceso a ella y; por último, a adoptar las medidas apropiadas tales como la

implantación de la enseñanza gratuita y la concesión de asistencia financiera en caso de necesidad.

Las bajas tasas de egreso del nivel medio que presenta nuestro país, sumada a las importantes diferencias que existen entre provincias, manifiestan no sólo un incumplimiento del derecho a la educación sino también significativas desigualdades en el tratamiento de la problemática.

Analizando las acciones concretas que realiza el Estado en pos de cumplir con este objetivo

Como ya hemos visto, los recursos que nuestro país gasta en educación provienen de la Nación y de las provincias. Para asegurar el derecho a la educación, y específicamente, la provisión de educación Polimodal, el Estado nacional y los gobiernos provinciales realizan múltiples acciones, algunas vinculadas de forma directa y otras de manera indirecta con el problema social que aquí nos ocupa. Por ejemplo, es claro que sin los gastos en salarios docentes y sin la inversión en infraestructura escolar, las escuelas secundarias no podrían funcionar y lo mismo sucede con aquellos gastos relacionados con el pago de salarios de las personas que trabajan en los ministerios o con los recursos destinados a la capacitación docente.

Estos gastos representan algunas de las condiciones básicas necesarias para el cumplimiento del derecho a la educación Polimodal pero que no necesariamente son suficientes para abordar la problemática de la exclusión en el nivel medio.

Si bien el análisis de las políticas -y de su correspondiente asignación presupuestaria- destinadas a resolver la exclusión en el nivel medio podría realizarse desde una perspectiva tanto provincial como nacional, aquí nos centraremos en el estudio del gasto nacional. Para rastrear las acciones tenemos que concentrarnos entonces en el análisis del presupuesto nacional. Como ya hemos mencionado, este presupuesto se encuentra organizado en secciones o "jurisdicciones". Los gastos relacionados con la educación se describen bajo el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación. A su vez, dentro de la sección "Educación" aparecen múltiples programas como, por ejemplo, "Gestión Curricular, Capacitación y Formación Docente", "Información y Evaluación de la Calidad Educativa", "Mejoramiento de la Calidad Educativa" o "Infraestructura y Equipamiento". Cada uno de estos programas educativos se divide en distintas actividades a las cuales se les asigna una cantidad específica de recursos.

Paralelamente a estos programas de tinte más general, el Estado nacional cuenta con un programa que se focaliza en problemas de exclusión educativa y que tiene como objetivo central garantizar la igualdad de oportunidades y la calidad educativa para los sectores más vulnerables de la población. Este programa, denominado "Acciones Compensatorias en Educación" en el presupuesto nacional, está dividido en acciones destinadas a solucionar las emergencias educativas, a compensar los desequilibrios educativos regionales y resolver situaciones de marginalidad. Para el año 2006, por ejemplo, el programa de acciones compensatorias estará compuesto entre otros por el Programa Nacional de Becas Estudiantiles y Becas Específicas.

Aquí nos focalizaremos en las **becas para el nivel medio** ya que se trata de una acción directamente relacionada con el problema de la exclusión en el nivel medio. Las becas tienen como objetivo central retener a los jóvenes en el sistema educativo.



Preguntas para analizar el presupuesto

Así, una vez que se han definido cuáles son las acciones del presupuesto que más se vinculan con el problema social que estamos estudiando, es necesario hacerse algunas preguntas para evaluar de qué forma la acción elegida impacta sobre la problemática social específica.

Las cuestiones a indagar podrían organizarse en torno a tres grandes temas.

1- Los recursos destinados al programa. Aquí habría que preguntarse ¿Dónde provienen los recursos? ¿En qué ámbitos y cómo se negocia el monto destinado a estas acciones? ¿Ha aumentado o disminuido el monto a lo largo de los últimos años? ¿Son suficientes los recursos destinados para esta acción?

2- La forma en la cual se ejecutan los recursos. En relación con este tema habría que preguntarse por ejemplo: ¿Quién es el responsable de ejecutar esas acciones? ¿Cómo se desarrolla el proceso de ejecución? En el caso de las becas, ¿Quién y cómo se eligen los beneficiarios?

3- De qué manera la acción analizada impacta sobre la problemática social que se analiza: ¿Cumplen las acciones con sus objetivos? ¿Cuál es el impacto de las becas frente a la exclusión de adolescentes del Polimodal? ¿Es esta la mejor alternativa para abordar el tema de la exclusión escolar? ¿Qué otras alternativas existen?



EJERCICIO GRUPAL

Pensar en una problemática social relacionada con la vulneración de uno o más derechos de niñas, niños y adolescentes e identificar los tres primeros pasos expuestos en el diagrama 1

1- Delimitar la problemática social con la cuál se trabajará

2- pensar en los derechos que se ven afectados por aquella situación, y que normas los protegen

3- qué acciones realiza el Estado para hacer frente a ese problema



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

"¿Cómo influenciar una mayor Inversión Social en Infancia?" - Argumentos y Estrategias. UNICEF, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2005.

"Construyendo Ciudades Amigas de la Infancia, Un marco para la Acción", Innocenti Research Center, UNICEF, Italia 2004

"Convención sobre los Derechos del Niño", Asamblea General de Naciones Unidas, 20 de noviembre de 1989

"Gasto Público Dirigido a la Niñez en la Argentina". Ministerio de Economía y Producción de la Nación, UNICEF. Septiembre de 2004.

"Gasto Público Dirigido a la Niñez y Adolescencia en la Provincia de Córdoba", 2000- 2004. UNICEF, Fundación Arcor, Noviembre de 2005.

"Inversión Social en la Niñez Argentina". Serie Inversión Social UNICEF. Septiembre de 2004.

"La Convención en tus manos, Los derechos de la Infancia y la Adolescencia", UNICEF Uruguay, Noviembre de 2004.

"Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes", N° 26.061, sancionada el 28 de Septiembre de 2005 en Argentina

"Ley de Contabilidad de la Provincia de Misiones", Agosto de 2004

"Ley de Administración Financiera de la Provincia de Tucumán", Septiembre de 1990.



SITIOS DE INTERES

www.cippec.org

www.infomisiones.gov.ar

www.lalupafiscalprovincial.org

www.mininterior.gov.ar

www.infomisiones.gov.ar

www.tucuman.gov.ar/planeamiento/estadistica/index.htm

www.unicef.org/argentina/spanish/

CIPPEC

CENTRO DE IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS
PARA LA EQUIDAD Y EL CRECIMIENTO

Av. Callao 25, 1°
C1022AAA Ciudad de Buenos Aires, Argentina
Tel.: (54-11) 4384-9009
Fax.: (54-11) 4371-1221
infocippec@cippec.org - www.cippec.org

unicef



Fondo de Naciones Unidas para la Infancia
Oficina de Argentina

Junín 1940, PB
C1113AAX Ciudad de Buenos Aires, Argentina
Tel.: (54-11) 5093-7100
Fax: (54-11) 5093-7111
buenosaires@unicef.org - www.unicef.org/argentina

