

Garantizar la inversión en infancia: una prioridad en tiempos de crisis

Gala Díaz Langou | José Florito | Matilde Karczmarczyk

El Estado, en sus tres niveles de gobierno, invierte en niños y adolescentes a través de numerosos programas y políticas públicas. La mayor parte de esa inversión es provincial, dadas las responsabilidades en materia educativa y de salud. La inversión del Estado Nacional es, no obstante, un complemento significativo. Esta última viene aumentando desde 1995. Los programas nacionales de transferencias de ingreso con corresponsabilidad, la priorización de obras de infraestructura y el financiamiento educativo fueron hitos que marcaron un incremento de lo que el Estado nacional invierte en políticas orientadas a niños, niñas y adolescentes. Sin embargo, en los años de devaluación y contracción económica (2012, 2014 y 2016) se registraron caídas en la inversión dirigida a esta población.

En los años 2017 y 2018, además, se registraron caídas en la inversión real en áreas críticas del bienestar infantil y adolescente. Este escenario pone en riesgo las garantías necesarias para el ejercicio de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, especialmente en un período de crisis y recesión como el que atraviesa la Argentina actualmente. Esto es particularmente importante si se tiene en cuenta que incluso tras experimentar un aumento sostenido, la inversión no logró reducir la infantilización de la pobreza: mientras que en 2003 había 142 niños en situación de pobreza por cada 100 adultos en la misma situación, en el segundo semestre de 2017 había 192.

En este contexto, garantizar las condiciones de vida digna para los niños y adolescentes de nuestro país debe ser una prioridad por tres motivos. En primer lugar, porque los niños y adolescentes son sujetos plenos de derechos, y el Estado asumió ser el garante de esos derechos en una se-

rie de compromisos internacionales. En segundo lugar, porque la infancia y la adolescencia son períodos cruciales para el desarrollo social, psicológico, emocional, cognitivo y motriz. Durante estos años, se adquieren habilidades y capacidades que serán esenciales para la inserción social, educativa y laboral. Estudios de campos como la sociología, la economía, la neurociencia y la educación estimaron que los retornos de invertir en estos años son superiores a los de políticas que apuntan a personas más avanzadas en sus trayectorias vitales. Finalmente, el tercer argumento es demográfico: para aprovechar el bono poblacional, es necesario que Argentina invierta en el desarrollo y la productividad de los niños y adolescentes, que serán el sostén de la sociedad del futuro.

El financiamiento de las políticas dirigidas a la infancia y la adolescencia es crítico para hacer realidad sus derechos. Lograrlo exige revisar la efectividad, calidad y el impacto de la inversión del Estado sobre el bienestar de niños, niñas y adolescentes. Tres recomendaciones para fortalecer la estructura de la inversión social en infancia y adolescencia consisten en: (1) asegurar los fondos presupuestarios destinados a los programas que tienen un impacto significativo y demostrado sobre el bienestar de los niños y adolescentes; (2) monitorear y evaluar la calidad de la inversión, es decir, el impacto que los recursos utilizados tienen sobre el bienestar y los derechos de niñas, niños y adolescentes; y (3) mejorar y fortalecer los formatos institucionales -tales como el Gabinete de Desarrollo Humano y la figura del Defensor del Niño - involucrados en las distintas etapas del ciclo presupuestario para poder guiar los esfuerzos comunes orientados a cumplir los derechos de los niños y adolescentes.

RESUMEN EJECUTIVO

Enfoque de derechos

Acuerdos internacionales

De forma gradual, la Argentina, al igual que los otros países del Cono Sur, fue jerarquizando la importancia de la infancia y la adolescencia como períodos críticos en el desarrollo de las personas. Como tales, no pueden dejarse libradas a las capacidades materiales con las que cuentan los grupos familiares en tanto estas son muy diversas: **el Estado debe invertir en las familias para igualar la oportunidad de todos los niños** (Filgueira & Rossel, 2017).

El principal argumento para invertir en la infancia y en la adolescencia deriva del enfoque de derechos: esta perspectiva integral **reconoce a los niños, niñas y adolescentes como sujetos plenos de derecho**, establece la responsabilidad del Estado de promover y proteger estas garantías con los máximos recursos disponibles y permite exigir el cumplimiento de este deber por parte de la ciudadanía (Repetto, 2010). Esta noción de la política social fue transformadora respecto a cómo se pensaba la infancia desde el Estado y tomó cuerpo en una serie de tratados internacionales que Argentina ratificó —entre ellos, la Convención sobre los Derechos del Niño y la Agenda 2030— y en legislación nacional y provincial que hacen operativos sus principios fundantes.

La Convención sobre los Derechos del Niño (1989), aprobada por el Congreso Argentino y luego jerarquizada constitucionalmente, reconoce los derechos del niño, niña y adolescente y establece, en su artículo 4º, que los Estados firmantes asumen la obligación de adoptar todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole que sean necesarias para dar efectividad a los derechos reconocidos en ella. **La Convención estipula que los Estados deberán disponer de los máximos recursos posibles para garantizar los derechos reconocidos**, incluso, cuando sea necesario, en el marco de la cooperación internacional. El Comité de los Derechos del Niño, órgano máximo responsable de monitorear el cumplimiento de los compromisos asumidos en la Convención, hizo hincapié en la necesidad de prestar particular atención a la proporción de los presupuestos destinados al sector social y, dentro de estos, a las líneas específicamente orientadas a niñas, niños y adolescentes (Observación General N° 19). El órgano promueve un cambio transformador en cómo se planifica, aprueba, ejecuta y monitorea la inversión pública destinada a la niñez y la adolescencia, a fin de dar cumplimiento a los compromisos establecidos en la Convención y en sus protocolos guía.

El enfoque de derechos orientado a la satisfacción del bienestar de niños y adolescentes también es recogido por la Agenda 2030. Esta se compone de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y fue aprobada en 2015 por

los Estados Miembros de Naciones Unidas. De los 17 ODS, 11 de ellos están relacionados directamente con los derechos humanos, sociales, económicos y culturales de niñas, niños y adolescentes. En julio de 2015, durante la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Adís Abeba, Etiopía), se afirmó **la necesidad impostergable de invertir en los niños y jóvenes como requisito indispensable para alcanzar el desarrollo equitativo y sostenible**, con un fuerte acento en el fin intrínseco de garantizar sus derechos independientemente de atributos personales o circunstanciales.

En 2005, el Congreso de la Nación sancionó la Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, dando cumplimiento parcial a las obligaciones asumidas por la Argentina con la ratificación de la Convención¹. Esta normativa establece un sistema de protección integral que involucra al Estado Nacional y las provincias, así como a la sociedad civil. Reconoce los derechos emanados de la Convención y establece organismos nacionales y federales para asegurar su cumplimiento. En su artículo 72 afirma que **el Poder Ejecutivo debe contemplar partidas presupuestarias suficientes para el funcionamiento del Sistema, y establece que estas no podrán ser inferiores a las del período anterior**.

Además de que el Estado tiene la obligación de garantizar la inversión en la infancia por un motivo jurídico y de derechos, existen dos argumentos más para garantizar la protección integral de niñas, niños y adolescentes. En primer lugar, está **la relación entre desarrollo de capacidades y la eficiencia de la inversión social en infancia**. Durante la niñez y la adolescencia se produce el mayor desarrollo motriz, cognitivo y emocional de la vida de una persona: en la primera infancia se forma el 40% de las habilidades mentales de una persona (Araujo & Lopez-Boo, 2010). Así, los niños que crecen en ambientes empobrecidos y de baja estimulación tienen mayores probabilidades de obtener resultados negativos en su inserción educativa y social futura: menor desarrollo cognitivo y desempeño escolar, comportamiento antisocial, menores salarios, problemas de salud mental y enfermedades como diabetes e hipertensión (Baker-Henningham & Lopez-Boo, 2013). Además de que las políticas dirigidas a esta población tendrán un mayor impacto que aquellas implementadas en etapas posteriores del desarrollo, se estima que el retorno de invertir en la primera infancia, por ejemplo, es de 17 veces la inversión inicial, y luego disminuye a lo largo del ciclo de vida (Heckman, 2006).

1 Cumplimiento parcial en la medida en que persisten piezas legislativas en franca contradicción con el enfoque de derechos, fundamentalmente el régimen que ordena el proceso a adolescentes menores de 18 años a través de la Ley 22.278 (1980/3).

En segundo lugar, está el **argumento demográfico**. Actualmente Argentina atraviesa un período de “bono demográfico”: la proporción de personas en edad de trabajar es mayor que la de personas dependientes lo cual resulta en una mayor base imponible y un aumento en la generación de recursos del país. Este “bono” durará hasta 2040 (Gragnotati, Rofman, Apella, & Troiano, 2016) cuando esta proporción se revierta. Si Argentina no invierte en el desarrollo de las capacidades humanas y en la productividad de sus trabajadores, verá comprometida la sustentabilidad de su estado de bienestar. Por lo tanto, invertir en la infancia y la adolescencia es una de las mejores políticas -junto con el aumento de la participación laboral femenina- para garantizar que el bono se transforme en una oportunidad y no en una deuda (Díaz Langou & Caro Sachetti, 2017).

En este marco, este documento analiza la situación de social de los niños y adolescentes en Argentina. La tercera sección presenta la tendencia y la composición de la inversión social orientada a la infancia y la adolescencia hasta 2016. Un cuarto apartado da cuenta de la inversión social dirigida a esta población entre 2016 y 2018, analizando la ejecución presupuestaria de 2017, el resultado parcial del ejercicio de 2018 en programas críticos y un breve análisis del Proyecto de Presupuesto 2019. La última sección concluye con recomendaciones respecto del financiamiento, la ejecución y el monitoreo, y el entramado institucional.

Situación social de la infancia y adolescencia en Argentina

Asegurar que todas las familias con niños y adolescentes cuenten con dinero para garantizar un cierto nivel de bienestar es relevante tanto en términos éticos, como jurídicos y estratégicos. Pero en la Argentina son estas familias las que están en situación de mayor vulnerabilidad. Este fenómeno se conoce como **infantilización de la pobreza** y se caracteriza por niveles de pobreza más elevados en la infancia que en la población general (Díaz Langou, Caro Sachetti, y Karczmarczyk, 2018).

En el primer trimestre de 2018, el 39,4% de los niños y adolescentes menores de 18 años en aglomerados urbanos vivían en situación de pobreza: este porcentaje casi duplica el 20,5% referido a la población de 18 años o más (**Gráfico 1**). Lo mismo se verifica al analizar la situación de indigencia, que alcanza al 8,1% en el caso de la población menor de 18 años y desciende a 3,8% para la población mayor de 18 años (Díaz Langou, Caro Sachetti, y Karczmarczyk, 2018).

En el mismo período, el 32,3% de las personas menores de 18 años pertenecían al primer quintil de ingreso y solo el 8,9% al quinto. En contraposición, estos porcentajes para las personas de 18 años o más eran 15,5% y 24,1%, respectivamente. Así, 58,4% de los menores de 18 años se encuentran en los dos quintiles de ingreso más pobres, contra 33,3% en la

Gráfico 1.
Pobreza e indigencia en niños y adultos. Aglomerados urbanos (1° trimestre 2018)

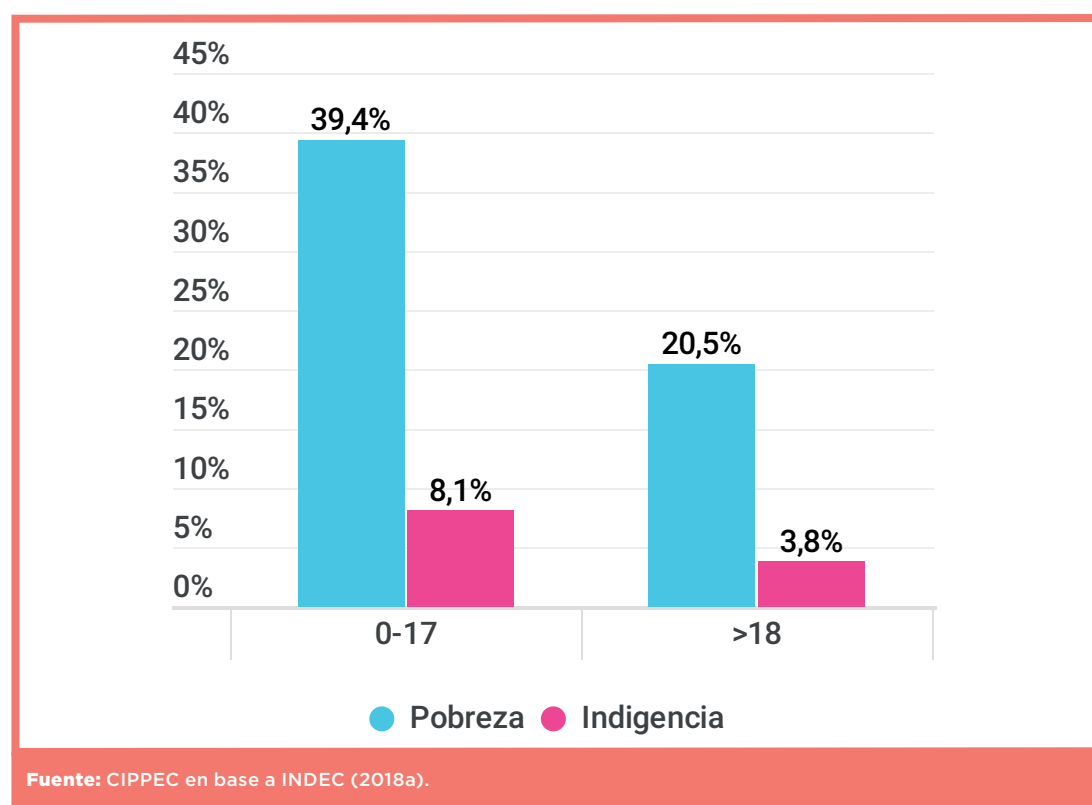
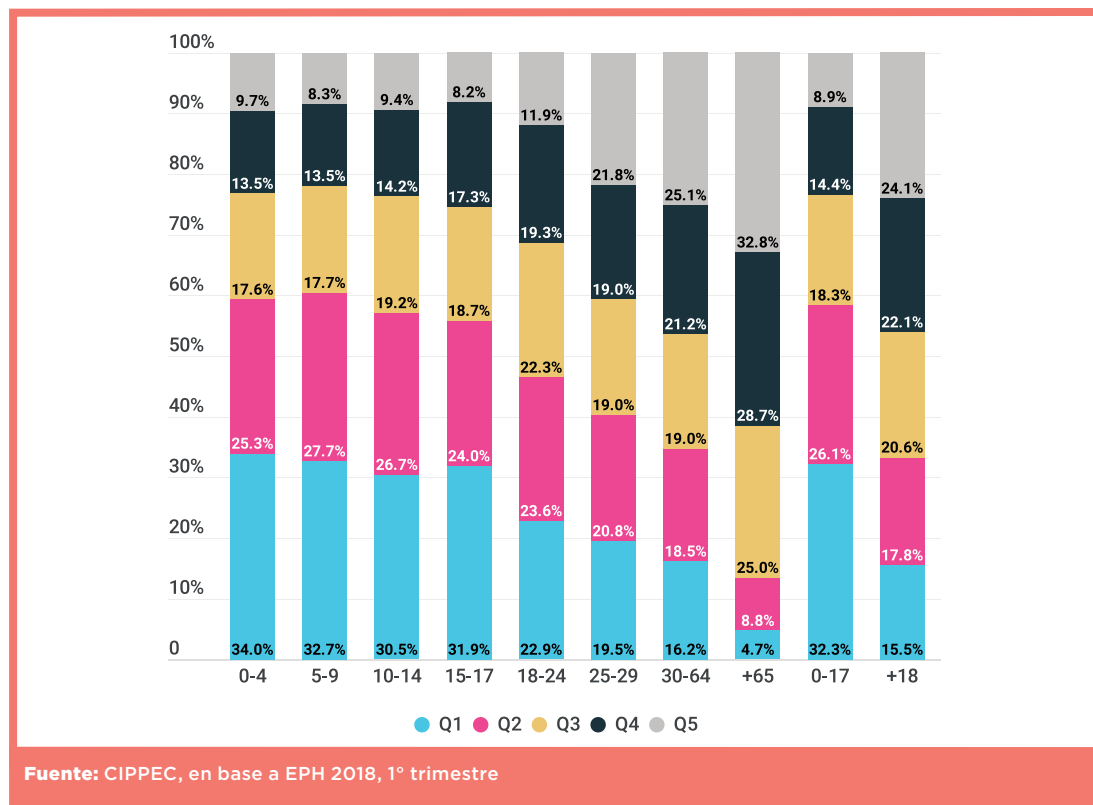


Gráfico 2. Distribución de grupos etarios por quintil de ingreso. Total aglomerados urbanos (1° trimestre 2018)



población mayor de 18 años. Al observar la situación de los distintos subgrupos etarios también se observa que la posición económica de las familias es mejor cuanto mayor es la edad de sus integrantes.

Esta situación de los niños y adolescentes también se verifica al observar otras formas posibles de medir bienestar, más allá del ingreso. Según los datos del último Censo Nacional, en 2010 un 19,6% de las personas de hasta 17 años vivían en hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), frente al 9,3% de la población de 18 años o más.

La niñez y la adolescencia también se encuentran fuertemente afectadas por la pobreza multidimensional². En 2015, el 31,7% de los niños entre 0 y 17 años se encontraba en situación de pobreza multidimensional, con 26% en una situación de pobreza moderada y 5,7% de pobreza extrema (UNICEF, 2016).

La infantilización de la pobreza se está profundizando. Pese a la reducción de la pobreza entre 2003 y 2017, la brecha entre los niños y los adultos aumentó: la proporción de niños menores de 17 que viven bajo la línea de pobreza respecto de los mayores de 18 años aumentó de 1,42 a 1,92 entre 2003 y el segundo semestre de 2017 (**Gráfico 3**). En otras palabras, mientras que en 2003 había 142 niños en situación de pobreza por cada 100 adultos en la misma situación, en el segundo semestre de 2017 había 192.

Ante un contexto actual de mayor incertidumbre y de elevada volatilidad macroeconómica, la tendencia a la baja en los indicadores de pobreza e indigencia comienza a mostrar signos de reversión. En el primer semestre de 2018, la proporción de personas viviendo por debajo de la línea de pobreza era de un 27,3%, lo que representa un aumento de 1,6 puntos porcentuales respecto del semestre anterior. Este aumento es particularmente preocupante cuando se analiza la población por edades: del total de niños de 0 a 14, el 41,4% de ellos se encuentran viviendo en situación de pobreza.

Por otra parte, aunque la tasa de indigencia se mantuvo estable de un semestre a otro (de 4,8% aumentó a 4,9%), su infantilización parece haberse profundizado: mientras que la brecha de indigencia de niños de 0 a 14 respecto de la población general era de 1,58 en el segundo semestre de 2017, en el primer semestre del corriente año dicha relación trepó a 1,63.

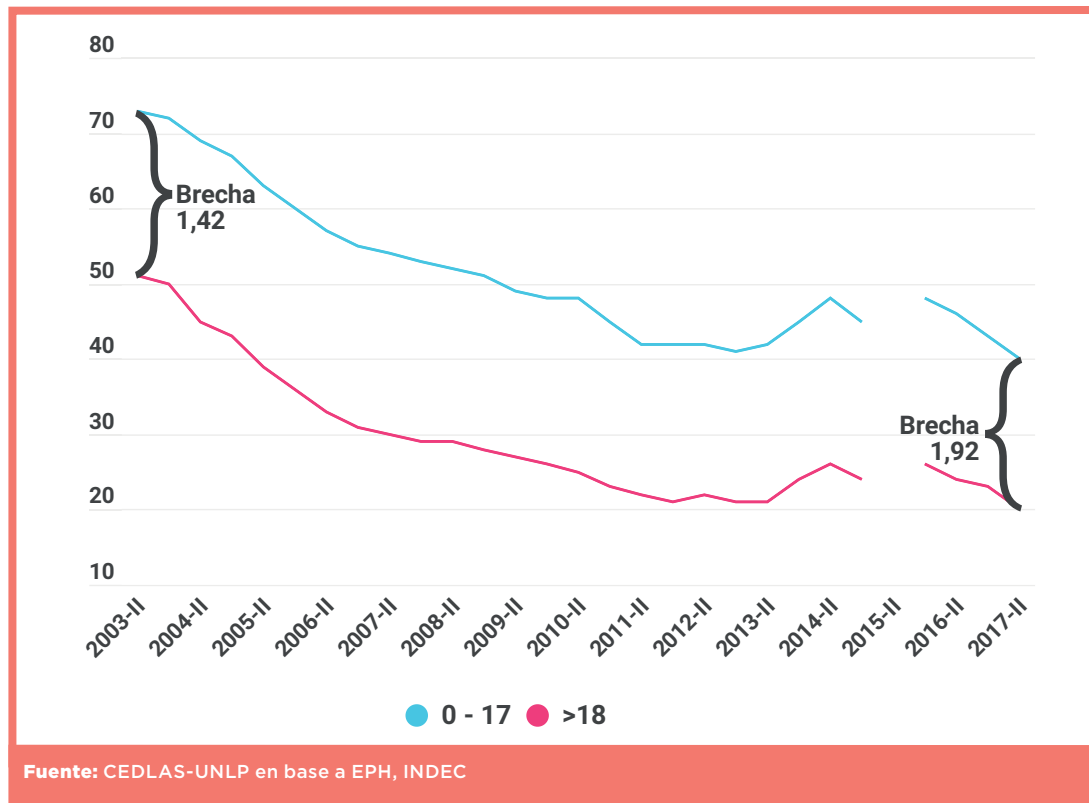
Estas tendencias son preocupantes, más aun teniendo en cuenta que el impacto de la inflación y las devaluaciones del tipo de cambio todavía no se ven totalmente reflejadas en estos indicadores y lo harán recién en el segundo semestre de 2018. En este marco, cabe destacar que el acuerdo firmado con el FMI incluye una cláusula de salvaguarda que permite incrementos de hasta un 0,2% del PBI para proteger a los sectores más vulnerables en caso de que las condiciones sociales empeoren.

En suma, revertir la infantilización de la pobreza es un arduo desafío que supone abordar causas estructurales arraigadas en patrones

Infantilización de la pobreza

² Los resultados aquí presentados utilizan la metodología Bristol (UNICEF y CEPAL, 2010), que incluye 6 dimensiones, siguiendo la Convención sobre los Derechos del Niño: nutrición, agua potable, saneamiento, vivienda, educación e información.

Gráfico 3.
Evolución de la pobreza por grupo etario. Total aglomerados urbanos (2003-2017)



culturales y factores político-institucionales y socioeconómicos. Sin embargo, a pesar de esta complejidad, es un desafío que debe comenzar a tratarse con urgencia y de manera integral, mediante un plan de largo plazo que contemple sus múltiples dimensiones. Garantizar que todas las familias con niños cuenten con los ingresos necesarios para vivir dignamente es un pilar innegable en esta estrategia.

Inversión en infancia y adolescencia: tendencias y características (1995-2015)

Para caracterizar la inversión en infancia y adolescencia hay que analizar los presupuestos de políticas sociales que impactan en niños y adolescentes y definir la proporción de fondos que corresponde a esta franja etaria, ya que los presupuestos no suelen estar desagregados por edades. Este documento sigue la metodología propuesta por UNICEF y el Ministerio de Hacienda (DAGPyPS y UNICEF, 2004).

Entender cuánto y cómo se destina a la infancia y adolescencia, requiere utilizar una doble clasificación de la inversión social. La primera permite clasificar la inversión según el grado de especificidad de la política (**Tabla 1 y Tabla 4, Anexo I**).

A su vez, la inversión en niñez y adolescencia puede ser de nivel nacional, provincial o municipal. La suma de estas constituye la

inversión pública en niñez y adolescencia consolidada, para cuyo cálculo hay datos disponibles entre 2001 y 2007. El consolidado anula la inversión transferida por Nación y ejecutado por las provincias para evitar sumarlo dos veces.

La segunda clasificación, en cambio, refiere a la función de la inversión. Esta clasificación se basa en los sistemas adoptados por los países de la región latinoamericana y comprende las siguientes categorías (**Tabla 3, Anexo I**):

- Ayuda Directa.
- Condiciones de Vida.
- Deportes, recreación y cultura.
- Desarrollo e integración.
- Educación.
- Nutrición y alimentación.
- Protección del niño y el adolescente.
- Salud.
- Obras sociales.
- Ciencia y técnica.
- Otros servicios urbanos.

A su vez, la inversión en niñez y adolescencia puede ser de nivel nacional, provincial o municipal. La suma de estas constituye la inversión pública en niñez y adolescencia consolidada, para cuyo cálculo hay datos disponibles entre 2001 y 2007. El consolidado anula la inversión transferida por Nación y ejecutado por las provincias para evitar sumarlo dos veces.

La inversión nacional creció en forma sostenida desde 1995, y duplicó su valor de 1,3

Especificidad y función de la inversión

Recuadro 1. Evolución del Gasto Público Total y el Gasto Público Social del Gobierno Nacional

El Gasto Público Total (GPT) del gobierno nacional (el total de erogaciones que realiza el Estado Nacional) aumentó notablemente en los últimos 25 años: mientras que en 1993 representaba un 16,4% del PBI, en 2015 aumentó hasta alcanzar casi un 26%. Sin embargo, debido a la implementación de políticas tendientes a reducir el déficit fiscal en los últimos años, el GPT nacional descendió a 24,3% en 2017 y se prevé que en 2018 alcance un 22%. El principal componente del GPT es el gasto en Servicios Sociales (Gasto Público Social o GPS por sus siglas), que representa más del 60% del total y tuvo en una tendencia similar de aumento del gasto a lo largo del periodo. Esta elevada incidencia del GPS se explica fundamentalmente por la función “Seguridad Social”, cuyo principal componente es el pago de jubilaciones y pensiones por parte de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

En la Argentina hay en la actualidad alrededor de 7 millones de jubilados o pensionados (incluyendo los beneficiarios del SIPA y las Pensiones No Contributivas), con una cobertura de más del 97% del total de personas en edad jubilatoria. El gasto destinado al pago de jubilaciones representa aproximadamente un 60% del GPS y casi un 40% del GPT. Muy por debajo, se encuentran los programas de transferencias de ingresos (Asignaciones Familiares Contributivas y No Contributivas), que representan en la actualidad un 9% y 6% del GPS y GPT respectivamente, la inversión en Educación (8,7% del GPT y 5,5% del GPS) y la inversión en Salud (5,7% del GPT y 3,6% del GPS).

Tabla 1.
Clasificación de la inversión según grado de especificidad

Tipo de gasto según especificidad	Descripción
Gasto específico	Incluye los programas e iniciativas dirigidas específicamente a niños y adolescentes (ej.: educación inicial)
Gasto indirecto	Proporción del gasto que beneficia a niños y adolescentes en programas dirigidos a familias con repercusión clara sobre el bienestar de niños y adolescentes (ej.: asignaciones familiares)
Gasto ampliado	Proporción del gasto que beneficia a niños y adolescentes de programas más amplios (ej.: construcción de viviendas)
Gasto en bienes públicos	Proporción destinada a niños y adolescentes del gasto en bienes públicos (ej.: seguridad)

Fuente: CIPPEC en base a UNICEF (2004).

puntos porcentuales del PBI a 2,6 p.p. en 2016 (**Gráfico 4**). La inversión consolidada, por su parte, varió entre los 5 y los 6 puntos del PBI entre 2001 y 2007, y promedió 5,4 p.p. en ese período. El esfuerzo realizado por las provincias y la Ciudad de Buenos Aires explica 4,4 puntos de este promedio.

Las características de la inversión nacional son diferentes de las provinciales por la distribución de funciones propia del federalismo argentino. Mientras que los recursos dirigidos a la niñez y la adolescencia en las provincias hacen foco en la inversión específica (entre el 68% y el 80%), la inversión nacional es casi en su mitad ampliada, y en más de un cuarto indirecta.

Esto se debe a que el nivel nacional ejecuta las políticas de transferencias de ingresos y, en particular, el régimen de asignaciones familiares y de Asignación Universal por Hijo, ambas intervenciones que se encuentran dentro de la inversión indirecta. A su vez, dentro de la inversión ampliada se encuentran la inversión

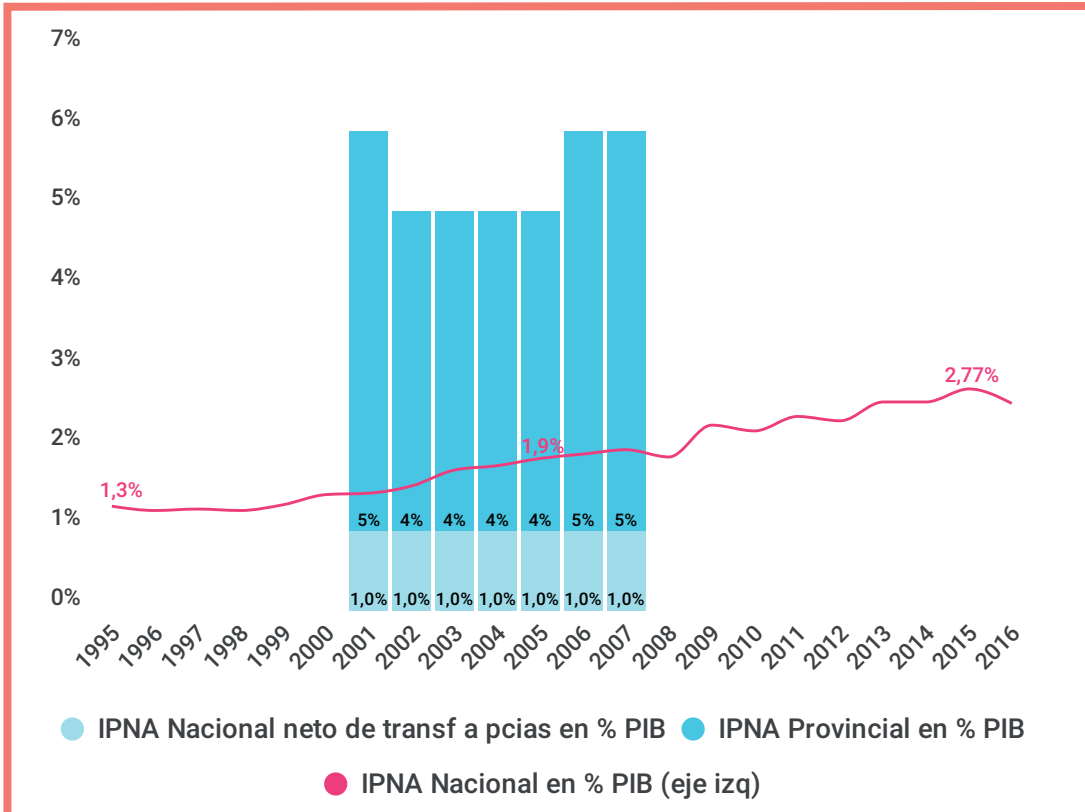
en obras sociales nacionales³, también bajo la égida del Estado Federal.

En el caso de las provincias, en cambio, la inversión se concentra en las políticas del sector educativo y, en segundo lugar, de la salud. Las primeras son típicos casos de inversión específica y las segundas se consideran por lo general inversión ampliada, con la excepción de políticas de salud materno-infantil, entre otras (CIPPEC, 2018).

La tendencia general de la inversión entre 1995 y 2016 es de alza. La inversión social en niñez y adolescencia pasó de representar alrededor de un 12% del presupuesto social a fines de la década de 1990 a un 16% entre 2008 y 2016. El período de mayor expansión en términos relativos fue el que siguió a la crisis social, económica y política de 2001: el promedio entre 2002 y 2008 fue de 17,3% del presupuesto social. El **Gráfico 5**

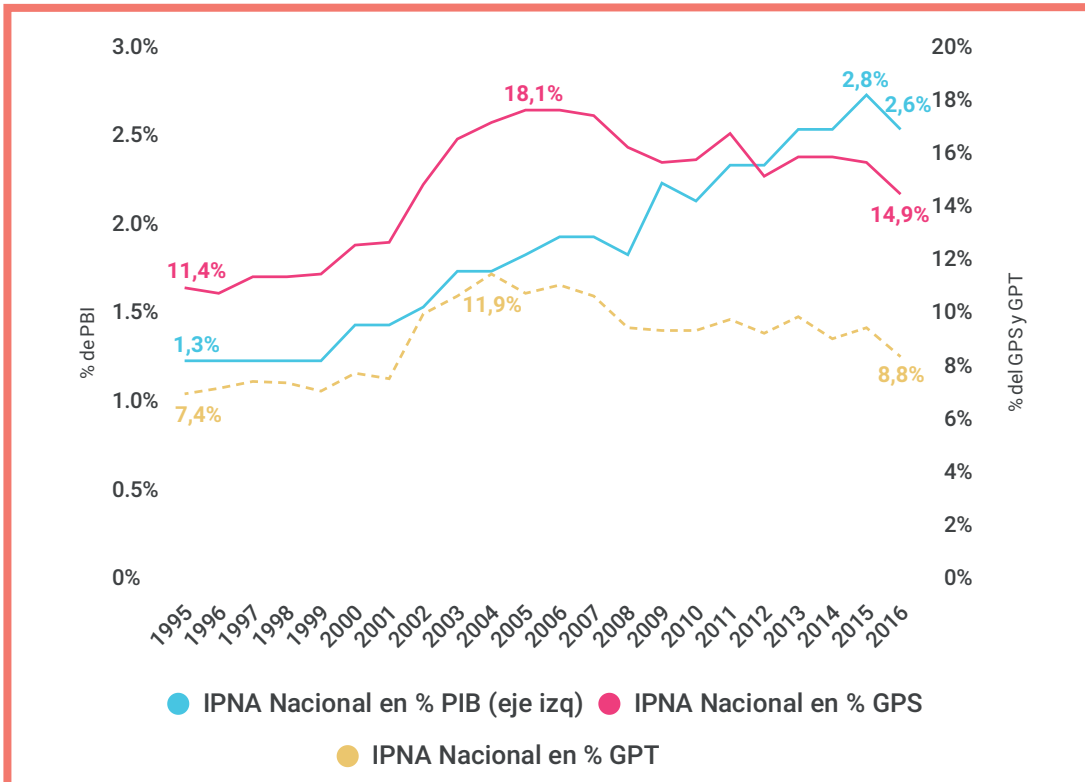
³ El subsistema de obras sociales nacionales se encuentra compuesto por aproximadamente 280 obras sociales nacionales (sindicales, empresariales y de dirección) registradas en la Superintendencia de Servicios de Salud que, sumadas al el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI) suman más de 300 obras sociales nacionales (UNICEF, 2016).

Gráfico 4.
Inversión Pública en Niñez y Adolescencia en porcentajes del PBI. Argentina (1995-2016)



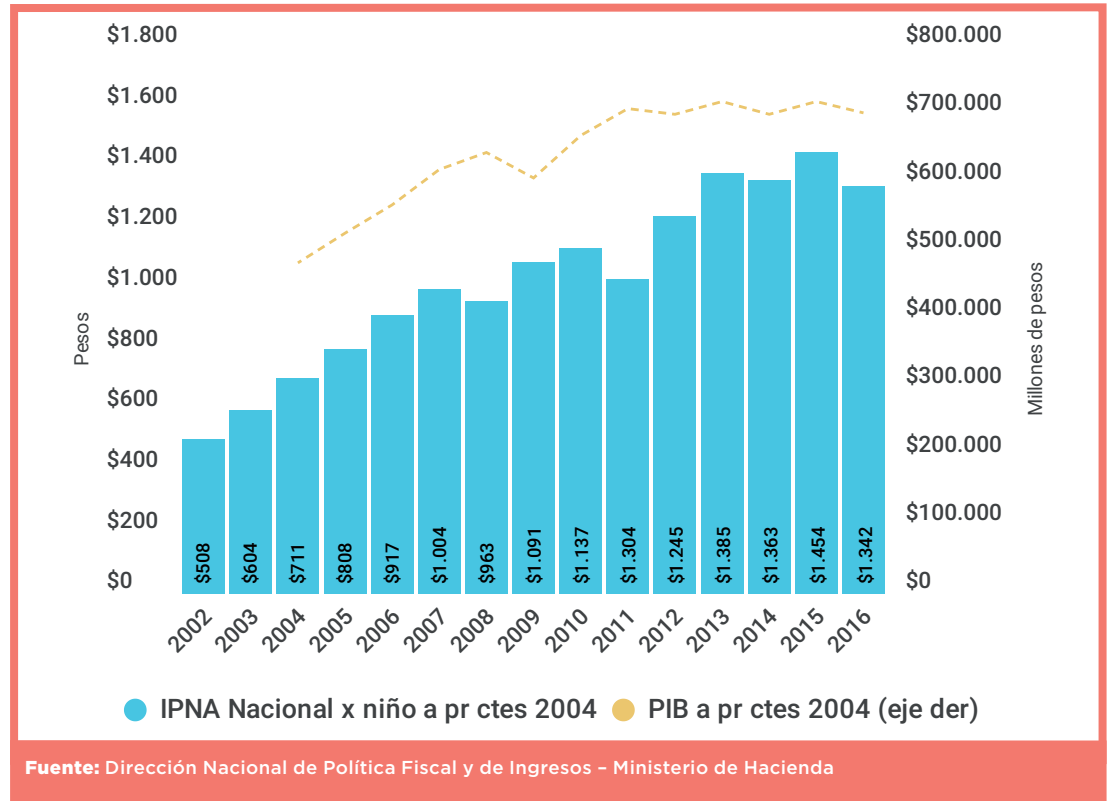
Fuente: CIPPEC (2018) sobre la base de Dirección Nacional de Política Fiscal y de Ingresos del Ministerio de Hacienda de la Nación.

Gráfico 5.
Inversión Pública Nacional en niñez y adolescencia como porcentajes del PBI, del Gasto Público Total y del Gasto Público Social (1995-2016)



Fuente: CIPPEC (2018) sobre la base de Dirección Nacional de Política Fiscal y de Ingresos del Ministerio de Hacienda de la Nación.

Gráfico 6.
Evolución de la Inversión Pública en Niñez y Adolescencia per cápita en relación al PBI, en pesos corrientes de 2004 (2002-2016)



muestra con más detalle esta tendencia, como también las que están en relación al PBI y a la inversión pública total.

Al analizar la inversión nacional por grado de especificidad⁴, se observa que la inversión ampliada explica la mayor parte del total. Además, casi duplicó su participación respecto del PBI entre 1995 y 2016: a fines de la década del 90 era del 0,7%, y entre 2009 y 2016 pasó a representar el 1,3% del PBI. Este aumento estuvo conducido fundamentalmente por el crecimiento de los recursos ejecutados por las obras sociales nacionales como consecuencia de la formalización laboral, por las inversiones destinadas a mejorar las condiciones de vida y, en menor medida, por el crecimiento de las inversiones en salud.

El segundo lugar lo ocupa la inversión **indirecta**. Su mayor tasa de crecimiento fue entre 2002 y 2007, cuando duplicó, en promedio, la cifra correspondiente al período entre 1995 y 2001 (0,6% y 0,3% del PBI respectivamente). En los últimos años, llegó a representar el 0,8% del PBI. La categoría funcional “Ayuda Directa” es la que explica esta trayectoria: las transferencias de ingreso que surgieron tras la crisis del 2001 y la consolidación del sistema de asignaciones familiares dan cuenta de estos aumentos.

En cuanto a la inversión **específica**, esta pasó de 0,2% del PBI entre 1995 y 2001 a 0,4% entre 2008 y 2016. A pesar de que las provincias ejecutan

la mayor parte de la inversión específica, las leyes de Educación Técnico Profesional (Ley 26.058/2005) y de Financiamiento Educativo (Ley 26.075/2006) comprometieron recursos del Estado nacional al sistema educativo, fundamentalmente dirigidos a adolescentes.

Finalmente, la información disponible permite dar cuenta de la inversión nacional por niño, aunque solo para el período entre 2002 y 2016. Controlando la inflación, este indicador creció 2,6 veces entre las puntas del período, alcanzando su máximo en 2015, cuando representó 2,9 veces el valor real de 2002. La trayectoria de este indicador se relaciona estrechamente con el ciclo macroeconómico: en el **Gráfico 6**, las caídas en la inversión coinciden con los años de devaluación y contracción económica (2012, 2014 y 2016). **Este carácter pro-cíclico es particularmente relevante en función del compromiso legal de no reducir el presupuesto destinado a niñez y adolescencia respecto del ejercicio anterior.**

2016: Cambio de prioridad en la inversión dirigida a niñez y adolescencia

Tal como se observa en los gráficos anteriores, el 2016 marcó un descenso de la inversión en niñez y adolescencia por parte del Estado Nacional.

Entre 2015 y 2016, la variación de la inversión

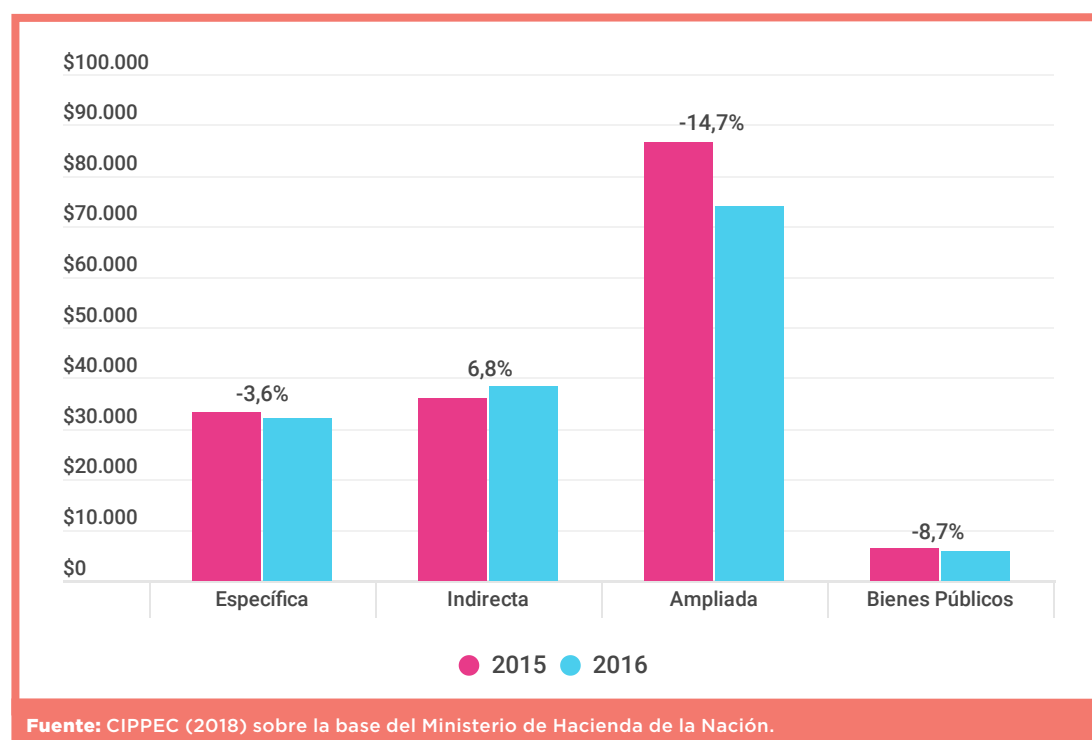
⁴ Los gráficos 10 y 11 en el Anexo I capturan la evolución de la inversión en niñez y adolescencia por grado de especificidad y categoría de la inversión entre 1995 y 2016.

Tabla 2.
Inversión Pública en Niñez y Adolescencia y variación interanual (2015 y 2016)

	2015	2016	Variación
Millones de \$ctes16 ⁵	\$ 225.477	\$ 208.760	-7,40%
\$ctes16 per cápita	\$ 17.399	\$ 16.059	-7,70%
% del GPS	16,1	14,9	-1,2
% del GPT	9,9	8,8	-1,1
% del PBI	2,8	2,6	-0,2

Fuente: CIPPEC (2018) sobre la base del Ministerio de Hacienda.

Gráfico 7.
Inversión Pública en Niñez y Adolescencia según grado de especificidad de la inversión y variación interanual, en pesos constantes de 2016 (2015-2016)



pública en niñez y adolescencia (IPNA) en pesos corrientes fue de 28,9%. Sin embargo, cuando se ajusta por inflación, se observa una caída de 7,4% en términos reales (**Tabla 2**).

Cuando se analizan los recortes según categorías funcionales de inversión, se observa que solamente “Alimentación y Nutrición” tuvo un aumento en términos reales (7,8%). La inversión en “Ayuda Directa” se mantuvo prácticamente igual, con una moderada caída de 0,5%. En “Educación”, la caída fue de 2,2%, mientras que en “Condiciones de Vida”, el ajuste representó un 40% menos que en 2015 en términos reales (CIPPEC, 2018).

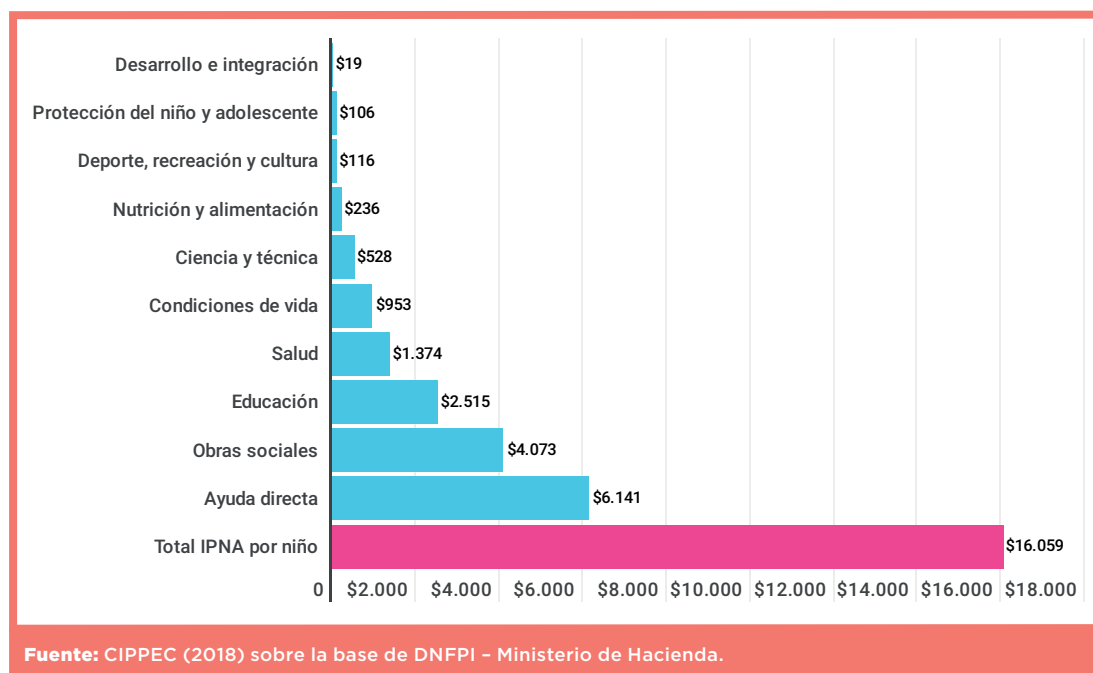
Por otro lado, si se analiza el recorte por grado de especificidad, se evidencia una clara intencionalidad de mantener (y aumentar) **la inversión en intervenciones con mayor efecto directo sobre niños y adolescentes**. En contraste, la inversión ampliada y en bienes públicos mostró una caída de 14,3% respecto de 2015 (**Gráfico 7**).

La inversión indirecta, que aumentó casi 7% en términos reales, incluye las Asignaciones Familiares y la Asignación Universal por Hijo. Su reglamentación fue modificada en 2016 para incrementar los topes e incluir a monotributistas no sociales, lo que conllevó un aumento de la cobertura.

La inversión nacional per cápita de 2016

⁵ Para deflactar los valores se tomó la variación anual de precios para 2016 incluida en el Mensaje de Presupuesto del Gobierno Nacional 2018.

Gráfico 8.
Inversión pública nacional en niñez y adolescencia per cápita, según funcionalidad de la inversión, en pesos corrientes 2016 (2016)



alcanzó el valor de \$16.059. Más de la mitad se destinó a Ayuda Directa y Obras Sociales: 38% se destinó a transferencias de ingresos a los hogares con presencia de niños y adolescentes y 25% correspondieron a recursos ejecutados por las obras sociales nacionales que prestaron servicios de salud a niñas, niños y adolescentes a cargo de trabajadores formales. El resto se divide en educación (16%), salud en el sistema público (casi 9%), mejora en condiciones de vida (6%) y otros (6%).

Actualmente no están disponibles los datos consolidados para hacer un análisis comparativo de los años 2017 y 2018 (aún en ejecución). Por lo tanto, se han seleccionado un conjunto de iniciativas por su alto impacto en el bienestar de niños y adolescentes. El **Gráfico 9** ofrece una comparación del presupuesto (tanto del crédito vigente como de lo efectivamente ejecutado) entre 2015 y 2018 para estas iniciativas (ver **Tabla 5, Anexo II**).

Dentro del análisis en esta sección no se incluye el programa de Asignaciones Familiares Contributivas y No Contributivas (programa más importante en términos presupuestarios en lo que respecta a la inversión nacional en niñez y adolescencia y que tuvo un aumento sostenido bajo el periodo en consideración) debido a que se trata de un programa nacional instaurado por ley (Ley 24.714) y cuya estructura de incrementos depende de un índice de movilidad establecido en dicha reglamentación. El análisis se concentra, por lo tanto, en iniciativas sujetas a la discrecionalidad del Estado Nacional.

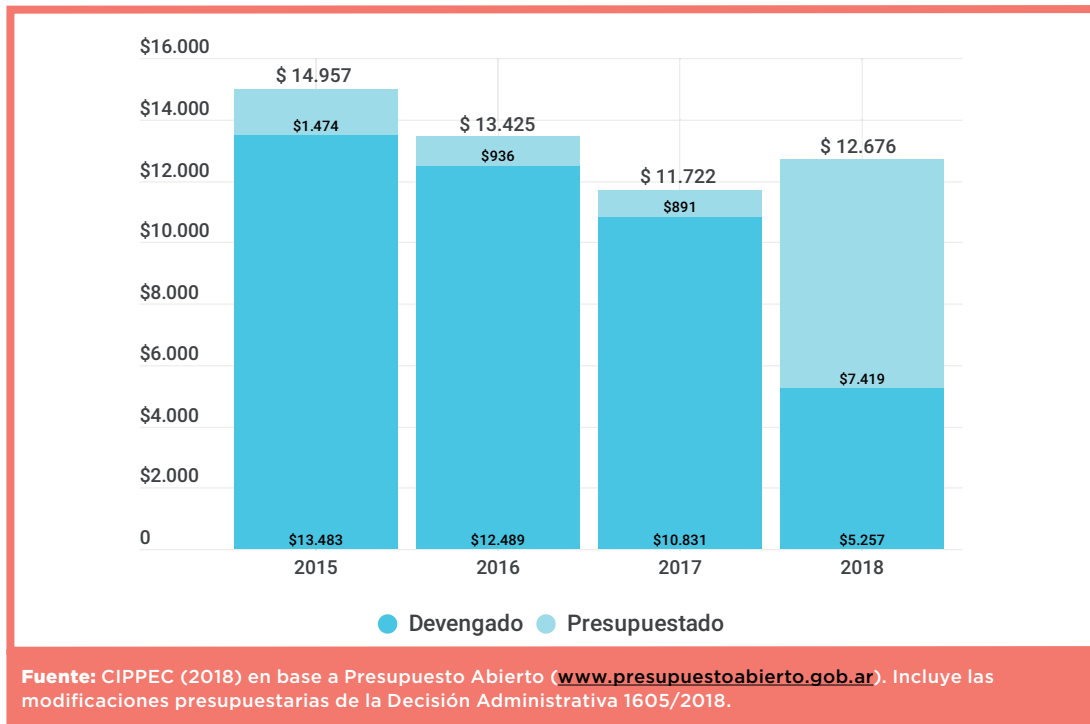
Al analizar la evolución del presupuesto

para la totalidad de los programas seleccionados para el periodo 2015-17, se observa una disminución en términos reales tanto de los créditos vigentes como de los recursos efectivamente ejecutados (con una subejecución que ronda el 90%). La situación es distinta al analizar el presupuesto vigente del año en curso, donde se observa un incremento de un 8% respecto del periodo anterior, hecho que se explica principalmente por un gran incremento de los presupuestos destinados al Fortalecimiento Edificio de Jardines de Infantes y a la Infraestructura y Equipamiento Escolar, con aumentos mayores al 80% respecto del periodo anterior. Sin embargo, al observar el nivel de ejecución al 10 de septiembre de 2018 solo se devengaron un 40% del total de recursos para los programas seleccionados, lo que podría estar indicando una tendencia a una mayor subejecución de estos programas para el año en curso.

El escenario 2017 - 2019

En primer lugar, se observa que **la principal característica del ejercicio 2017 es la heterogeneidad**: hay una gran diversidad en los niveles de ejecución de los programas seleccionados para el análisis de este periodo. Algunos programas se acercaron al 100% de ejecución, por ejemplo, los programas de gestión educativa y políticas socioeducativas dependientes del entonces Ministerio de Educación y Deportes (98,5%), y el Programa de Prevención y Control de Enfermedades Inmunoprevenibles (95%).

Gráfico 9.
Crédito vigente y ejecución en millones de pesos de 2015. Programas seleccionados (2015-2018)



Por su parte, el programa de Fortalecimiento Edificio de Jardines Infantiles dependiente de Educación y las Acciones de Promoción y Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF) del Ministerio de Desarrollo Social, alcanzaron el 81% y 91% de ejecución respectivamente.

Otros programas tuvieron resultados más magros. Promoción y Asistencia a los Espacios de Primera Infancia, que también depende de SENNAF, apenas superó el 75% de ejecución. El Programa de Sanidad Escolar, del Ministerio de Salud, ejecutó solo el 55% de su presupuesto en 2017.

En segundo lugar, **el presupuesto 2018 también es heterogéneo en el grado de ampliación o ajuste de recursos otorgados a programas respecto de 2017.** La variación en términos reales de algunos programas seleccionados por su impacto sobre la niñez y la adolescencia, y el grado de ejecución de cada línea presupuestaria al 10 de septiembre de 2018 (**Tabla 6, Anexo II**) ilustran la situación de las iniciativas de política que se priorizaron en el proceso de armado presupuestario para 2018.

El 10 de septiembre se publicó en el Boletín Oficial⁶ una serie de modificaciones presupuestarias que afectaron los créditos vigentes (presupuesto original y modificaciones presupuestarias) correspondientes a determinadas iniciativas relacionadas con la infancia de los Ministerios de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología y de la Secretaría de Niñez y Adolescencia. Estas corresponden a un au-

mento presupuestario de \$15 millones (0,4% de presupuesto adicional) del programa “Gestión Educativa y Políticas Socioeducativas” y una disminución de \$3,35 millones (0,3% del presupuesto vigente del programa) y \$117,87 millones (10% del presupuesto vigente) en los programas “Acciones para la Promoción y Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes” y “Promoción y Asistencia a Espacios de Primera Infancia” de la SENNAF, respectivamente. Otro programa que sufrió disminuciones en su presupuesto, aunque no incluido en las iniciativas seleccionadas en el cuadro anterior es el de “Políticas Federales para la Promoción de los Derechos de Niños y Adolescentes”, por un monto total de \$2,8 millones.

Este cambio implicaría, *a priori*, que la intención de invertir fuertemente en el desarrollo de espacios de primera infancia que se evidenciaba en el crédito inicial se postergó en función de las necesidades presupuestarias de otras áreas y por el alto grado de subejecución de las áreas responsables. Esto es particularmente preocupante en la medida que al decrecimiento que se observa entre 2017 y 2018 de las partidas asignadas a estos programas se suma ahora una reasignación sustancial. Sin embargo, la explicación oficial de estas reasignaciones fue que en ningún caso hubo un recorte o repriorización de la inversión, sino que simplemente se cambió la jurisdicción responsable de su ejecución. Así, el Ministerio de Seguridad reabsorbió la responsabilidad de la custodia permanente de edificios pertenecientes a SENNAF que anteriormente financiaba esta Secretaría de for-

Presupuesto 2018

6 Decisión Administrativa 1605/2018. Modificación presupuestaria. Texto completo y anexos disponibles en <https://www.boletinoficial.gob.ar/#!DetalleNorma/191268/20180910>

Recuadro 2. Inversión reciente en la primera infancia: entre el incremento y la subejecución

La primera infancia es el período comprendido desde los 0 a los 4 años de edad. Es una etapa crítica para el desarrollo psicosocial y cognitivo de las personas. El Estado Nacional invierte de forma directa en primera infancia a través de políticas de los sectores de educación, salud y protección social y cuidado.

2015. La inversión en estas intervenciones representó el 5% del presupuesto social de este año. Estuvo compuesto en su mayoría (86%) de las Asignaciones Universales para la Protección Social; casi todo el resto (14%) estuvo dirigido a iniciativas vinculadas con la salud de los niños y niñas. La ejecución estuvo en general por encima del 90%, a pesar de que algunas líneas tuvieron subejecuciones del 53% (gestión educativa del nivel inicial) y del 76% (Plan Sumar).

2016. La inversión aumentó en 7% en términos reales. Este aumento se explica sobre todo por el aumento de la cobertura del sistema de asignaciones familiares y la actualización de sus montos. Además, se impulsó un programa de mejora edilicia y fortalecimiento de jardines infantiles y espacios de primera infancia, dependientes del Ministerio de Educación y de la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia respectivamente. Sin embargo, esta priorización presupuestaria se contrapone a niveles de ejecución muy inferiores: la línea de Asistencia y Promoción a los Espacios de Primera Infancia de SENAF ejecutó el 41% de su presupuesto 2016, mientras que la de Apoyo y Acompañamiento a Escuelas de Nivel Inicial tuvo una ejecución del 69%.

2017. El crédito presupuestario para las iniciativas consideradas (originado mayoritariamente en un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo) ascendió a los \$72.255 millones, de los que el 85% se destinó a programas de transferencias; el 11% se destinó a intervenciones de salud de la infancia y un 4% a actividades relacionadas con la educación de nivel inicial y el cuidado. El gobierno renovó su compromiso con los espacios de cuidado, enseñanza y crianza al aumentar hasta 333% las líneas presupuestarias en valores reales orientadas al fortalecimiento de estas políticas; sin embargo, se observaron fuertes niveles de subejecución: el fortalecimiento de jardines se ejecutó al 81%, mientras que los programas de SENNAF de asistencia a espacios de primera infancia no superó el 76% de ejecución. Al menos durante la etapa inicial, el Estado Nacional no pudo resolver los problemas de planificación y/o implementación que dificultan el funcionamiento adecuado de sus programas.

2018. El crédito vigente a septiembre es de \$90.848 millones. El 82% está orientado a la protección de ingresos (Asignación Universal por Hijo), cuyo presupuesto a precios constantes disminuyó en un 8%; el 10% está destinado a la gestión educativa del nivel inicial y el 9% restante a las actividades relacionadas con la gestión educativa del nivel inicial y a los Espacios de Primera Infancia. El Programa de Fortalecimiento edilicio de jardines de infantes tuvo un aumento en términos reales de 98%. Las líneas de primera infancia a cargo de SENNAF aumentaron un 15%. Sin embargo, a septiembre de 2018 la ejecución del plan de educación llega apenas a 23% y la de las líneas de SENNAF no supera el 38%, lo que predice altos niveles de subejecución para este ejercicio presupuestario.

ma directa. El entonces Ministerio de Salud se hizo responsable de la compra de insumos anticonceptivos adicionales para el Plan Nacional de Prevención del Embarazo No Intencional en la Adolescencia que previamente iban a ser financiados directamente por la SENNAF.

Por otra parte, los datos referidos al nivel de ejecución generan incertidumbre sobre el uso efectivo de esos recursos para garantizar los derechos de los niños: solo las líneas de Asignaciones Familiares y de Acciones para la Promoción y Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes tienen un nivel de ejecución mayor al 50%. Los programas destinados al fortalecimiento de espacios de crianza, enseñanza o cuidado infantil apenas superan el tercio de lo presupuestado. Esta tendencia sugiere que, en los últimos tres meses del ejercicio, será difícil que se alcance un nivel de ejecución cer-

cano al 100%. Da cuenta también de la necesidad de identificar si la subejecución responde a problemas de gestión y planificación, obstáculos en la implementación o factores vinculados con déficits de planificación e implementación, articulación interjurisdiccional o debilidades técnico-institucionales de determinadas áreas.

Recomendaciones para garantizar la inversión pública en niñez y adolescencia

La inversión del Estado nacional dirigida a niños y adolescentes tendió a aumentar desde 1995. Sin embargo, en los últimos tres años esta tendencia se revirtió. Incluso tras experimentar un aumento sostenido, la inversión no logró

Ejecución del presupuesto

Recuadro 3. Análisis del presupuesto 2019

El 17 de septiembre de 2018 se presentó el “Proyecto de Ley de Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos” para el 2019. En términos generales se observa que el Gasto Público Total presupuestado asciende a \$4.172 billones (un 44% mayor que el presupuesto de 2018), mientras que el Gasto Público Social (GPS) para el ejercicio 2019 se prevé en \$2.642 billones (39% más que en 2018).

Del total del GPS (63% del GPT), un 79% corresponde a erogaciones de la Seguridad Social (principalmente al pago de jubilaciones), mientras que del 21% restante, un 9% lo explican el presupuesto destinado a Educación y Cultura (cuyo presupuesto respecto del año anterior aumentó solo un 13%), un 6% destinado a Salud (+40% respecto a 2018), mientras que el 7% restante corresponde a Promoción y Asistencia Social, Ciencia y Técnica, Vivienda y Urbanismo, Agua Potable y Alcantarillado y Trabajo.

Servicio Administrativo	Programa	Presupuesto 2019 (millones de pesos)	Variación 2018-9 *
ANSES	Asignaciones Familiares (contributivas y no contributivas)	\$ 234.178	9,50%
Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología	Fortalecimiento de Jardines Infantiles	\$ 2.529	-66,50%
	Gestión Educativa y Políticas Socioeducativas	\$ 2.045	-60,50%
	Infraestructura y Equipamiento	\$ 2.615	-75,70%
	Mejoramiento de la Calidad Educativa	\$ 1.350	-29,60%
Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF)	Acciones para la Promoción y Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes	\$ 1.202	-16,60%
	Políticas Federales para la Promoción de los Derechos de Niños y Adolescentes	\$ 883	52,60%
	Promoción y Asistencia a Espacios de Primera Infancia	\$ 510	-63,40%
Ministerio de Salud y Desarrollo Social	Prevención y Control de Enfermedades Inmunoprevenibles	\$ 12.655	95,20%
	Programa SUMAR	\$ 2.957	2,60%
	Detección Temprana y Tratamiento de Patologías Específicas	\$ 86	-33,00%
	Atención de la Madre y el Niño	\$ 476	-74,90%
	Apoyo al Plan Nacional de Primera Infancia	\$ 108	38,90%
Cámara de Diputados	Defensor del Niño	\$ 22	-65,10%

* Pesos constantes de 2018, utilizando variación anual de precios de 2019 del REM de septiembre de 2018.

Como puede observarse, se ven fuertes reducciones presupuestarias en los programas destinados a la niñez de los Ministerios de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología y de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia. Este recorte presupuestario pone en riesgo la implementación de la planificación que la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia realizó para 2019. En consecuencia, fuentes del organismo afirman que durante la discusión del proyecto en el Congreso se estima aumentar las partidas correspondientes en \$900 millones de pesos. Esto, sin embargo, no está reflejado en el mensaje del Presupuesto en el momento de publicación de este documento.

reducir la infantilización de la pobreza, lo que hace imperativo revisar su efectividad, calidad y el impacto sobre el bienestar de niños, niñas y adolescentes.

En contextos recesivos o de menor crecimiento, como el que atraviesa la Argentina en 2018, es crucial fortalecer los mecanismos de protección de ingresos de las familias con niños. **Los derechos y el bienestar de niños y adolescentes no pueden ser la variable de ajuste en procesos de consolidación fiscal** por

dos motivos. En primer lugar, porque Argentina asumió compromisos internacionales vinculados a la inversión social en estos grupos etarios. Mediante la aprobación de la Convención sobre los Derechos de los Niños y su posterior incorporación a la Constitución Nacional se comprometió a la obligación de disponer de los máximos recursos posibles para dar cumplimiento a los derechos económicos, sociales y culturales de los niños e, incluso, cuando sea necesario, hacerlo en el marco de la

cooperación internacional. El financiamiento de las políticas dirigidas a la infancia y la adolescencia es crítico para hacer realidad los derechos consagrados en la normativa internacional, nacional y provincial.

En segundo lugar, porque la desaceleración de la inversión en niños y adolescentes implica comprometer los avances que se han realizado en términos de desarrollo humano y, así, favorecer la ocurrencia de nuevas crisis futuras. El vínculo entre recesión y reducción de la inversión prioritaria en niños y adolescentes no es una relación de necesidad: durante la crisis global que se desató en 2008, algunos países lograron disminuir la pobreza infantil y proteger especialmente a los grupos vulnerables de los peores efectos recesivos (UNICEF Innocenti Project, 2014).

El efecto de los shocks macroeconómicos sobre el bienestar de la infancia y la adolescencia depende no solo de la profundidad de la crisis, sino sobre todo de las condiciones políticas previas y de la respuesta de política pública que lideren los gobiernos (UNICEF Innocenti Project, 2014). En consecuencia, **comprometerse a sostener los niveles de inversión es crítico para proteger los derechos de niños y adolescentes** y asegurar el camino del desarrollo sustentable.

La evidencia señala que los niños que caen o permanecen en la pobreza tendrán, en promedio, un ingreso hasta un cuarto inferior que el esperable durante la adultez. A su vez, las consecuencias para su salud generan una inversión mucho mayor en el largo plazo que el de sostener la inversión actual (Ritcher, Daelmans, & Lombardi, 2017). En definitiva, desacelerar la inversión es ineficiente, aún más en los períodos de recesión que requieren la mayor protección a la infancia y la adolescencia.

A continuación se presentan algunas recomendaciones guías que tienen el potencial de fortalecer y mejorar la inversión social en niñez y adolescencia.

Asegurar fondos para los programas más importantes

La tendencia de la inversión social en niñez y adolescencia está fuertemente asociada al ciclo macroeconómico. Se reduce durante los períodos de devaluación o contracción económica, lo que genera un impacto negativo sobre los niños y niñas y el bienestar de sus familias. En consecuencia, es necesario garantizar un blindaje de los fondos presupuestarios destinados a los programas que tienen un impacto significativo y demostrado sobre el bienestar de los niños y adolescentes, así como también dar cuenta del cumplimiento del art. 72 de la Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes.

El principio de intangibilidad de los fondos asignados debe ser respetado, a la vez que se debe asegurar que no haya una pérdida de valor real de los recursos presupuestarios asignados a la niñez y la adolescencia. El siguiente recuadro presenta dos experiencias latinoamericanas que avanzaron en esa dirección.

A fin de que la inversión en políticas de infancia y adolescencia se plasme en un acuerdo institucional con metas incrementales y adecuadas de mediano y largo plazo sería fundamental también un acuerdo político intertemporal. Esto debe incluir necesariamente la dimensión interministerial pero también interjurisdiccional: las provincias ejecutan una parte considerable de la inversión consolidada, por lo que deben estar en la mesa de negociación y ofrecer insumos para una estrategia de financiamiento.

Recuadro 4. Experiencias internacionales

Colombia: De Cero a Siempre

El 15 de junio de 2016, el Senado colombiano aprobó la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre. La ley es un hito importantísimo en la institucionalidad de la atención a la primera infancia en el país: asegura la sostenibilidad de los compromisos políticos y presupuestarios para la promoción del desarrollo infantil. Se destacan las responsabilidades financieras: de acuerdo al artículo 25, los recursos presupuestados anualmente no podrán ser menores a los invertidos en la vigencia inmediatamente anterior, lo cual implica que las instituciones miembros de la Comisión Intersectorial de Primera Infancia no pueden reducir sus recursos de inversión.

Costa Rica: Sistema de Cuido

La ley 9.220 de Costa Rica que establece la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil prevé la asignación de, al menos, un 4% de todos los ingresos anuales del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) para el funcionamiento de la red. Se estipula que los fondos deberán ser utilizados para la operación, construcción, ampliación y mejora de la infraestructura de los centros (art. 15).

Hacia una ejecución de calidad: monitoreo, evaluación y aprendizaje

En segundo lugar, es necesario atender a la calidad de la inversión. Como se señaló, el aumento de la inversión pública en niñez y adolescencia no trajo aparejada una mejora relativa de la situación de los niños y adolescentes: la infantilización de la pobreza se profundizó y es esperable que esta tendencia se acentúe en contextos de disminución de los recursos ejecutados efectivamente.

El monitoreo de la inversión y su evaluación son dos instrumentos de política imprescindibles para atender al impacto que los recursos utilizados tienen sobre el bienestar y los derechos de niñas, niños y adolescentes. En consecuencia, es preciso transparentar las transferencias que se realizan a estos grupos poblacionales. Ya el Comité de los Derechos del Niño, en su Observación General 19, dio cuenta de la necesidad de desagregar las partidas presupuestarias por rangos etarios a fin de conocer qué inversión se hace en estas poblaciones.

Es preciso fortalecer el seguimiento de esta inversión, según su tipo y funcionalidad, tanto en el nivel nacional como entre los entes provinciales. En ese sentido, se recomienda fortalecer las capacidades técnicas de las oficinas de presupuesto subnacionales mediante seminarios de capacitación y el desarrollo de una metodología común en el marco del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia.

Por otro lado, es fundamental recuperar la medición de la inversión consolidada en niñez y adolescencia que se discontinuó desde 2008. Actualmente, el Ministerio de Hacienda junto con UNICEF llevan adelante esfuerzos en esta dirección. Es preciso que esta iniciativa resulte en un producto fácilmente accesible por parte de la población general y los movimientos de abogacía de los derechos del niño que tiene la sociedad civil, en la medida en que estos cumplen un rol esencial, también reconocido por la Convención, en el monitoreo del nivel y uso de la inversión.

Mejorar la institucionalidad: esfuerzos comunes para cumplir los derechos de los niños y adolescentes

Finalmente, los formatos institucionales involucrados en las distintas etapas del ciclo presupuestario pueden ser sujetos a cambios que incidan sobre el cumplimiento de los derechos de los niños y adolescentes.

En primer lugar, es necesario reforzar el mandato del Gabinete de Desarrollo Humano en la composición y el monitoreo de la inversión dirigida a los niños y adolescentes. Es un espacio ideal para la articulación entre los organismos de las áreas económicas y los de las áreas sectoriales (Trabajo, Educación, Salud, entre otras) que son los que ejecutan

los programas. La articulación debe darse en el planteamiento de los objetivos anuales del presupuesto, en la asignación de partidas específicas por programas, en el monitoreo de su ejecución y en la rendición de cuentas de la inversión. Resulta preciso que el Gabinete cuente con el aval político de sus miembros, pero también con la dotación técnica para agilizar estos procesos desde una perspectiva compartida entre sus integrantes.

El Congreso, como organismo que aprueba el presupuesto, tiene un rol esencial que a veces deja de lado la necesaria articulación con el Poder Ejecutivo. La Oficina de Presupuesto se convierte en un actor crítico para garantizar el principio de intangibilidad consagrado en la Convención y en el aseguramiento del aumento paulatino de la inversión según pasan los años. En ese sentido, debería monitorear el cumplimiento del acuerdo político de la inversión por metas que se describe en el primer apartado de estas recomendaciones, e informar de las opciones en términos de fuentes y reasignaciones para lograr su cumplimiento. Para ello, debe trabajar en estrecha colaboración con la Comisión Bicameral de Presupuesto y Hacienda, particularmente durante el proceso de aprobación del proyecto del Ejecutivo (tradicionalmente en septiembre de cada año) pero también durante el resto del año.

Por otro lado, es preciso tener en cuenta la organización federal del país y el efecto que tiene esto sobre la institucionalidad de la ejecución de la inversión. Actualmente, las responsabilidades vinculadas con salud y educación están en la órbita subnacional, mientras que el mandato respecto de las funciones relacionadas con desarrollo social no está definido. En los últimos años, no obstante, ha sido el gobierno nacional el que ha tenido la impronta más significativa en este aspecto. En general, las transferencias de ingreso deberían ser ejecutadas por el gobierno nacional mientras que la prestación de servicios óptima resultaría de responsabilidades provinciales. No obstante, es necesario generar mecanismos redistributivos interjurisdiccionales que faciliten el alcance de la igualdad en tales prestaciones.

Finalmente, es necesario resaltar la figura del Defensor del Niño que, aunque presente en la Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, recién inició su proceso de designación en 2017. Entre sus funciones está la de asegurar una inversión adecuada al objetivo de garantizar el bienestar y el ejercicio de los niños y adolescentes de todo el país. Es preciso que se dote a su oficina del presupuesto necesario para garantizar las condiciones de autonomía, conocimiento técnico y capacidad de control tanto de la definición de la inversión como de la de su seguimiento.

Gabinete de
desarrollo
humano

Congreso

Defensor del
niño

Tabla 3.
Definiciones de las categorías de la Inversión Pública en Niñez y Adolescencia

Categoría	Definición
AYUDA DIRECTA	Esta iniciativa consiste en la transferencia de ingresos o subsidios a las familias con hijos menores de 18 años de edad como, por ejemplo, algunos programas de fomento del empleo que establecen como requisito para ser beneficiario, poseer hijos con edades dentro de esa franja, y otros destinados a atender población en estado de emergencia afectada por desastres climáticos, sanitarios y otros, a través de transferencias monetarias y en especie (entrega de chapas, colchones, etc.). En esta categoría se incluye el gasto correspondiente a las asignaciones familiares que complementan los ingresos provenientes del salario de los trabajadores en varios países y la iniciativa de Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH), entre otros.
CONDICIONES DE VIDA	Incluye los programas que contribuyen al mejoramiento de las condiciones de infraestructura básica como vivienda, agua potable y alcantarillado, entre otros.
DEPORTES, RECREACIÓN Y CULTURA	Abarca los programas de promoción y fomento del deporte y la cultura, el establecimiento y manutención de parques recreativos y juegos, y aquellos programas de promoción y acción cultural como bibliotecas, teatros, museos, coros, artistas, etc. en los que participen los niños pequeños.
DESARROLLO E INTEGRACIÓN	Contempla los programas destinados a la integración y desarrollo de grupos vulnerables como discapacitados, indígenas, desplazados e inmigrantes.
EDUCACIÓN	Incluye los programas de educación que comprenden la franja etaria de 0 a 18 años de edad, como educación básica, programas compensatorios, calidad educativa, gestión curricular, capacitación docente, etc.
NUTRICIÓN Y ALIMENTACIÓN	Considera los programas de entrega de copa de leche, comedores escolares, comunitarios y/o familiares, entrega de tickets o bonos, distribución de bolsones de alimentos, entre otros.
PROTECCIÓN DEL NIÑO Y ADOLESCENTE	Abarca los programas dirigidos a niños y adolescentes "en riesgo", así como las iniciativas de protección de sus derechos, erradicación del trabajo infantil, y prevención y asistencia en casos de violencia familiar y de la mujer, etc.
SALUD	Incluye programas materno-infantiles, de prevención de enfermedades y riesgos específicos, vacunas pediátricas, sanidad escolar, medicamentos, atención ambulatoria e internación, ablación e implantes, educación y salud sexual y reproductiva de las madres, VIH-SIDA y enfermedades de transmisión sexual, etc.
OBRAS SOCIALES	Se trata de las obras sociales que proporcionan servicios de salud, turismo y asistencia social a sus afiliados. Si bien el gasto de estas prestaciones no constituye el habitualmente denominado gasto público, se incorpora a la medición por considerar que su figura jurídica fue creada por ley especial de la Nación y que no se rige por la legislación general para personas jurídicas de carácter civil o comercial; que son financiadas con impuestos sobre la nómina salarial, contribuciones patronales y aportes de los trabajadores; y que el seguro de salud constituido tiene un carácter solidario dentro de ciertos límites. Esta categoría podría denominarse gasto "cuasi" público y varios países la incorporan para medir el accionar del Estado.
CIENCIA Y TÉCNICA	Incluye programas inherentes a la obtención de nuevos conocimientos o a la investigación de sus aplicaciones. Comprende investigación y desarrollo, transferencia de tecnología, educación de post grado para formación de investigadores y promoción de las actividades científicas y técnicas.
OTROS SERVICIOS URBANOS	Aquí se incorporan los principales servicios prestados por los municipios en la Argentina, tales como cementerios, ordenamiento, mercados, alumbrado y limpieza urbana, etc.

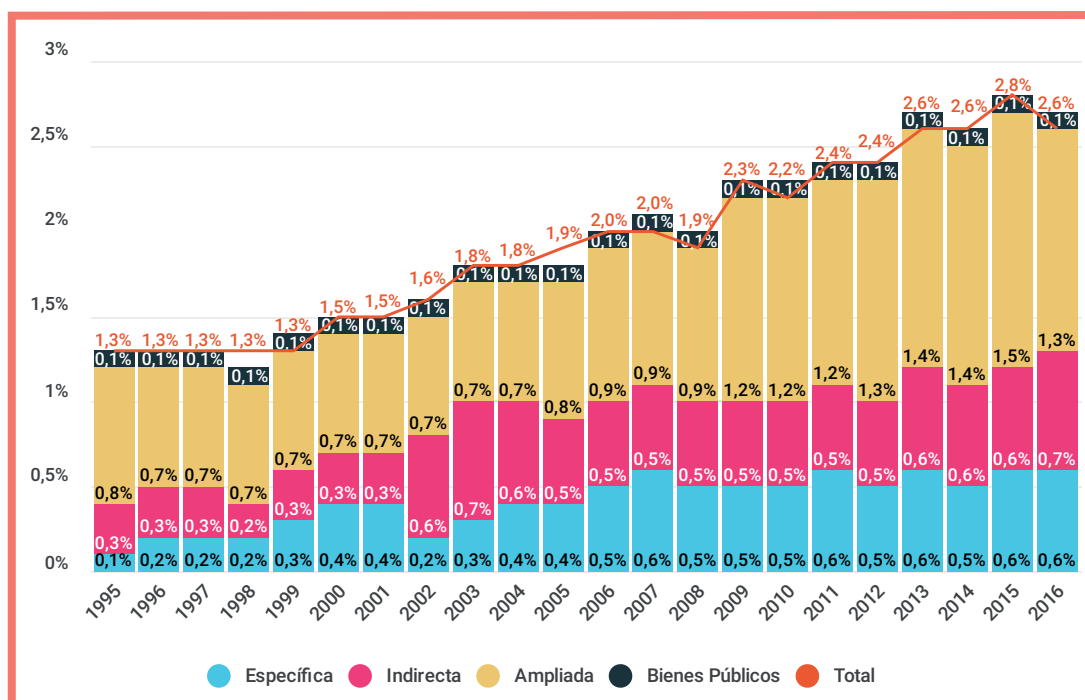
Fuente: CIPPEC en base a UNICEF (2004)

Tabla 4.
Ejemplos de programas nacionales por clase de inversión

	Programa	Organismo responsable
Gasto Específico	Atención de la Madre y el Niño	Ministerio de Salud y Desarrollo Social
	Fortalecimiento Edificio de Jardines Infantiles	Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología
	Acciones para la Promoción y Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes	Ministerio de Salud y Desarrollo Social
Gasto Indirecto	Asignaciones Familiares por Hijo contributivas y no contributivas	ANSES. Ministerio de Salud y Desarrollo Social
Gasto Ampliado	Apoyo al Desarrollo de la Atención Médica	Ministerio de Salud y Desarrollo Social
	Comedores Comunitarios	Ministerio de Salud y Desarrollo Social
Gasto en Bienes Públicos	Servicios de la Biblioteca Nacional	Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología
	Fomento, Producción y Difusión del Teatro	Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología

Fuente: CIPPEC en base a Presupuesto abierto (ex Sitio del Ciudadano) <https://www.presupuestoabierto>.

Gráfico 10.
Evolución de la IPNA Nacional por clase de inversión, en % del PIB (1995-2016)



Fuente: DNPFI

Gráfico 11.
Evolución de la IPNA Nacional por categoría de inversión, en % del PIB (1995-2016)

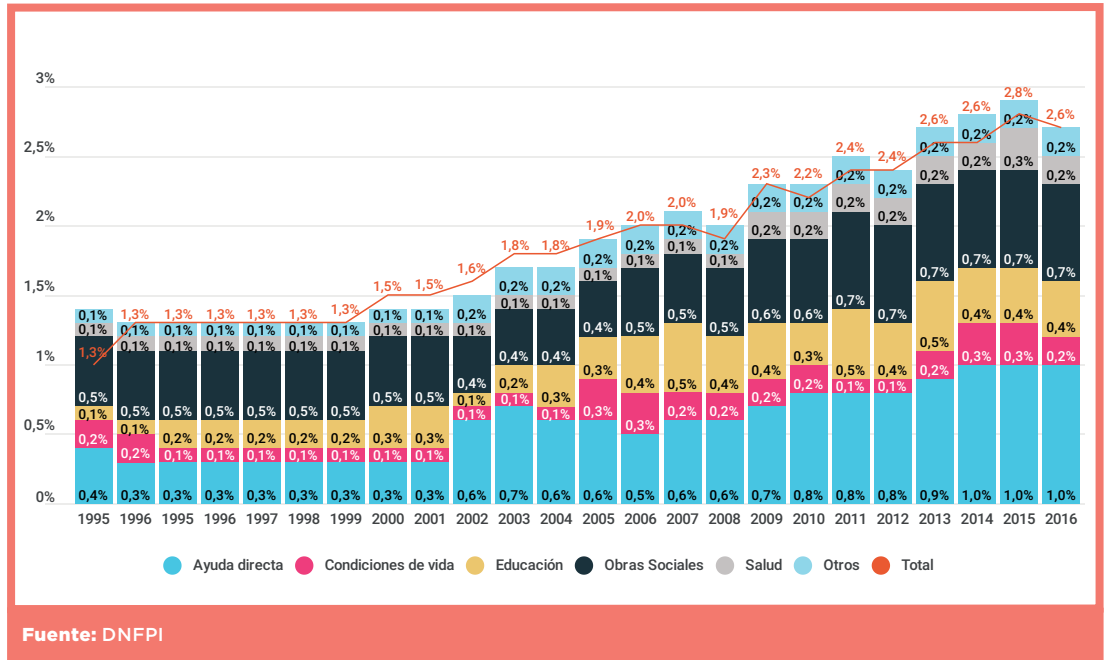


Tabla 5.
Presupuesto vigente y ejecución presupuestaria en programas seleccionados de la Niñez. Años 2015- 2018. Presupuesto (crédito vigente) y ejecución al 10/09/2018 (devengado) en millones de \$ de 2015

Servicio Administrativo	Programa Presupuestario	Credito vigente					Devengado		
		2015	2016	2017	Créd. vigente al 10/09/2018	2015	2016	2017	Devengado al 10/09/2018
Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)	Asignaciones Familiares (incluye AAFP contributivas y AUH)	68.295,2	78.281,1	82.971,8	67.235,2	65.642,5	77.486,1	82.062,6	36.833,9
Ministerio de Educación y Deportes	Fortalecimiento Edificio de Jardines Infantiles	-	306,6	1.317,4	2.374,8	-	306,2	1.064,6	538,0
	Gestión Educativa y Políticas Socioeducativas	3.033,4	2.331,5	2.664,2	1.633,7	2.992,0	2.310,5	2.626,1	728,6
	37 - Infraestructura y Equipamiento	2.847,4	1.846,9	1.815,6	\$ 3.386	2.836,3	1.842,5	1.813,5	\$ 803
	Mejoramiento de la Calidad Educativa	90,0	975,2	142,5	603,5	51,5	636,3	134,0	335,2
Ministerio de Salud	Prevención y Control de Enfermedades Inmunoprevenibles	2.718,4	2.577,2	2.612,5	2.038,8	2.504,6	2.566,8	2.485,3	1.538,3
	Desarrollo de Seguros Públicos de Salud (BIRF N° 8062-AR y 8516-AR). Programa SUMAR	1.797,0	1.771,1	1.137,2	906,9	1.354,0	1.683,2	1.019,6	439,0
	Detección Temprana y Tratamiento de Patologías Específicas	69,8	26,7	16,6	40,5	49,5	17,1	2,0	16,4
	17 - Atención de la Madre y el Niño	3.545,9	2.386,5	871,4	597,4	2.888,0	2.294,0	725,9	361,0
	Sanidad Escolar	7,7	4,6	6,6	-	6,8	1,7	3,6	-
Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF)	Acciones para la Promoción y Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes	563,1	506,2	499,7	453,5	536,2	451,7	453,5	241,2
	45 - Políticas Federales para la Promoción de los Derechos de Niños y Adolescentes	223,8	195,7	218,7	\$ 182	208,8	174,6	185,9	\$ 91
	Promoción y Asistencia a Espacios de Primera Infancia	60,3	496,9	419,7	438,1	55,0	204,3	317,1	165,1
Cámara de Diputados	Defensa de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes	-	-	-	20,0	-	-	-	-

Fuente: CIPPEC en base a Presupuesto abierto (ex Sitio del Ciudadano) <https://www.presupuestoabierto>.

Tabla 6.
Ejecución presupuestaria en programas seleccionados de la Niñez. Años 2017 y 2018.
Presupuesto (crédito vigente) y ejecución al 10/09/2018 (devengado) en millones de \$ corrientes
y variaciones 2017-2018 en \$ de 2017⁸

Servicio Administrativo	Programa Presupuestario	2017			2018					
		Presupuestado	Devengado	%	Presupuestado	Devengado	%	% var presupuestado	% var presup (\$ de 2017)	% var devengado (\$ de 2017)
Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)	Asignaciones Familiares (incluye AAFF contributivas y AUH)	143.483,5	141.911,2	98,90%	168.336,0	92.220,6	54,78%	17,32%	-18,97%	-47,71%
Ministerio de Educación y Deportes	Fortalecimiento Edificio de Jardines Infantiles	2.278,2	1.841,0	80,81%	5.945,8	1.347,0	22,65%	160,99%	80,26%	-41,13%
	Gestión Educativa y Políticas Socioeducativas	4.607,3	4.541,3	98,57%	4.090,2	1.824,2	44,60%	-11,22%	-38,68%	-67,68%
	-48,44%	-48,44%	-48,44%	-48,44%	-48,44%	-48,44%	-48,44%	-48,44%	-48,44%	-48,44%
	Mejoramiento de la Calidad Educativa	246,5	231,7	93,99%	1.510,9	839,3	55,55%	512,93%	323,35%	191,46%
Ministerio de Salud	Prevención y Control de Enfermedades Inmunoprevenibles	4.517,8	4.297,9	95,13%	5.104,6	3.851,3	75,45%	12,99%	-21,96%	-27,90%
	Desarrollo de Seguros Públicos de Salud (BIRF N° 8062-AR y 8516-AR). Programa SUMAR	1.966,5	1.763,2	89,66%	2.270,5	1.099,0	48,40%	15,46%	-20,25%	-49,85%
	Detección Temprana y Tratamiento de Patologías Específicas	28,7	3,5	12,23%	101,3	41,0	40,43%	252,71%	143,62%	838,01%
	17 - Atención de la Madre y el Niño	1.507,0	1.255,3	83,30%	1.495,7	903,8	60,42%	-0,75%	-31,45%	-42,07%
	Sanidad Escolar	11,4	6,3	55,27%	-	-	-	-	-	-
Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF)	Acciones para la Promoción y Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes	864,1	784,3	90,77%	1.135,4	603,9	53,19%	31,40%	-9,24%	-38,05%
	45 - Políticas Federales para la Promoción de los Derechos de Niños y Adolescentes	378,2	321,5	85,03%	455,7	228,3	50,10%	20,52%	-16,76%	-42,87%
	Promoción y Asistencia a Espacios de Primera Infancia	725,8	548,4	75,56%	1.097,0	413,3	37,67%	51,14%	4,39%	-39,37%
Cámara de Diputados	Defensa de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes	-	-	-	50,0	-	0,00%	-	-	-

Fuente: CIPPEC en base a Presupuesto abierto (ex Sitio del Ciudadano) <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/>

⁸ Para obtener la ejecución en pesos de 2017 se utilizó la inflación acumulada hasta agosto y la esperada en septiembre por el REM (BCRA). Para la obtención del presupuesto en pesos de 2017 se utilizó la inflación anual acumulada a diciembre esperada por el REM.

Araujo, C., & Lopez-Boo, F. (2010). *Invertir en los primeros años de vida_ una prioridad para el BID y los países de ALC*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Baker-Henningham, H., & Lopez-Boo, F. (2013). *Intervenciones de estimulación infantil temprana en los países en vías de desarrollo: lo que funciona, lo que no y para quién*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

CIPPEC. (2018). *Análisis de la Inversión Social dirigida a la Niñez en la Argentina a nivel nacional*. Inédito. Buenos Aires: CIPPEC.

DAGPyPS y UNICEF (2004). *Gasto Público dirigido a la niñez en Argentina*. Dirección de Gastos Sociales Consolidados del Ministerio de Economía y Producción de la Nación y UNICEF. Buenos Aires

Díaz Langou, G., & Caro Sachetti, F. (2017). *Más días para cuidar: una propuesta para modificar el régimen de licencias desde la equidad*. Buenos Aires: CIPPEC.

Filgueira, F., & Rossel, C. (2017). *Confronting Inequality. Social protection for families and early childhood through monetary transfers and care worldwide*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Gragnotati, M., Rofman, R., Apella, I., & Troiano, S. (2016). *Los años no vienen solos*. Buenos Aires: Banco Mundial.

Heckman, J. (2006). Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. *Science*, 1900-1902.

INDEC. (2010). *Censo de Población 2001, 2010*. Buenos Aires: INDEC.

INDEC (2018). Encuesta Permanente de Hogares. Primer trimestre de 2018.

Lupica, C. (2013). *Maternidad y desigualdad: Dos fenómenos circulares cuyas consecuencias se prolongan en el tiempo*. Newsletter del Observatorio N° 67.

Repetto, F. (2010). Protección Social en América Latina: La búsqueda de una integralidad con enfoque de derechos. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*.

Repetto, F., Díaz Langou, G., Aulicino, C., De Achával, O. y Acuña, M. (2016). *El futuro es hoy: Primera infancia en Argentina*. Biblios: CABA.

Ritcher, L., Daelmans, B., & Lombardi, J. (2017). Investing in the foundation of sustainable development: pathways to scale up for early childhood development. *Lancet*, 103-118.

UNICEF Innocenti Project. (2014). *Children of the Recession: The impact of the economic crisis on child well-being in rich countries*. Firenze: UNICEF.

UNICEF (2016). *Bienestar y pobreza en niñas, niños y adolescentes en Argentina*. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

UNICEF (2016). *Estado de la situación de la niñez y la adolescencia en Argentina*. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

Whittle, S., Vijayakumar, N., Dennison, M., Schwartz, O., & Simmons, J. (2016). Observed Measures of Negative Parenting Predict Brain Development during Adolescence. *PLoS ONE*.

La opinión de los autores no refleja necesariamente la posición de todos los miembros de CIPPEC en el tema analizado.

Gala Díaz Langou: directora del Programa de Protección Social. Licenciada en Estudios Internacionales, Universidad Torcuato Di Tella (UTDT). Magíster en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo, Universidad de San Martín y Universidad de Georgetown. Es Co-Chair del Taskforce de Igualdad Económica de Género del T20 y Delegada del Woman 20 (W20). Estudios de posgrado en Integración Internacional, Desarrollo y Políticas Públicas, FLACSO Argentina. Becaria del Rotary Club (2000-2001). Trabajó como consultora para organismos internacionales, instituciones privadas y organizaciones de la sociedad civil.

José Florito: coordinador del programa de Protección Social. Licenciado en Ciencia Política (UdeSA) y maestrando en Economía Aplicada (UTDT). Es docente en las carreras de Ciencia Política, Economía y Relaciones Internacionales de la Universidad de San Andrés, así como también en la Maestría en Estudios Internacionales de la Universidad Torcuato di Tella. Ha trabajado como asistente de investigación para proyectos de la CEPAL y de UNICEF Argentina. Becario Fulbright para el Study of the US Institute (2012).

Matilde Karczmarczyk: analista del programa de Protección Social. Licenciada en Economía (Universidad Nacional de La Plata) y maestranda en Economía (Universidad Nacional de La Plata). Anteriormente, se desempeñó como consultora de UNICEF en el Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y como pasante en la Organización Internacional del Trabajo.

El uso de un lenguaje que no discrimine por género es una de las preocupaciones de los autores. Sin embargo, dado que no hay acuerdo sobre la manera de hacerlo en español y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar el femenino y masculino en simultáneo para visibilizar la existencia de todos los géneros, se optó por emplear el genérico tradicional masculino. Se entiende que todas las menciones en genérico representan siempre a todos los géneros, salvo cuando se especifique lo contrario.

Las publicaciones de CIPPEC son gratuitas y se pueden descargar en www.cippec.org.

CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus producciones sin fines comerciales.

Este documento se realizó gracias al apoyo del
BIND

Si desea citar este documento: Díaz Langou, G., Florito, J y Karczmarczyk, M. (octubre de 2018). Garantizar la inversión en infancia y adolescencia: una prioridad en tiempo de crisis. **Documento de Políticas Públicas / Recomendación N°209**. Buenos Aires: CIPPEC

Para uso online agradecemos usar el hipervínculo al documento original en la web de CIPPEC.



@CIPPEC



/cippec.org



/fcippec



www.cippec.org

Con los **Documentos de Recomendación de Políticas Públicas**, CIPPEC acerca a funcionarios, legisladores, periodistas, miembros de organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general un análisis que sintetiza los principales diagnósticos y tomas de posición pública sobre un problema o una situación que afecta al país.

Estos documentos buscan mejorar el proceso de toma de decisiones en aquellos temas que ya forman parte de la agenda pública o bien lograr que problemas hasta el momento dejados de lado sean visibilizados y considerados por los tomadores de decisiones.

Por medio de sus publicaciones, **CIPPEC** aspira a enriquecer el debate público en la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria 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 la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social, Desarrollo Económico, y Estado y Gobierno**, a través de los programas de Educación, Protección Social, Instituciones Políticas, Gestión Pública, Monitoreo y Evaluación, Desarrollo Económico y Ciudades.