

MESA DE PRESUPUESTO E INFANCIA

DINÁMICA: MESA DE TRABAJO.

ACIJ.ORG.AR

 /ACIJ.ORG |  @ACIJARGENTINA

A C I J

Asociación Civil por
la Igualdad y la Justicia

ESTÁNDARES VIGENTES EN MATERIA DE PRESUPUESTO, DESC, Y GARANTÍA DE DERECHOS DE NNYA

El artículo 4 de la Convención sobre los Derechos del Niño establece: *“Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional.”*

La Observación General N°19 del Comité de Derechos del Niño, sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño (artículo 4), establece criterios que permiten analizar el presupuesto público destinado a niñez. Fundamentalmente en lo relativo al empleo efectivo de los recursos públicos para la plena aplicación de la legislación, las políticas, los programas y los presupuestos aprobados en miras a garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes.

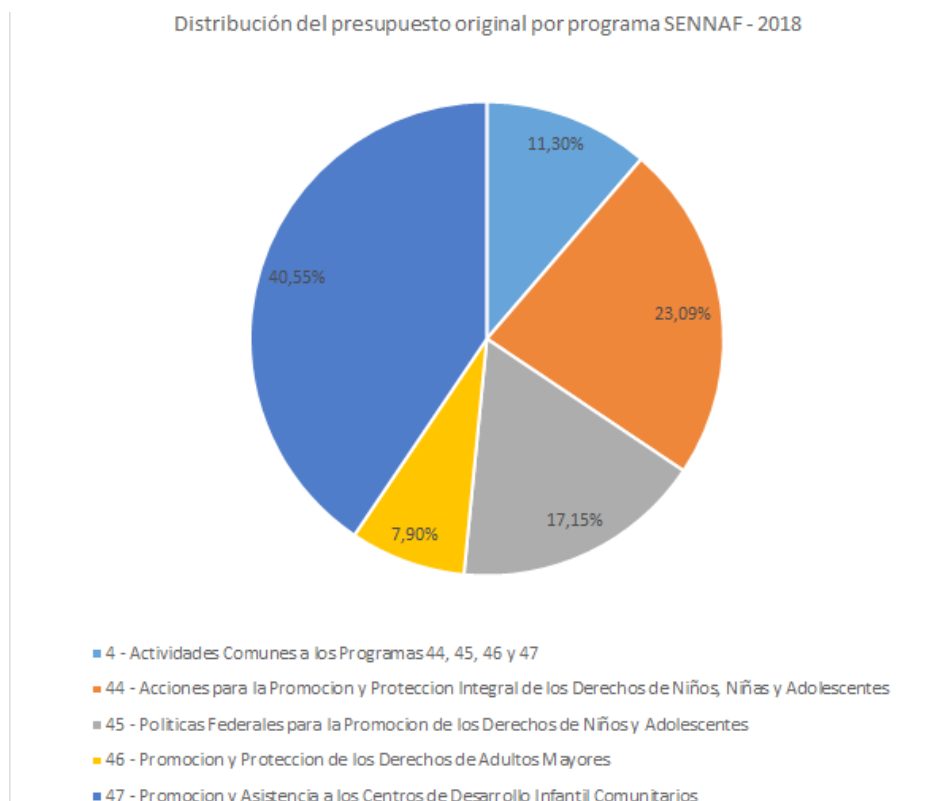
La ley 26.061 protege especialmente los recursos destinados a garantizar los derechos de la infancia, estableciendo en su art. 72 que la previsión presupuestaria en ningún caso podrá ser inferior a la mayor previsión o ejecución de ejercicios anteriores, y disponiendo la intangibilidad de los fondos destinados a la infancia, adolescencia y familia, establecidos en el presupuesto nacional.

Si bien los derechos de la infancia se garantizan a través de diferentes acciones estatales, entre las que se destacan medidas específicas en materia de educación, salud, y transferencias de recursos a grupos familiares, la ley de protección integral de niños, niñas y adolescentes conformó un sistema de protección de derechos, que contempla diversos órganos con funciones y responsabilidades específicas para garantizar los derechos de la infancia, a nivel federal.

Entre dichos órganos, mediante el art. 43 se dispuso la creación de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF). La SENNAF es el órgano rector en materia de políticas públicas destinadas a garantizar los derechos de la niñez, y posee numerosas funciones, previstas por la ley en su art. 44. Entre ellas se destacan:

- Coordinar el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia con el fin de establecer y articular políticas públicas integrales;
- Dar cumplimiento al sistema de informes periódicos de la Convención sobre los Derechos del Niño;
- Promover el desarrollo de investigaciones en materia de niñez, adolescencia y familia;
- Diseñar criterios de acción uniformes para las instituciones públicas o privadas de asistencia y protección de la infancia;
- Promover políticas activas de promoción y defensa de los derechos de las niñas, niños, adolescentes y sus familias;
- Coordinar acciones con los organismos gubernamentales y no gubernamentales competentes con la participación activa de las niñas, niños y adolescentes;
- Acciones de asistencia técnica y capacitación a organismos provinciales y municipales y agentes comunitarios participantes en servicios de atención directa;
- Gestionar juntamente con el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia, la obtención de recursos financieros nacionales e internacionales para la efectivización de las políticas públicas de niñez, adolescencia y familia;
- Organizar un sistema de información único y descentralizado que incluya indicadores para el monitoreo, evaluación y control de las políticas y programas de niñez, adolescencia y familia;

- Fortalecer el reconocimiento en la sociedad de niñas, niños y adolescentes como sujetos activos de derechos;
- Impulsar mecanismos descentralizados para la ejecución de programas y proyectos que garanticen el ejercicio de los derechos de las niñas, niños, adolescentes y sus familias.



El presupuesto nacional se observa a través de programas. La SENNAF tiene a su cargo la ejecución de diversos programas que se encuadran dentro del Servicio 341:

- a)** Programa 4 “Actividades Comunes a los Programas 44, 45, 46 y 47”;
- b)** Programa 44 “Acciones para la Promoción y Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes” (ejecutado por la Subsecretaría de Derechos para la Niñez, Adolescencia y Familia);
- c)** Programa 45 “Políticas Federales para la Promoción de los Derechos de Niños y Adolescentes” (ejecutado por la Subsecretaría de Desarrollo Institucional e Integración Federal);
- d)** Programa 46 “Promoción y Protección de los Derechos de Adultos Mayores”; y
- e)** Programa 47 “Promoción y Asistencia a los Centros de Desarrollo Infantil Comunitario” (ejecutado por la Subsecretaría de Primera Infancia).

Si bien en algunos casos contemplaremos los montos globales asignados a la SENNAF, el siguiente análisis se basa fundamentalmente en los programas 44, 45 y 47 por tratarse de aquellos vinculados directamente con el sistema de promoción y protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes. En este documento nos enfocamos con más detenimiento en el Programa 47 por tratarse del que posee mayores variaciones presupuestarias a lo largo del periodo de tiempo analizado (2012-2017) y mayores niveles de sub-ejecución o inutilización del presupuesto asignado.

Entre las acciones de dichos programas se destacan las siguientes (a las que se acompaña con el detalle de sus metas para el año en curso), conforme la información remitida en una respuesta a un pedido de acceso a la información. Dichos datos presentan ciertas discordancias con aquella información publicada en los informes de ejecución física.

Programa 44. Acciones para la promoción y protección integral de niñas, niños y adolescentes (NNyA):

- 1 -** Consolidación/Conformación/Espacios Institucionales Gubernamentales y no Gubernamentales: 694 organizaciones asistidas
- 2 -** Acciones para el Fortalecimiento de los Centros Adolescentes: 536 personas asistidas
- 3 -** Acciones para la Promoción de Derechos: 536 personas asistidas
- 4 -** Fortalecimiento Institucional y Proyectos Federales: 94 organizaciones asistidas
- 5 -** Prevención y restitución de Derechos: 536 personas asistidas
- 6 -** Fortalecimiento Institucional de Organizaciones Territoriales: 536 personas y 694 organizaciones asistidas
- 7 -** Transferencia de capacidades y Monitoreo de Políticas y Programas de Niñez y Adolescencia: 694 organizaciones asistida

Programa 45. Acciones en el marco de las Políticas Federales para la Promoción de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes:

- 1 -** Promoción de derechos, inclusión, participación, recreación y actividades culturales: 583 participantes
- 2 -** Acompañamiento y fortalecimiento de ONGs y OGs para el sistema integral de protección: 95 instituciones asistidas
- 3 -** Actividades de Capacitación a Agentes del Sistema de Protección: 89 personas capacitadas
- 4 -** Producción de Información sobre Acciones de Promoción y Protección de Derechos de NNyA: 40 ejemplares asistidos
- 5 -** Abordaje de Situaciones en Contexto de Vulnerabilidad Social: 536 personas asistidas
- 6 -** Promoción del Derecho a la Participación de Niños, Niñas y Adolescentes: 583 participantes
- 7 -** Implementación y Fortalecimiento de las Líneas 102: 95 instituciones asistidas
- 8 -** Fortalecimiento de ONGs y OGs para la Promoción del Derecho al Juego: 1612 kits lúdicos distribuidos
- 9 -** Capacitación en el Marco de la Promoción del Derecho al Juego: 89 personas capacitadas
- 10 -** Actividades de Inclusión Digital, Participación y Derecho a la Información: 583 participantes
- 11 -** Promoción del Turismo Social: 583 participantes.

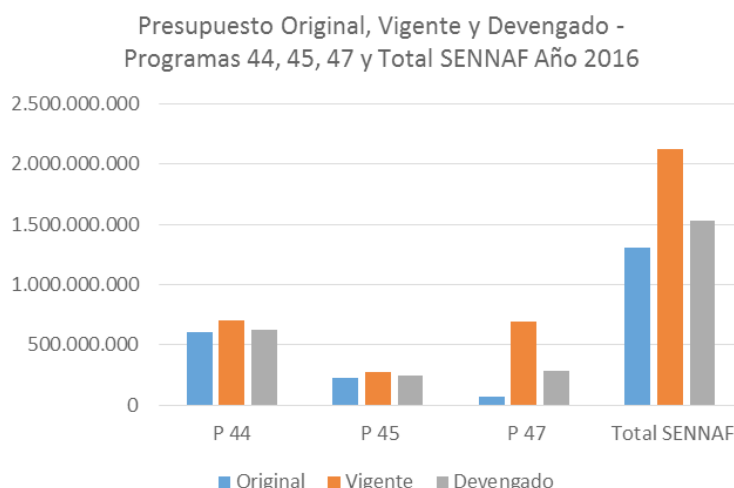
Programa 47. Promoción y asistencia a centros de desarrollo infantil comunitario.

- 1 -** Atención de Niños/Niñas en Centros de Desarrollo Infantil: 536 personas asistidas
- 2 -** Capacitación y Asistencia Técnica a Espacios de Primera Infancia: 89 personas capacitadas y 1156 talleres realizados
- 3 -** Fortalecimiento de Espacios de Primera Infancia: 89 personas capacitadas y 694 organizaciones asistidas
- 4 -** Fortalecimiento de Centros de Prevención de la Desnutrición Infantil: 536 personas asistidas y 694 organizaciones asistidas

A lo largo del periodo 2012-2018 el presupuesto asignado por el Congreso Nacional a la SENNAF, ha tenido incrementos en términos reales, cuya incidencia fue mayor en el periodo 2017. La mayor asignación de recursos en algunos programas, no fue ejecutada y ha sido sujeta a re-asignaciones durante este periodo, desconociéndose el destino.

Para poder ver el detalle, se analizarán las variaciones, observando las fluctuaciones entre el presupuesto original (aquel previsto en la ley), vigente o disponible (aquel asignado por el ejecutivo luego de realizar reasignaciones y actualizados), y devengado (aquellos montos que han sido utilizados por la autoridad).

Durante el año 2016 se produjo un incremento en diferentes medidas entre el presupuesto original y el vigente en todos los programas que ejecuta la SENNAF. El mayor incremento se observó en la actividad 47.



A partir de dicho año se observa un incremento en el presupuesto del Programa 47 que conforme Decisión Administrativa 1035/16 responde al Plan Nacional de Primera Infancia¹ creado ese año. Este Plan tiene por objetivos *“la promoción y fortalecimiento de espacios de cuidado y abordaje integral de niñas y niños en su primera infancia”*. Se presenta como una herramienta para garantizar el desarrollo integral de niños y niñas de 45 días a 4 años inclusive, en situación de vulnerabilidad social, en pos de favorecer la promoción y protección de sus derechos. Establece que estos espacios deben garantizar una adecuada y saludable nutrición, así como la estimulación temprana y la promoción de la salud, propiciando condiciones de participación activa en el ámbito familiar y comunitario, que faciliten el proceso de crianza y desarrollo de niños y niñas, promoviendo el fortalecimiento intrafamiliar y comunitario.

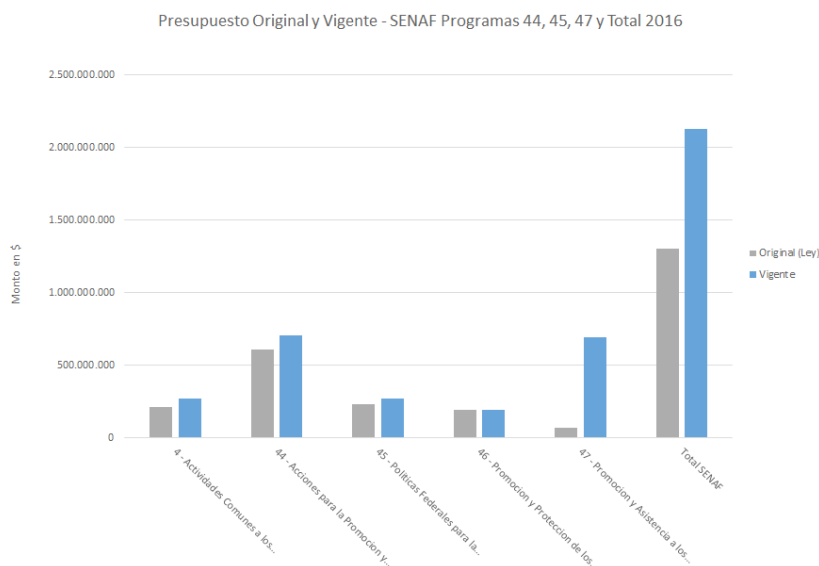
El decreto que creó el Plan Nacional de Primera Infancia no contempla la construcción de nuevas instituciones sino que faculta al/la titular del Ministerio de Desarrollo Social a dictar las normas complementarias y todo acto administrativo que fuera menester para la implementación del Plan.

Dicho aumento de presupuesto, no fue ejecutado completamente a lo largo del año, ni tampoco fueron ejecutadas las partidas originalmente previstas. Concluido el año en 2016, se observan niveles de sub-ejecución respecto del presupuesto vigente que oscilan entre un 10,79%², y un 58, 89%³.

1 El Plan Nacional de Primera Infancia fue creado mediante decreto 574/2016, disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/#!DetalleNormaBusquedaAvanzada/143465/20160412>. La Decisión Administrativa n°1035/2016 incrementó el presupuesto de la SENNAF en \$687.437.510 para atender las necesidades del Plan Nacional de Primera Infancia. Dicha transferencia estuvo compuesta por:
 -Transferencias al Sector Privado para Financiar Gastos Corrientes 137.487.502
 -Transferencias a Otras Instituciones Culturales y Sociales S/Fines de Lucro 137.487.502 999
 -Sin discriminar 137.487.502
 -Transferencias a Inst. Provinciales y Municipales para Financiar Gastos Corrientes 549.950.008
 -Transferencias a Gobiernos Provinciales 378.090.630 300
 -Administración Central Provincial 378.090.630
 -Transferencias a Gobiernos Municipales 171.859.378 999
 -Sin discriminar 171.859.378

2 En el programa 45

3 En el programa 47



Así, en el año 2016, continúa un proceso creciente de los niveles de sub-ejecución en la Secretaría, proceso que se observa desde el año 2015. Esto muestra una tensión entre la positiva asignación de recursos y las dificultades para su utilización.

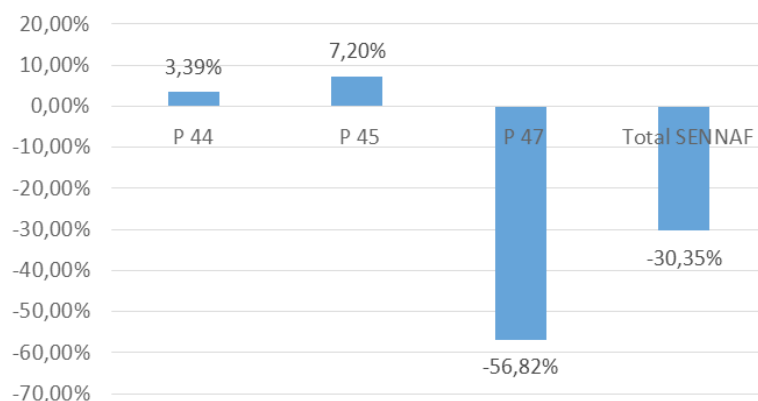
La sub-ejecución refiere una práctica en la que el Poder Ejecutivo, a pesar de contar con dinero disponible en la asignación presupuestaria (original o vigente) no ejecuta las acciones necesarias para gastar dicho dinero.

Se ha consultado sobre esta práctica mediante una solicitud de acceso a la información pública a la SENNAF. En su respuesta argumentó que el presupuesto 2016 aumentó en relación al original (el presupuesto vigente terminó siendo considerablemente mayor al inicialmente presupuestado por ley) y entonces no habría presupuesto sub-ejecutado. Con este argumento se estarían desconociendo las decisiones administrativas que aumentaron el presupuesto vigente, que son normativas publicadas por el Poder Ejecutivo y determinan cuál es el dinero efectivamente disponible para gastar, con posterioridad a la sanción del presupuesto.

En 2016, para el Programa 47 se habían asignado \$66.321.057 mediante ley de presupuesto, a través de una decisión administrativa el crédito vigente ascendió a \$690.193.418, de los cuales sólo se gastaron \$283.734.841. Estas cifras implican que sólo se gastó el 41,1% de los recursos disponibles, lo que supone que el 58,9% de los recursos destinados a este programa fueron inutilizados. En términos físicos, dicho programa contaba con una programación de asistencia a 60 Centros de Primera Infancia, y al mes de junio solo se había logrado alcanzar un 11%. De todas formas, las metas físicas no han fluctuado en los diferentes años a pesar de haber variado significativamente el presupuesto asignado, lo que genera dudas sobre su actualización.

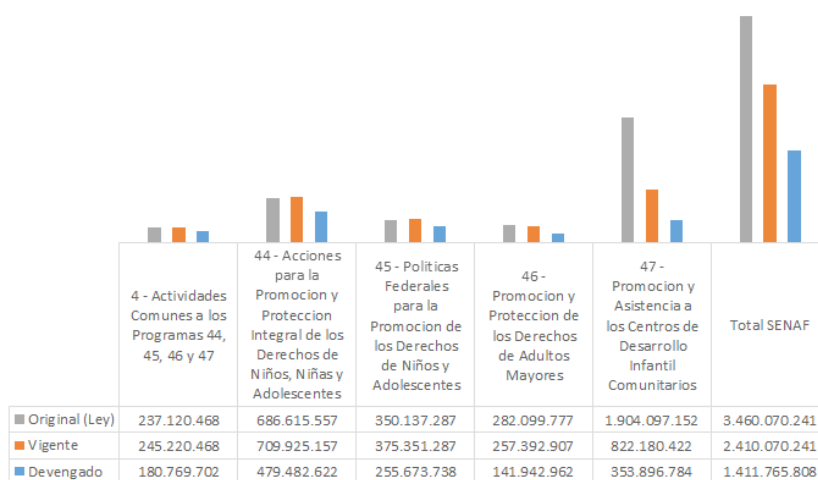
Durante el 2017, si bien en el presupuesto original se mantenía una asignación de recursos para la implementación del programa 47, y con ello asignando recursos para la implementación del plan de primera infancia, anunciado durante 2016 dichos montos fueron reasignados a lo largo del año a otras acciones, por fuera de la Secretaría. El destino de los montos se desconoce, ya que, a pesar de haber solicitado la norma mediante solicitud de acceso a la información pública, aún no se ha obtenido una respuesta favorable. Llamativamente no se ha reasignado mediante decisión administrativa del Jefe de Gabinete como en ocasiones anteriores.

Variación presupuesto original - vigente, Programas 44, 45, 47 y total SENNAF - Año 2017



Como se observa en el gráfico, en 2017 el presupuesto vigente para la SENNAF (2.410.070.241) es inferior al presupuesto original sancionado por el Congreso de la Nación (3.460.070.241). Esta disminución representa el 30% del presupuesto asignado y la reducción más importante se ve en el programa 47, en contraposición con el aumento en relación a 2016 antes referido. El presupuesto vigente asignado al Programa 47 disminuyó un 56,82% en relación al original (\$822.180.422) . Ello puede observarse en el cuadro a continuación, donde se ven las variaciones entre presupuesto original y vigente por programas, y de todos ellos en conjunto.

PRESUPUESTO ORIGINAL Y DEVENGADO - SENNAF 2017 (PRIMER SEMANA DE NOVIEMBRE)

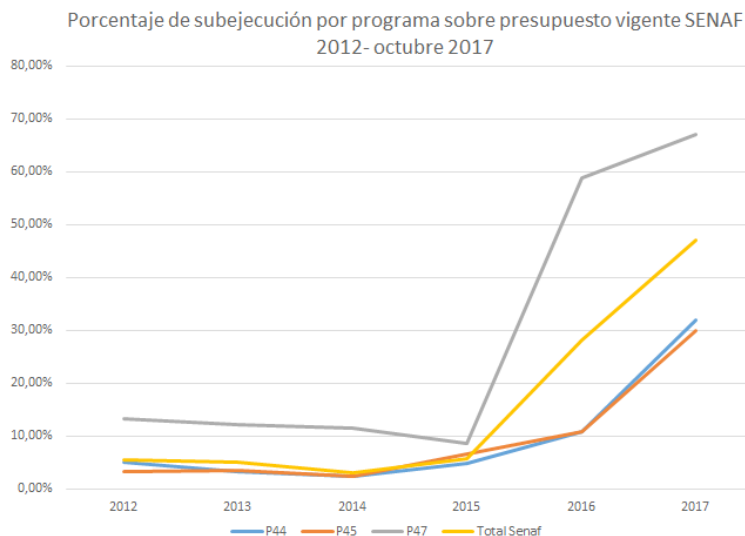


Al analizar el presupuesto vigente y el devengado (o ejecutado) hasta el mes de octubre de 2017, se observan porcentajes de sub-ejecución que oscilan entre el 27,58% y el 56% en los diferentes programas, siendo del 41% la sub-ejecución global de la SENNAF. Si bien el gasto del presupuesto no se prorratea de forma proporcional durante el año, es razonable estimar que no se llegará a ejecutar el cien por ciento. Estos números serían aún más graves, si se analizara la ejecución respecto del presupuesto original, debido a la re-asignación de fondos.

En igual sentido, al analizar los porcentajes de sub-ejecución de los años anteriores, también desagregados por programas, se observa que el programa en el que menos se han empleado los recursos disponibles para gastar, es el Programa 47. Para el ejercicio 2016, el total de la SENNAF presentó un 28,1% de sub-ejecución. El Programa 47 superó en casi 40 puntos de sub-ejecución al resto de los programas, alcanzando un 58,9% de ejecución. Como se ha señalado al inicio, la serie 2012-2017 refleja un crecimiento en los niveles de sub-ejecución de la SENNAF los cuales vienen aumentando en los últimos tres años. La ejecución para el

año 2017 se calcula de acuerdo a datos disponibles a los primeros días del mes de noviembre. La ejecución definitiva podrá calcularse al cierre del ejercicio actual.

El análisis de la sub-ejecución puede observarse en el siguiente gráfico.

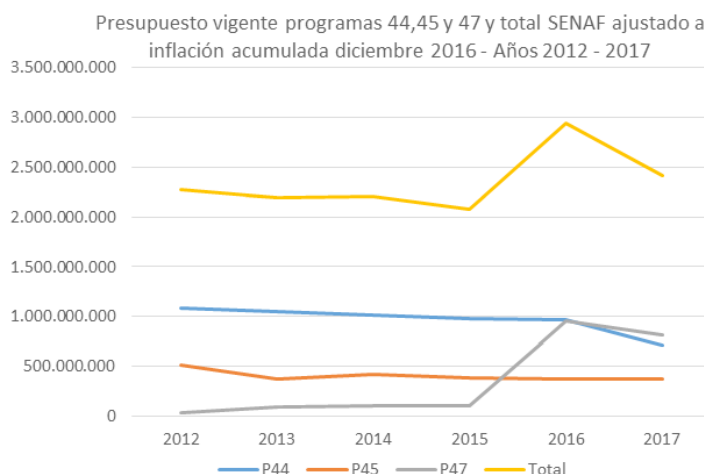


El análisis en términos reales del presupuesto vigente durante el periodo 2012-2017 tanto de forma agregada como por programas, permite observar que el presupuesto vigente del Programa 44 “Acciones para la Promoción y Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes” ha disminuido levemente todos los años y la disminución se ha acentuado considerablemente de 2016 a 2017, pasando de \$ 970.353.319 en 2016 a \$709.925.157 en 2017 (una reducción del 18%). Para el Programa 45 “Políticas Federales para la Promoción de los Derechos de Niños y Adolescentes” se observa una variación similar, sin la disminución abrupta del 2016 al 2017, siendo 2016 y 2017, los años en que menos disminuyó el presupuesto vigente (en 2016 bajó \$ 14.000.000 respecto del año anterior, lo cual implica una disminución del 4%).

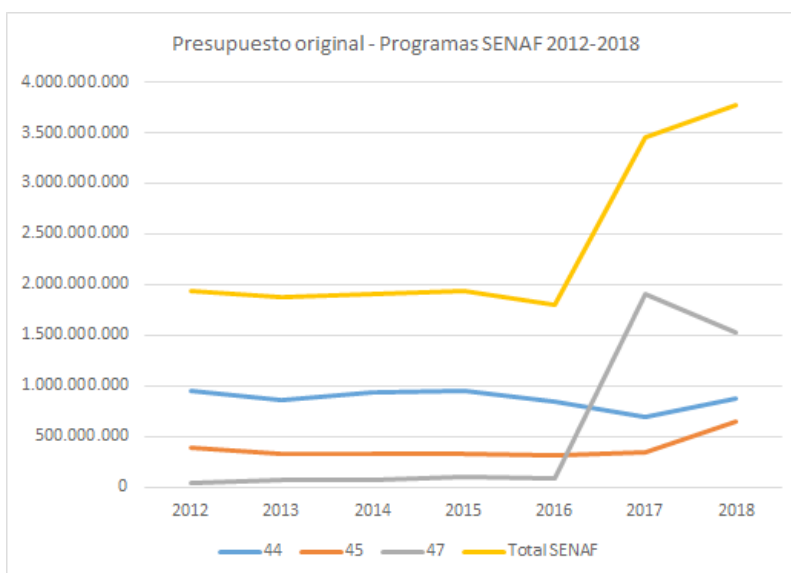
El presupuesto vigente del Programa 47 “Promoción y Asistencia a los Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios” tiene un comportamiento diferente al de los anteriores, la tendencia es en aumento leve entre 2012 y 2015, muy considerable en 2016 (de \$ 104.776.753 en 2015, creció a 952.466.917 en 2016, un aumento del 809%), para estabilizarse nuevamente en 2017 (a \$ 984.197.152, 3% superior a 2016).

Si se observa la suma del total de los programas de la SENNAF, es decir, los citados en el párrafo anterior más el resto de los programas de la Secretaría: el N° 46 “Promoción y Protección de los Derechos de Adultos Mayores” y el N° 4 “Actividades comunes” a todos los programas, se observa una variación similar a la del Programa 47, a excepción del año en curso que en lugar de aumentar, el presupuesto vigente disminuyó considerablemente (de \$ 2.938.475.417 en 2016 bajó a \$ 2.560.070.241 en lo que va de 2017).

Ello puede observarse en el siguiente gráfico.



El análisis del Proyecto de Presupuesto presentado por el Poder Ejecutivo Nacional al Congreso el 15 de septiembre permite observar que el importante crecimiento dado en el año 2016/7 para toda la asignación presupuestaria de SENNAF no ha sido tal en el proyecto de 2018.

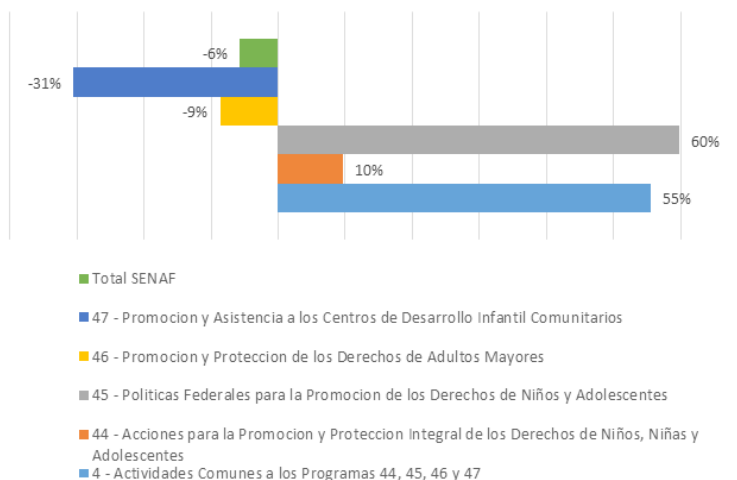


Si miramos qué sucede con los programas 44, 45 y 47, se observa un comportamiento disímil entre ellos. Mientras el Programa 47 refleja un importante aumento entre lo proyectado para 2017, respecto de los años anteriores disminuye en 2018, el 44 y el 45 no reflejan grandes variaciones a lo largo del periodo analizado, pero aumentan levemente del año 2017 al 2018 (el Programa 44 pasa de \$686.315.557 en 2017 a \$871.404.644 en 2018, y el Programa 45 pasa de \$350.137.287 en 2017 a \$647.336.038 en 2018). Para dicha observación se incluyen valores ajustados a la inflación proyectada para 2018.

Donde se observa una disminución importante de la asignación proyectada para el año 2018 con relación a la sancionada en 2017, es en el Programa 47 que disminuye un 19,65% (de \$1.904.097.150 en 2017 pasa a \$1.530.120.518 en el proyecto de presupuesto 2018).

En términos proporcionales, la comparación de presupuestos originales 2017 - proyecto 2018, evidencia que la Secretaría sufriría, con la aprobación de este proyecto, una disminución de un 6% a nivel global. Esta disminución se encuentra compuesta por una reducción de un 9% del presupuesto para la protección de derechos de personas adultas mayores, y una reducción de un 31% del presupuesto para el programa 47, destinado a promover y asistir a Centros de Desarrollo Infantil Comunitario, o Espacios de Primera Infancia. Esta reducción viene precedida de fluctuaciones y sub-ejecuciones.

Variación presupuestaria SENNAF por programa, presupuesto original 2017 ajustado a proyección 2018 y original 2018



La reducción de los recursos contraría la intangibilidad de los fondos destinados a la infancia, adolescencia y familia, dispuesta en la ley de protección integral (artículos 5.4 y 72), en tanto importa una asignación menor respecto del periodo inmediato anterior. Por otro lado, las reasignaciones sufridas por el presupuesto de la Secretaría y la falta de ejecución que se incrementa año a año, genera un marco de preocupación por el incumplimiento de los estándares en materia presupuestaria.

Las modificaciones en el programa 47, no se ven explicadas en el proceso presupuestario. Por el contrario, ante la observación de la re-asignación a lo largo del corriente año, se ha solicitado información mediante un requerimiento. A pesar de que la medida de re-asignación debe contar con una resolución ministerial que la avale y explique, transcurrido el plazo, las autoridades han respondido solicitando una prórroga cuyo lapso se encuentra transcurriendo.

El estado nacional, debe informar las razones y el contenido de las modificaciones en materia de infancia, al tiempo que deberán en este nuevo periodo cumplirse los estándares de progresividad, e intangibilidad que la ley y los estándares internacionales reconocen especialmente a aquellos fondos asignados a la protección de derechos de niñas, niños, y adolescentes.

TODA LA INFORMACIÓN EN ACIJ.ORG.AR/PRESUPUESTOYDERECHOS2017
