

**SEMANA
PRESUPUESTO
Y DERECHOS
2017**
DEL 13
AL 17
NOV
3ª EDICIÓN

PENSAR EL PRESUPUESTO PÚBLICO
ES PENSAR LA IGUALDAD Y LOS DERECHOS

MESA DEBATE

PRESUPUESTO Y DERECHOS DE LA INFANCIA

El día lunes 13 de noviembre de 2017 se realizó la mesa “Presupuesto y Derechos de la Infancia” en el marco de la Semana “Presupuesto y Derechos”. Esta mesa debate fue co-organizada por la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), la International Budgetary Partnership (IBP) e Infancia en Deuda.

MESA PRESUPUESTO Y DERECHOS DE LA INFANCIA

Conversación entre organizaciones de la sociedad civil comprometidas con los derechos de niñas, niños y adolescentes, sobre la asignación y ejecución presupuestaria para 2018, destinada a dar cumplimiento a los derechos de la niñez.

Siguiendo la guía de conversación utilizada en el debate, a continuación se resumen las conclusiones y reclamos acordados por las y los integrantes de la mesa.

En primer lugar, se alude a la situación presupuestaria del/la Defensor/a de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. Luego a la situación de financiamiento de las políticas públicas creadas por la Ley de egreso. En tercer lugar a la reducción del presupuesto de la SENNAF y de los Centros de Desarrollo Infantil Comunitario, así como a las dificultades en el acceso y la falta de transparencia en la información. Por último, se hace un análisis global de la inversión en infancia.

DEFENSOR DEL NIÑO

Entre los avances de este año en torno a la figura del/la Defensor/a de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, se resaltaron la conformación de la Comisión Bicameral del Congreso, la aprobación del reglamento de designación y el cumplimiento de la etapa de inscripciones para el concurso que buscará cumplir con la designación del/la Defensor/a.

El Proyecto de Presupuesto presentado por el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) no contempla ninguna partida presupuestaria para el/la Defensor/a, a pesar de que muy probablemente comience a funcionar a principios de 2018. Tampoco se ha podido conocer la existencia de alguna estimación para su financiamiento dentro del presupuesto del Congreso.

En este contexto, es necesario pensar qué tipo de presupuesto debe asignarse al/la Defensor/a siendo que se trata de una figura con múltiples atribuciones a nivel federal, y qué variables debería contemplar un presupuesto adecuado para garantizar sus funciones.

El/la Defensor/a debería estar designado/a a principios de 2018 y el presupuesto debe proyectarse teniendo en cuenta sus actividades a largo plazo, siendo que se trata del primer año de gestión de este or-

ganismo de control. Se plantea la necesidad de un trabajo conjunto entre el PEN y la Comisión Bicameral que tenga en cuenta el rol de órgano autónomo del/la Defensor/a, el cual requiere una asignación presupuestaria acorde al ejercicio de sus funciones, que le permita funcionar como un organismo de control independiente y serio. En principio, esta asignación debe encontrarse bajo la órbita del Poder Legislativo.

Una posibilidad planteada para pensar qué presupuesto requiere el/la Defensor/a, es considerar el presupuesto asignado al Defensor del Pueblo de la Nación y a Defensores de Niños, Niñas y Adolescentes provinciales; teniendo en cuenta el carácter federal de la figura en discusión y la gran cantidad de atribuciones que tiene a cargo.

También se sugirió pensar un proceso de asignación presupuestaria en etapas, en el cual se contemplen primero las funciones y políticas mínimas del plan estratégico. Para ello es necesario contar con información provista por el PEN y que su implementación sea monitoreada. En etapas posteriores, seguramente surgirán necesidades específicas que demandarán el incremento de los recursos de acuerdo a la autonomía del/la Defensor/a.

Hubo acuerdo en la necesidad de que exista un mecanismo de medición de variables uniforme para la generación de estadísticas y de datos consolidados comparativos que permitan diseñar políticas públicas adecuadas. La SENNAF debe generar mecanismos de medición serios y comunes a todas las provincias porque no todas usan las mismas variables. Esos datos son fundamentales para pensar la asignación de recursos del/la Defensor/a.

LEY 27.364. PROGRAMA DE ACOMPAÑAMIENTO A JÓVENES SIN CUIDADOS PARENTALES.

Esta ley aún no ha sido reglamentada ni puede encontrarse información desagregada sobre el presupuesto vinculado con las políticas que crea, en el Proyecto de Presupuesto 2018. Si bien la SENNAF argumentó que tiene asignado dinero para el año próximo, no hay datos certeros que permitan calcular el presupuesto que será necesario para implementar las políticas que contempla la ley, entre las cuales se encuentran:

- 1)** Asignación al egreso hasta los 21 años, el cual puede extenderse a los 25, si estudian. Esta asignación monetaria debe alcanzar el 80% del salario mínimo, vital y móvil. En principio, estaría a cargo de ANSES.
- 2)** Referentes de acompañamiento personal. Sobre esta política está latente la discusión relativa a la autoridad a cargo del financiamiento. Siendo que las provincias tienen que adherir a la Ley para que se aplique en su jurisdicción, se plantea esta cuestión de responsabilidades que aún no está definida.
- 3)** Financiamiento de la autoridad de aplicación (SENNAF - Ministerio de Desarrollo Social).
- 4)** Financiamiento a programas nacionales que ya existen para la población destinataria de la Ley de egreso: el Ministerio de Educación y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación deben implementar políticas destinadas a incrementar las posibilidades de inclusión laboral y educativa de las/los adolescentes/jóvenes sin cuidados parentales. A tal efecto, pueden celebrar convenios con instituciones públicas y privadas nacionales o locales. Al menos un 2% de los beneficios otorgados en el marco de programas de inserción socio-laboral existentes a nivel nacional deberán estar destinados a ellas/os. En igual sentido, el Consejo Nacional de la Vivienda deberá establecer un cupo preferente del 2% de los planes de adjudicación o mejoramiento de viviendas que se ejecuten con los fondos del FONAVI destinado a estos créditos.

Otro tema que debe solucionar la reglamentación de la ley es la definición de la población destinataria. Además de no estar definida, tampoco se conoce la cantidad de destinatarios/as porque no se sistematiza la información de las personas institucionalizadas y sin cuidados parentales. Por ello, se les solicitó a las provincias que lleven esos datos a la próxima reunión del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia, a celebrarse en Mar del Plata. En igual sentido y en miras a la implementación de la ley, la SENNAF, está llevando

adelante una mesa de trabajo en conjunto con UNICEF y Doncel.

A pesar de reconocer como positiva la conformación de dicha mesa de trabajo y la solicitud de información a instituciones provinciales para avanzar en la sistematización de información, quedan algunos interrogantes por resolver:

¿Qué pasará con las provincias que no adhieran a la ley? ¿Los y las niñas y adolescentes que residan en dichas provincias se encontrarán en iguales condiciones jurídicas?

¿Se reforzarán políticas que tiendan a tratar la problemática de un modo integral, tales como el programa de fortalecimiento familiar?

SECRETARÍA NACIONAL DE NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA.

En un contexto de infantilización de la pobreza, desigualdades en el acceso a derechos, falta de información clave para el diseño de políticas adecuadas y de centralidad en la agenda política, es necesario tener presente la normativa aplicable en materia de presupuesto y derechos de la infancia. En este sentido, diversas normas contemplan la obligación de destinar el máximo de los recursos disponibles a garantizar sus derechos, la prohibición de realizar revisiones presupuestarias decrecientes y la intangibilidad de los fondos destinados a infancia. A la par de estas obligaciones se encuentra la de transparencia presupuestaria.

Dentro del sistema integral de protección de derechos se encuentra la SENNAF como órgano rector y autoridad de aplicación de la ley 26.061, con diversas atribuciones y funciones a nivel federal. Cuenta con 5 programas a cargo de diferentes unidades ejecutoras pero en esta oportunidad enfocaremos la atención en las acciones de los programas 44 (“Acciones para la Promoción y Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes”), 45 (“Políticas Federales para la Promoción de los Derechos de Niños y Adolescentes”) y 47 (“Promoción y Asistencia a los Centros de Desarrollo Infantil Comunitario”), vinculados directamente con la garantía de los derechos de la infancia.

Si miramos la variación del presupuesto original y vigente en el año 2016, para el Programa 47 se observa un importante aumento del presupuesto vigente que coincide con el anuncio del Plan Nacional de Primera Infancia. Sin embargo, hubo una sub-ejecución, o inutilización de los recursos disponibles, del 58,89%. 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%. 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.

En 2017 hubo una asignación legal suficiente, acorde al aumento de 2016, pero hubo una gran disminución del presupuesto vigente, similar a la sub-ejecución que había habido en 2016: 822 mil millones, que implicaron una reducción del 56,82% en relación con el presupuesto sancionado por el Congreso.

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. Es mucho el presupuesto que todavía se encuentra sub-ejecutado a un mes y medio del cierre del ejercicio.

Analizando la variación de la sub-ejecución presupuestaria durante los años comprendidos entre 2012 y 2017, se observa que desde 2015 comenzó un proceso creciente de sub-ejecución y siempre fue mayor el porcentaje de sub-ejecución del Programa 47. La reasignación de fondos no fue publicada y ante un pedido de acceso a la información, desde la SENNAF pidieron prórroga argumentando que se trata de información compleja.

Contemplando el proyecto 2018, en términos generales, nominalmente es muy pequeño el aumento pero si se analizan los montos ajustados por inflación, disminuye un 6% el presupuesto total de la SENNAF, y la disminución es mucho más importante en el Programa 47 que baja un 31%. Esto contraría la intangibilidad de los fondos destinados a la infancia, adolescencia y familia, dispuesta en la Ley 26.061 en tanto importa una

asignación menor respecto del periodo inmediato anterior.

Se plantea la dificultad en el acceso a información presupuestaria transparente y desagregada que permita hacer un mejor análisis presupuestario. Por ejemplo, no es posible acceder a información sobre el préstamo del BID vinculado con el presupuesto de la SENNAF. El ejecutivo debe transparentar el proceso de toma de decisiones y explicar las razones de las variaciones en la implementación de políticas y ejecución de presupuestos.

INVERSIÓN Y GASTO SOCIAL EN INFANCIA:

El gobierno retomó la discusión sobre la generación de información relativa al gasto en infancia en el marco de la cual tanto UNICEF como la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Hacienda, han iniciado la reconstrucción de un mapa que permita identificar las políticas públicas dirigidas a la niñez. Los datos necesarios para la institucionalización de esa información se encuentran en manos de las provincias, las cuales, en su mayoría, además de ser las que tienen la información, son las encargadas de ejecutar las políticas.

La institucionalización del proceso de medición de la inversión social en niñez permitirá conocer sectores más desfavorecidos, brechas y oportunidades. En Argentina y otros países de Latinoamérica se ha discutido fuertemente el avance y México es un ejemplo concreto, donde se incluyó una clasificación etaria que mide la inversión dirigida a niñez y adolescencia.

La propuesta busca incorporar los lineamientos de la Observación General 19 del Comité de los Derechos del Niño sobre gasto público, se emplea este documento como línea de base y guía para la aplicación de indicadores. UNICEF lidera el proceso regional pero es necesario el acompañamiento de la sociedad civil para fortalecer la implementación de las recomendaciones de la Observación General 19. Al respecto, la Oficina Nacional de Presupuesto no cuenta con una institucionalización de este tipo y sería interesante que la gestione. En este proceso, es necesario dar seguimiento e impulso a la institucionalización de la información sobre gasto en infancia, promoviendo la etiquetación de partidas y la mejora de indicadores sobre el impacto de la inversión y sobre metas físicas.

En el V Seminario Internacional sobre Inversión Social en la Infancia organizado por UNICEF, el Ministerio de Hacienda presentó datos sobre ejecución presupuestaria que muestran que se destinan 1.100 dólares anuales por niño, los cuales son distribuidos de forma desigual y representan el 2.6 del PBI. Este monto no cubre la totalidad de lo que requiere un niño por año, quedando a cargo de las familias el resto. A su vez, informó una retracción del gasto social en infancia entre 2015 y 2016: en términos reales baja del 2.7 a 2.6 del PBI. Según el gobierno esta disminución se compensó con el gasto ampliado (por ej. obra pública, vivienda). Si los montos se ajustan por inflación, el gasto del Ministerio de Salud también disminuyó, al igual los aportes en obras sociales.

En el actual contexto de infantilización de la pobreza e indigencia, tener hijos es equivalente a aumentar las probabilidades de caer en la pobreza. Los índices en aglomerados urbanos son mayores en personas menores de 17 años que en mayores. Así, por ejemplo, de la población menor de 17 años, más del 40% se encuentra en situación de pobreza y casi el 10% en indigencia. A diferencia de las personas mayores de 18, de las cuales el 22% son pobres y el 4,3% indigentes.

En este contexto, preocupa el impacto que puede tener el deterioro del poder adquisitivo en función del aumento de precios en las asignaciones familiares y la Asignación Universal por Hijo. Se espera que los cambios en la movilidad automática sean adecuados al aumento de precios y que continúe la actualización automática de los montos. Si bien es positiva la inclusión de beneficiarios que no lo estaban (no registrados) a estas políticas, se destaca como un punto pendiente de reforma la continuación de la posibilidad de aplicar la deducción del impuesto a las ganancias, lo cual hace regresivo el sistema.

Desde 1995 se ha dado un incremento sostenido de la inversión en infancia como porcentaje del PBI en correlación con el aumento global del gasto. Este aumento ha sido de 12 puntos entre el año 1995 y 2001 y de 17 puntos entre 2008 y 2015. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, se ha detenido entre 2015 y 2016.

El gasto nacional en infancia representó el 9% del total del gasto público nacional en 2016 (de cada 100 pesos que el gobierno nacional gasta, sólo 9 son para niñez). En cuanto a la inversión social ampliada, alcanzaba los 0,7 hasta 2004 y para el año 2012 llegó al 1,2, ascendiendo al 1,5 en 2015, por ampliaciones en obras sociales, entre otras medidas. En cuanto a la inversión indirecta, pasó del 0,3 al 0,7 entre 2001 y 2016, y se debió a la ampliación de transferencias por crisis, implementación de la AUH, del programa jefes y jefas, etc. Y en cuanto a la inversión específica, pasó del 0,2 en 1998 a 0,4 en 2006 y al 0,6 en 2015 y 2016, en principio por aumento del presupuesto destinado a educación.

En 2018, el gobierno tiene proyectadas otras acciones y actividades que se vinculan con la garantía de los derechos de la infancia (como la existencia de nuevos Centros de Primera Infancia, programas tales como el observatorio, el sistema de monitoreo de información, y el programa de reducción del embarazo no intencional) que no están contemplados en el Proyecto 2018 o no se los puede encontrar de manera desagregada. A ello se suma que en líneas generales, la SENNAF muestra dificultades en la planificación y ejecución de recursos, y es necesario fortalecer dichas capacidades.

Para garantizar el pleno goce de derechos de los niños y niñas, CIPPEC recomienda:

- Contar con información desagregada sobre inversión según franja etarias y sobre la distribución etaria del bienestar.
- Evaluación de la efectividad de la inversión.
- Monitoreo de la inversión mediante el seguimiento desagregado y la designación del/la Defensor/a como organismo clave en el control e impulso de políticas públicas en la materia.
- Fondos contracíclicos para el financiamiento de las políticas destinadas a la infancia.

Se deben adoptar las medidas necesarias para dar efectividad a los derechos de los niños hasta el máximo de los recursos de que disponga el Estado con enfoque de derechos y en miras a garantizar la equidad.

También es importante darle relevancia al argumento de la transición demográfica y de la sustentabilidad de la población. Argentina se encuentra en la etapa de bono demográfico en este momento, pero tendrá una población envejecida en 2043. Existen tres teorías/argumentos sobre cómo revertir esa situación: una es aumentando la natalidad, otra aumentando la participación y otra aumentando la productividad. Invertir en infancia contribuye a una estrategia para evitar el default.

Por último, encontramos una oportunidad para incidir en el Poder Legislativo Nacional en tanto se encuentra en proceso de selección de los/las integrantes de la Oficina de Presupuesto del Congreso, órgano que será clave para el tratamiento, asesoramiento y seguimiento de los temas planteados en esta mesa.

TODA LA INFORMACIÓN EN ACIJ.ORG.AR/PRESUPUESTOYDERECHOS2017
