

INVERSIÓN EN DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES (NNA)

Este documento se elaboró en continuidad a la Reunión Informativa del 7 de noviembre en el que, desde [ACIJ](#), analizamos el Proyecto de Ley de Presupuesto 2024 enviado en septiembre por el Poder Ejecutivo. De modificarse el Proyecto a partir del resultado electoral, se actualizará el análisis. Las partidas estudiadas responden a la inversión general y una selección de partidas que consideramos prioritarias en este contexto.

1. Contexto del debate presupuestario

PRESUPUESTO GENERAL 2024

- » Se prevé una inversión de más de 67 billones de pesos (\$67.844.220.000.000).
- » Implica una variación interanual en el gasto público del **-6% (Proyecto 2024)** o del **-15% (REM)**¹.

OBLIGACIONES LEGALES EN MATERIA PRESUPUESTARIA QUE BENEFICIAN A NNA

- » Nuestro bloque de constitucionalidad determina que **el Estado debe garantizar derechos, y el presupuesto es una herramienta fundamental para hacerlo**. Para las infancias y adolescencias, el Estado cumple un rol particularmente importante: brinda educación a más de 8.4 millones de NNA que asisten a escuelas de gestión estatal, transfiere a más de 11 millones para su protección social y provee más de 48 millones de servicios básicos de salud a NNA por año.
- » La Convención de los Derechos del Niño, tratado internacional con jerarquía constitucional, obliga al **Congreso Nacional a adoptar todas las medidas a disposición para movilizar, asignar y gastar suficientes recursos presupuestarios a fin de garantizar los derechos de NNA** (art. 4).
- » La Ley 26.061 de Protección Integral obliga al Congreso Nacional a **asignar recursos de forma privilegiada** (art. 5) y determina que **“la previsión presupuestaria en ningún caso podría ser inferior a la mayor previsión o ejecución de ejercicios anteriores”** (art. 72).

¹ Los números expresados se encuentran ajustados a valores reales para el presupuesto 2024, según la inflación promedio interanual. El cálculo se compone del IPC hasta agosto 2023, la estimación del Relevamiento de Expectativas de Mercado los meses restantes del año y la inflación prevista por el Proyecto de Presupuesto para 2024. El resultado es que la inflación promedio interanual de 2023-2024 sería del 116%. Dado que el REM ha demostrado mayor precisión en el cálculo de la inflación real durante los últimos años, se deja de lado la estimación del Poder Ejecutivo Nacional para 2023 que daría una inflación promedio interanual del 94% para el año próximo.

REVISIÓN DE LOS GASTOS TRIBUTARIOS

- » El Congreso Nacional tiene la posibilidad de revisar los gastos tributarios (recursos que el Estado deja de percibir para beneficiar actividades, zonas, contribuyentes y/o consumos) para incrementar el presupuesto destinado a NNA. Se estima que para 2024 estos gastos equivaldrían al 24,5% del presupuesto total y al 4.7% del PBI.
- » Muchos de ellos son **injustos**. Según CEPAL, **generan un sistema proclive a la evasión y a la corrupción, y tuvieron un impacto negativo en la igualdad al beneficiar mayoritariamente a sectores con altas rentas y forzar la compensación de los gastos tributarios con impuestos regresivos².**

2. Presupuesto para niñas, niños y adolescentes

2.1. General

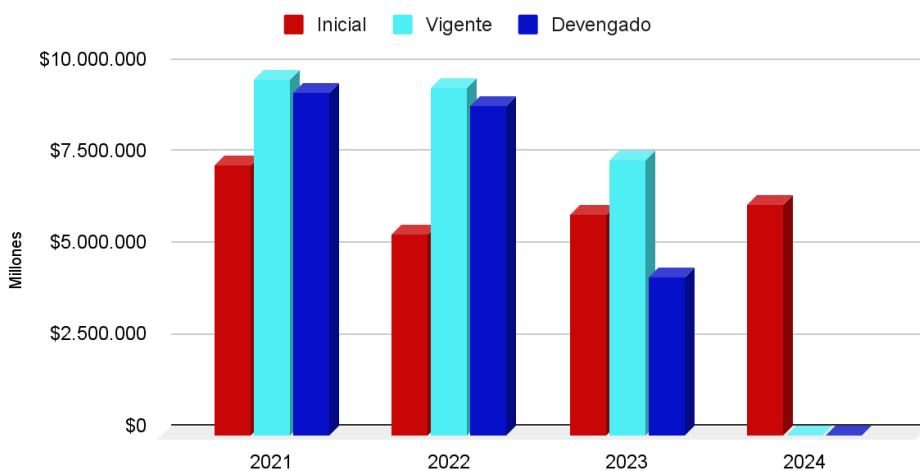
La Oficina Nacional de Presupuesto identifica, desde el año 2021, un conjunto de programas presupuestarios (y sus actividades) que benefician a niñas, niños y adolescentes, lo que incluye 41 programas pertenecientes al Poder Legislativo y Poder Ejecutivo (dividido en más de 12 ministerios y entes).

- » Para 2024 se prevé una inversión de más de 6.2 billones de pesos (\$6.270.905.000.000), **lo que representa el 9,24% del presupuesto total.**
- » Implica una reducción del **7% (PP 24)** o del **16,5% (REM)**, **lo que representa un porcentaje mayor a la reducción del gasto general entre 2023 y 2024 (6% y 15%, respectivamente).**

	PRESUPUESTO TOTAL	PRESUPUESTO NNA	%
Ejecutado 2021	\$ 91.507.168	\$9.357.070	10,23%
Ejecutado 2022	\$ 86.423.045	\$8.996.321	10,41%
Vigente 2023	\$ 80.027.228	\$7.506.938	9,38%
Presupuestado 2024	\$ 67.844.220	\$6.270.905	9,24%

² CEPAL (2019), PANORAMA FISCAL DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, p. 131 ss. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/ea7ed8d0-776b-496e-ad0d-1014a2142fda/content>

Inversión en Políticas de Niñez y Adolescencia



Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía de la Nación

3

2.2. Protección social

POBREZA EN LAS INFANCIAS Y ADOLESCENCIAS (INDEC)

- » Más de **7.4 millones de NNA (57%) viven en condiciones de pobreza.**
- » De ese grupo, **más de 1.8 millones (14%) crecen en la pobreza extrema.** Es decir, que no acceden a la alimentación mínima necesaria.

ROL FUNDAMENTAL DEL ESTADO EN LAS POLÍTICAS DE PROTECCIÓN SOCIAL

- » Más de **11.2 millones de NNA reciben transferencias de ingresos** del Estado.
- » La Asignación Universal por Hija/o beneficia a 4.2 millones de NNA (ANSES)⁴. **Evitó que 1.2 millones de NNA (10%) vivan en la pobreza extrema y 400 mil (3%) en la pobreza (UNICEF)⁵.**
- » La Prestación Alimentaria beneficia a 3.6 millones de NNA (ANSES). **En conjunto con la AUH evitaron la inseguridad alimentaria de 2 millones de NNA** (Oficina de Presupuesto del Congreso)⁶.

³ Presupuesto inicial: monto inicialmente asignado por las respectivas leyes de presupuesto o prórroga; presupuesto vigente: inversión autorizada para cada año que incorpora las modificaciones presupuestarias que realiza el Poder Ejecutivo; presupuesto devengado: recursos que efectivamente se usaron o gastaron. Para 2023 se toma la información al 1 de septiembre.

⁴ ANSES, Boletín AUH, disponible en:

<https://www.anses.gob.ar/observatorio/historial-de-publicaciones/boletin-auh>

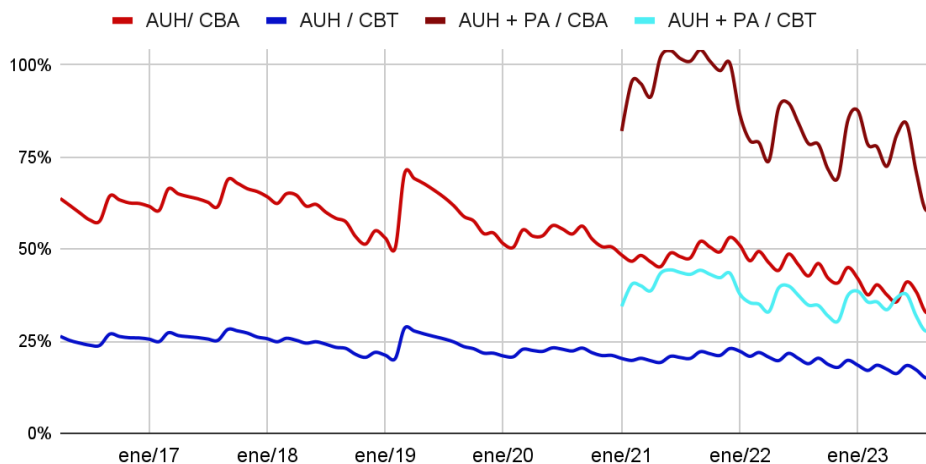
⁵ Dato al tercer trimestre de 2022. Ver UNICEF y ÁREA FISCAL Y DE POLÍTICAS PÚBLICAS (AFISPOP) IIEP/UBA - CONICET (2023), *Políticas de protección de ingresos dirigidas a hogares con niñas, niños y adolescentes en Argentina*, p. 42.

⁶ Dato del año 2021. Ver OFICINA DE PRESUPUESTO DEL CONGRESO (2022), *Incidencia de la Tarjeta Alimentar en pobreza e indigencia*, p. 8.

SUFICIENCIA DE LA AUH Y LA PRESTACIÓN ALIMENTAR

- » Estas prestaciones son fundamentales y deben ser ampliadas para llegar a cubrir una Canasta Básica Alimentaria, tal como lo muestra el siguiente gráfico.

Cobertura de la AUH y la Prestación Alimentar sobre Canastas Básicas



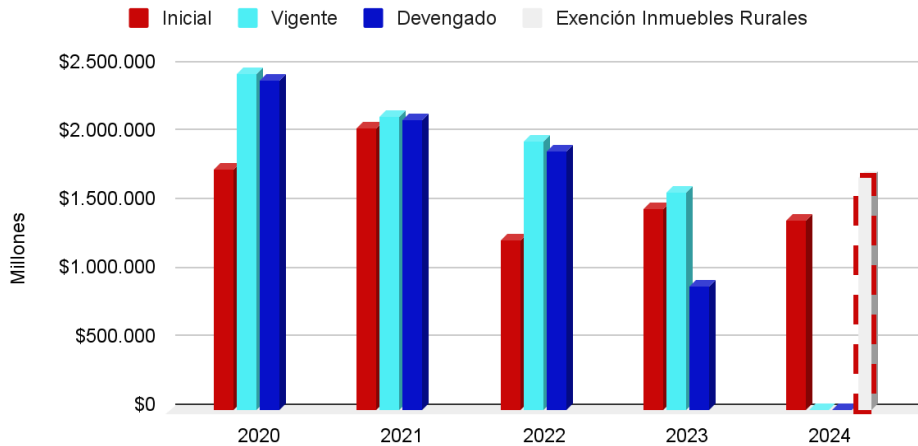
Fuente: elaboración propia en base a datos de ANSES e INDEC

- » La **fórmula de actualización de la AUH debe ser revisada**. Pasó de cubrir, en promedio anual, el 53% de una Canasta Básica Alimentaria (CBA) en 2020 al 37% en 2023.
- » La **Prestación Alimentar es esencial para los derechos de NNA**. Quienes la recibieron este 2023 pasaron de cubrir un promedio del 37% de la CBA solo con la AUH a un 76% con ambas transferencias. La política pública todavía **excluye adolescentes de 15-17 años**.

2.3. AUH en el Proyecto de Presupuesto 2024

- » El programa presupuestario prevé fondos por casi 1.4 billones de pesos, lo que implica una reducción del **12%** en relación con el 2023. Es un programa que **todos los años recibe reasignaciones de aumento entre las que destacan el 40% (2020) y el 58% (2022)**.
- » **¿Cómo se podría aumentar la inversión en AUH?** La **Exención de Bienes Personales a Inmuebles Rurales**: se dejan de recaudar casi **1.7 billones de pesos** en beneficios a quienes tienen propiedades rurales. Esto representa el 121% de lo que el Estado planea invertir en AUH. Por eso, **sería necesaria su revisión (total o parcial) por parte del Congreso Nacional, al menos para los casos de personas comprendidas en esta exención que tengan alta capacidad contributiva**.

Asignación Universal por Hija/o

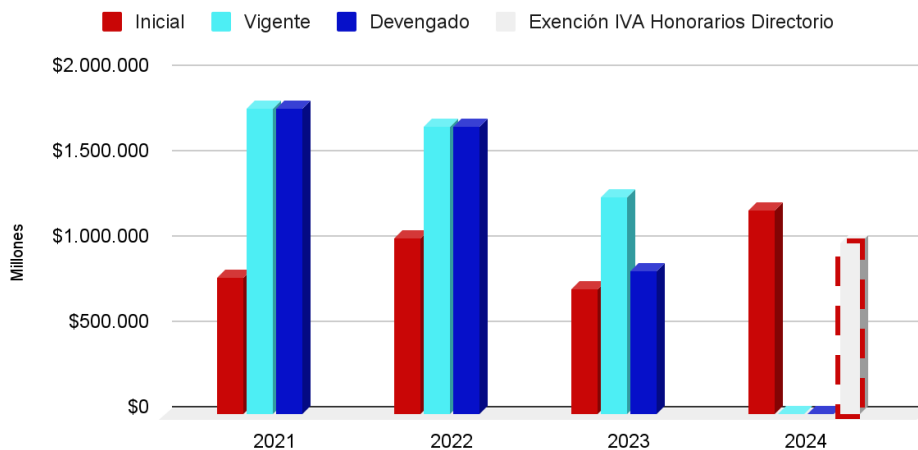


Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía de la Nación

2.4. Prestación Alimentar en Proyecto de Presupuesto 2024

- » El programa presupuestario del Ministerio de Desarrollo Social prevé fondos por casi 1.2 billones de pesos, lo que representa una disminución del **6%** en relación con el 2023. Es un programa que **todos los años recibe reasignaciones de aumento: 124% (2021), 63% (2022) y 73% (2023)**.
- » **¿Cómo se podría aumentar la inversión en la Prestación Alimentar?** La **Exención de IVA a Honorarios de Directorios de Sociedades**: se dejan de recaudar más de **1 billón de pesos**. Esto representa el **85%** de lo que el Estado planea invertir en la Prestación Alimentar. Por eso, **sería necesaria su revisión por parte del Congreso Nacional, considerando que el IVA es un impuesto que pagan todas las personas, aun quienes tienen bajos ingresos, y que esta exención implica beneficiar a quienes tienen mayor capacidad contributiva.**

Prestación Alimentar



Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía de la Nación

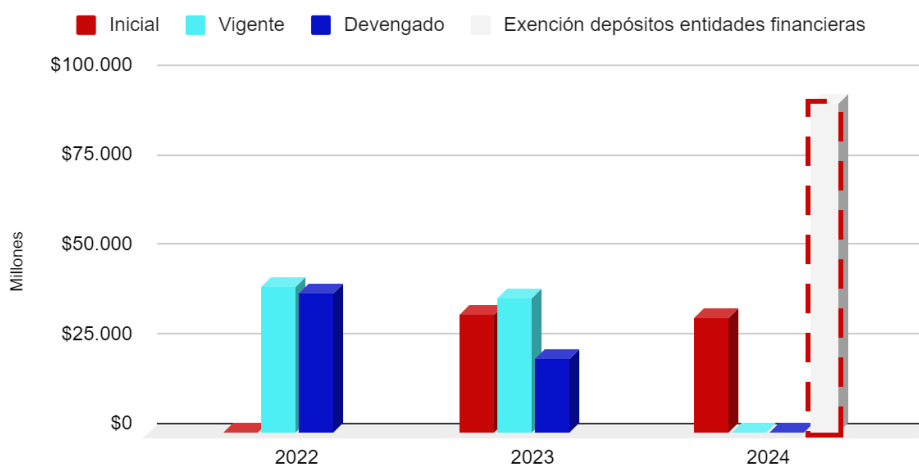
2.5. ¿Cómo podemos fortalecer la protección social de NNA?

- » Incrementar las partidas presupuestarias de la AUH y la Prestación Alimentar bajo la reducción o eliminación de los gastos tributarios.
- » Unificar la AUH, el primer tramo de las Asignaciones Familiares (AAFF) y la Prestación Alimentaria y lograr que alcancen una CBA, incluyendo a los y las adolescentes de 15 a 17 años. Esta medida **beneficiaría a 6.5 millones de NNA y haría más eficiente al Estado mediante una sola transferencia**. El valor de la **inversión sería del 0,74% del PBI**, menos de lo que el **Estado dejó de recaudar por la eliminación de la cuarta categoría del Impuesto a las Ganancias (0,83% del PBI)**.

2.6. Plan 1000 días

- » Es una partida, a cargo de ANSES, clave porque refuerza el acompañamiento estatal durante el embarazo y primeros 3 años de vida de un/a NNA en salud, complemento lactario, entre otros.
- » El proyecto de presupuesto prevé fondos por 32 mil millones de pesos para este programa, lo que implica una **disminución del 15%** respecto de 2023.
- » **¿Cómo se podría aumentar la inversión en este plan? Exención de bienes personales a depósitos en entidades financieras:** se dejan de recaudar más de **92 mil millones de pesos, equivalente a 3 veces lo que se planea invertir en el Plan 1000 días**.

Plan 1000 días

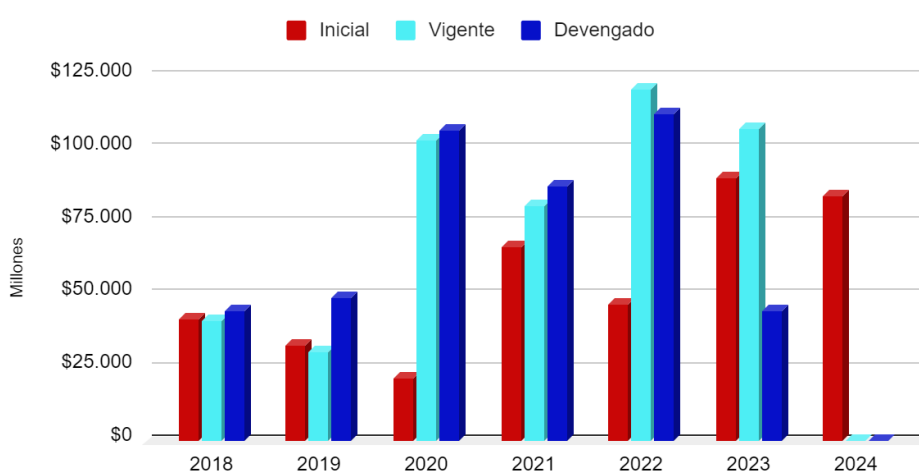


Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía de la Nación

2.7. Comedores Escolares

- » Esta partida del Ministerio de Desarrollo Social busca reforzar la alimentación que se brinda en escuelas de gestión estatal y aquellas de gestión privada bajo convenio.
- » Para 2024, el proyecto tiene previsto invertir **84 mil millones de pesos**, lo que implica una **disminución del 22%** comparado con 2023.
- » **¿Cómo se podría aumentar la inversión en este programa? ¡Gasto tributario!** Por la **Exención de IVA a Honorarios de Directorios de Sociedades** se dejan de recaudar más de **1 billón de pesos**, que es **12 veces** lo que el Estado invertirá en comedores escolares.

Comedores Escolares

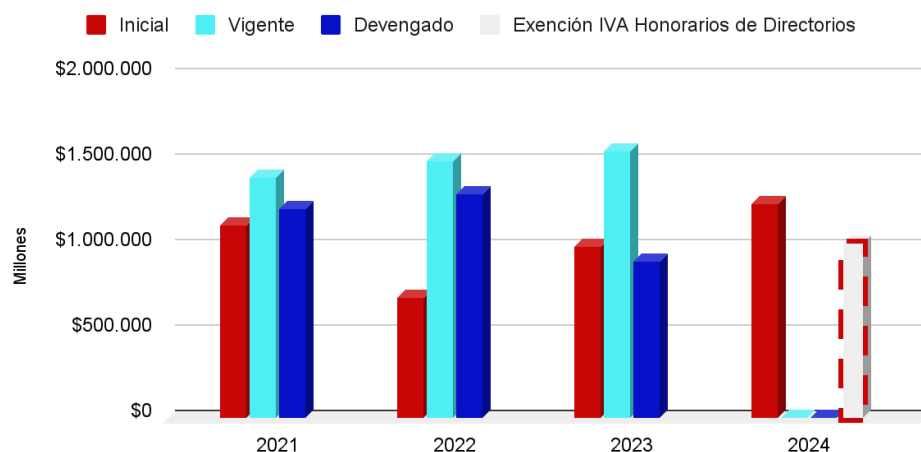


Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía de la Nación

2.8. Ministerio de Educación

- » El Ministerio de Educación incluye 11 programas presupuestarios considerados para NNA, todos relativos a la educación obligatoria.
- » El año próximo, entre todos los programas se invertirían 1.2 billones de pesos, lo que implica una **disminución de casi 20%** respecto del 2023.
- » **¿Cómo se podría aumentar la inversión del Ministerio?** Por la **Exención de Bienes Personas a Inmuebles Rurales** se dejan de recaudar casi **1.7 billones de pesos** en beneficios a quienes tienen propiedades rurales. Es el 81% de lo que el Estado piensa invertir en educación obligatoria.

Ministerio de Educación



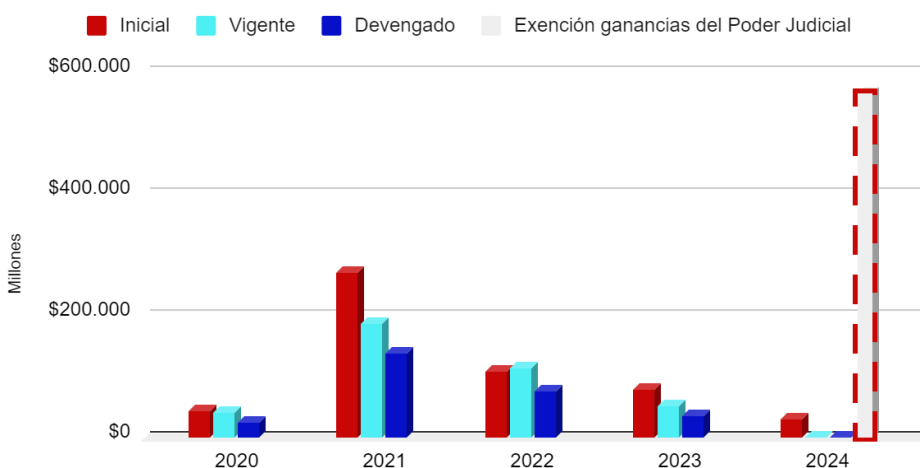
Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía de la Nación

2.9. Fortalecimiento Edificio de Jardines Infantiles

- » Este programa presupuestario del Ministerio de Educación se encarga de la construcción y refacción de jardines infantiles para asegurar el acceso al nivel inicial obligatorio desde los 4 años y la universalización de la sala de 3 (Ley 26.206).
- » El proyecto de presupuesto prevé fondos por **31 mil millones de pesos**, que **es un 40% menos** que en 2023.
- » **¡Gasto tributario!** Exención del pago del impuesto a las ganancias del Poder Judicial se estima que se dejan de recaudar **más de 566 mil millones de pesos**. Esto es **17 veces lo que el Estado invertirá en Jardines**. Únicamente con el monto de este año **se podrían hacer 2.615 jardines infantiles nuevos** (en todo el país hay 13.621 jardines estatales⁷).
- » La subejecución es una de las deficiencias principales de este programa. El **Congreso Nacional debe monitorear y controlar el adecuado cumplimiento de las metas**.

⁷ Ministerio de Educación de la Nación, Anuario Estadístico 2022.

Fortalecimiento Edificio de Jardines Infantiles



Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía de la Nación

	OBRAS PROYECTADAS	OBRAS EJECUTADAS (+ \$1) ⁸	%
2016	91	91	100%
2017	245	179	73%
2018	391	243	62%
2019	242	129	53%
2020	308	63	20%
2021	304	182	60%
2022	257	197	77%
2023	231	104	45%

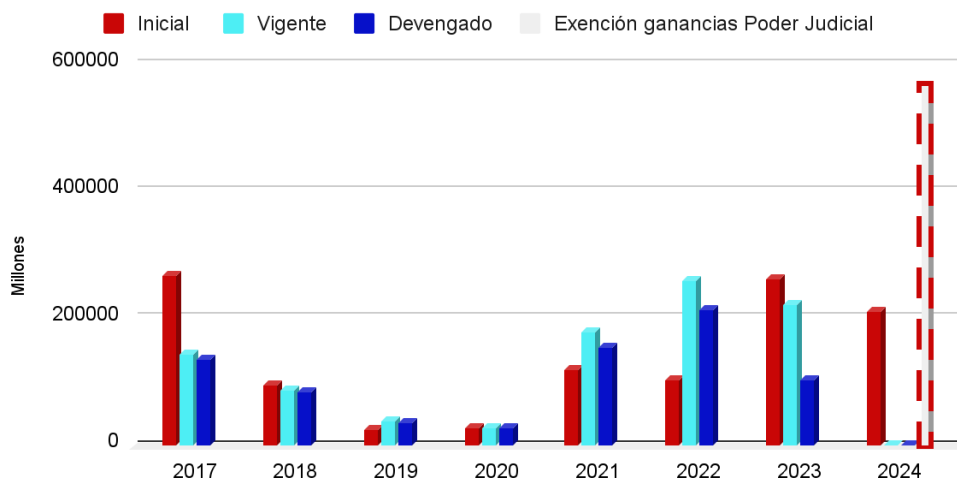
2.10. Conectar Igualdad

- » Esta partida busca ampliar la conectividad en el sistema educativo y asegurar el acceso a dispositivos de estudiantes. Además, financia el desarrollo de material pedagógico en entornos digitales.
- » Este programa es, de los destinados a la educación obligatoria, el tercero que más inversión recibiría del Ministerio de Educación y tendría fondos por 210 mil millones de pesos, lo que representa una **disminución del 5%** en relación al vigente de este año.
- » **¿Cómo se podría aumentar la inversión del Ministerio? Exención del pago del impuesto a las ganancias del Poder Judicial** se estima que se dejan de recaudar **más de 566 mil millones de pesos**. Esto es un **267% de lo que el Estado planea invertir en políticas educativas de conectividad**.

⁸ Son aquellas obras que, al menos, ejecutaron un (1) peso durante cada año.

» El principal desafío de este programa es **cumplir con las metas programadas**.

Conectar Igualdad



Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía de la Nación

AÑO	PROYECCIÓN	EJECUCIÓN	%
2017	800.000	370.118	46%
2018	578.000	51.504	9%
2019	608.000	25.851	4%
2020	138.115	101.118	73%
2021	633.000	59.432	9%
2022	1.500.000	385.912	40%
2023	1.000.000	17.637	2%⁹
2024	1.000.000		
Total (2017-2023)	5.257.115	1.011.572	19%

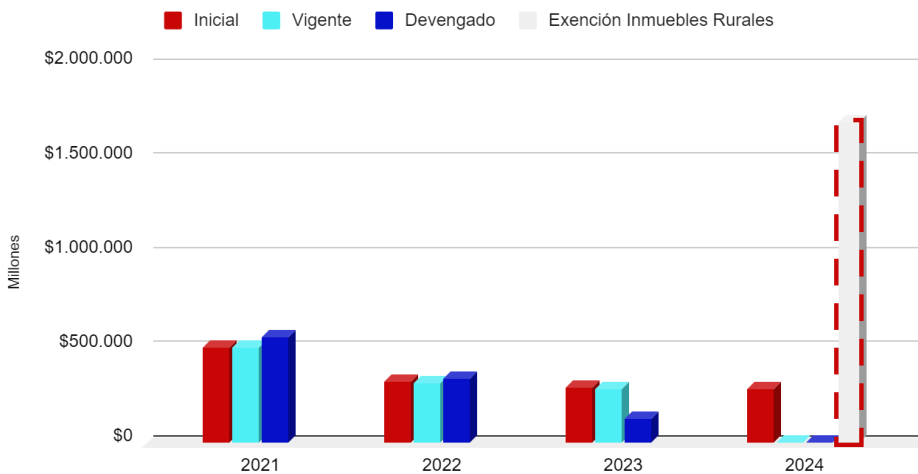
2.11. Ministerio de Salud

- » El Ministerio de Salud incluye 10 programas presupuestarios destinados a NNA, que tienen por objetivo la prevención y tratamiento de enfermedades, la disponibilidad de vacunas, la promoción de la salud sexual y reproductiva, entre otros.
- » El año próximo, entre todos los programas se invertirían 287 mil millones de pesos, lo que implica una **caída del 11%** respecto del 2023.

⁹ Información al mes de junio de 2023 según informe de seguimiento físico financiero de la Oficina Nacional de Presupuesto del Ministerio de Economía.

- » **¡Gasto tributario!** Exención de Bienes Personas a Inmuebles Rurales se dejan de recaudar casi **1.7 billones de pesos** en beneficios a quienes tienen propiedades rurales. Esto es casi 6 veces lo que se destinará a salud de NNA.

Ministerio de Salud (Partidas NNA)



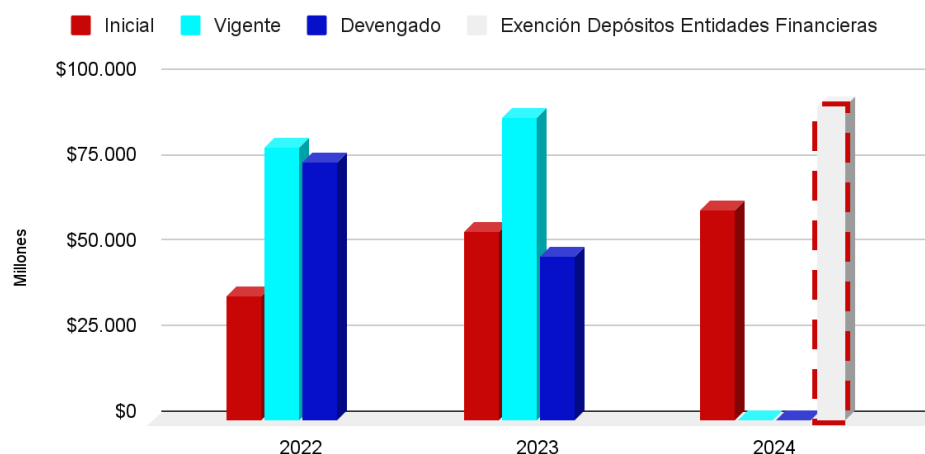
Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía de la Nación

2.12. Políticas de Salud Mental

- » El presupuesto nacional incluye programas con recursos para salud mental, como la actividad apoyo y promoción de la salud mental, el SEDRONAR, los hospitales monovalentes y también partidas de ministerios de Justicia y DDHH, Obras Públicas, entre otros. **Es relevante considerar que estas partidas no integran aquellas destinadas a NNA ni tampoco el presupuesto da cuenta de cómo impactan (si es que de alguna manera) en los derechos de este grupo¹⁰.**
- » Para 2024 se proyecta una inversión de **61 mil millones de pesos**, que implica una **caída del -31%** en relación a este año.
- » **¡Gasto tributario!** Exención de bienes personales a depósitos en entidades financieras: se dejan de recaudar más de **92 mil millones de pesos, que es un 50% más que lo destinado a salud mental.**

¹⁰ La inclusión de ello responde a un pedido específico de la Comisión de Familia, Niñez y Juventudes.

Políticas de Salud Mental



Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía de la Nación

3. Recomendaciones finales

- » Incrementar las partidas presupuestarias destinadas a asegurar los derechos de niñas, niños y adolescentes. El Congreso Nacional tiene la **responsabilidad de velar por el cumplimiento de las obligaciones presupuestarias -prioridad y no disminución de la inversión-** que establece la Ley 26.061.
- » **Aumentar los fondos y realizar mejoras al esquema de protección social.** El Congreso Nacional puede modificar la ley para garantizar una transferencia que asegure una Canasta Básica Alimentaria por NNA, a fin de que ninguno/a pase hambre.
- » **Revisar aquellos gastos tributarios que son injustos a la luz de la capacidad contributiva de quienes reciben estos beneficios y profundizan desigualdades, para aumentar la inversión en derechos de NNA.** En particular, es especialmente necesario reevaluar la exención del pago de: (i) bienes personales a inmuebles rurales, (ii) bienes personales a depósitos en entidades financieras, (iii) IVA a los honorarios de directores de sociedades.
- » **Mejorar la transparencia presupuestaria en la inversión en derechos de NNA.** Actualmente existe una serie de programas educativos, de salud, de vivienda, entre otros que en los hechos benefician a este grupo, pero no forman parte de lo que la Oficina Nacional de Presupuesto considera en la elaboración y ejecución de la Ley. El Congreso Nacional tiene la responsabilidad de mejorar el presupuesto a través de una clara identificación y ponderación de todos los recursos estatales destinados para NNA.