



**INVERSIÓN
SOCIAL
EN LA NIÑEZ
ARGENTINA**

**SERIE INVERSIÓN
SOCIAL**

**BOLETÍN DE
DIVULGACIÓN N° 1**



INVERSIÓN SOCIAL EN LA NIÑEZ ARGENTINA
SERIE INVERSIÓN SOCIAL
BOLETÍN DE DIVULGACIÓN N° 1

CONTENIDOS

Presentación	7
La situación de los niños, un tema crítico	11
1. Invertir en la infancia: un imperativo necesario y posible	15
2. El Gasto Público Social en la Argentina	19
3. La inversión social en cifras	25
4. El compromiso de UNICEF: proteger y mejorar la inversión social en niñez en la Argentina	33
Anexo I. Categorías y subcategorías de Gasto Público dirigido a la Niñez en la Argentina	35
Anexo II. Clases y categorías de Gasto Público dirigido a la Niñez en la Argentina	36
Anexo III. Funciones de los diferentes niveles de gobierno en la Argentina	37

Siglas utilizadas

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
DGSC	Dirección de Gastos Sociales Consolidados
GPdN	Gasto Público dirigido a la Niñez
GPNdN	Gasto Público Nacional dirigido a la Niñez
GPNT	Gasto Público Nacional Total
GPPdN	Gasto Público Provincial dirigido a la Niñez
GPS	Gasto Público Social
INDEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
INSSJyP	Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI)
PIB	Producto Interno Bruto
SIJP	Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

PRESENTACIÓN

Este Boletín de divulgación de UNICEF analiza, interpreta y comunica de una manera amena el complejo mecanismo que rige la asignación pública de recursos, así como también el diseño de los presupuestos públicos que afectan a la infancia y la adolescencia de la Argentina.

A fines del 2003, durante una importante reunión de revisión estratégica realizada bajo convocatoria del Ministerio de Relaciones Exteriores, UNICEF concordó con las autoridades nacionales que, frente a la crisis sufrida por la Argentina, una de las respuestas claves era la protección de la inversión social y, particularmente, de aquella dirigida a la infancia, en un marco de derechos humanos.

Pero el primer paso para proteger este tipo de inversión es conocerla. Y, en este sentido, la reciente publicación del estudio “Gasto público dirigido a la niñez en la Argentina”, que realizaron en forma conjunta la Dirección de Gastos Sociales Consolidados del Ministerio de Economía y UNICEF, contribuyó con el propósito, pues hasta el presente los fondos destinados a la infancia no habían sido identificados ni valorados.

A partir de este trabajo se pudo conocer la evolución del gasto público dirigido a la infancia durante los últimos ocho años, como también el comportamiento del gasto público consolidado en los niveles nacional y provincial durante los momentos más agudos de la crisis. Sin embargo, era necesario un material de divulgación como éste, que garantizara el acceso de los “no especialistas” a la totalidad de la información sobre el complejo y altamente técnico proceso económico.

Es importante destacar que esta novedosa e inédita investigación tan sólo es un primer paso, pues queda la puerta abierta para necesarios análisis ulteriores que permitan establecer las vinculaciones de ésta con otros asuntos que afectan a la protección de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes, como es el lograr una mayor democratización del debate político sobre la asignación y el destino de los recursos o, mejor aún, la participación ciudadana, la rendición de cuentas, la relación entre recursos y resultados. Hacia adelante queda también la posibilidad de que el análisis llegue hasta el nivel de actividades, para contribuir a optimizar el uso de los recursos y aumentar la eficiencia del gasto social di-

rigido a metas claramente formuladas como prioridades de la política pública en materia de infancia, en el marco de las intenciones de la Declaración del Milenio y de los objetivos que la Argentina se ha trazado. Quedan igualmente pendientes posibles análisis comparativos del gasto social con los pagos por deuda y también con otros tipos de gastos.

No es un afán primariamente académico y de conocimiento el que ha movido a la Secretaría de Política Económica y a UNICEF a emprender este tipo de estudios. Por el contrario, la expresa intención es convertirlos en herramientas objetivas y potentes de abogacía para que el enfoque de los derechos de los niños y las niñas se encuentre presente desde la discusión sobre la asignación de los recursos públicos y en los procesos de formulación y aprobación de presupuestos, sean éstos del nivel nacional o del provincial.

El enfoque de los derechos no comienza en el momento de la ejecución de actividades, sino que debiera iluminar también las decisiones sobre la generación y la asignación de los recursos, pues ésta es la forma más clara de evidenciar la prioridad de un determinado propósito social.

Este tipo de estudios apunta a contribuir con herramientas útiles a extender y fortalecer la visión que ha expresado el señor Presidente de la Nación sobre el principal destino de la riqueza que genera el país. Los países no pueden confiar en que el crecimiento económico producirá automáticamente bienestar y redistribución de la riqueza. Para ello se necesitan expresas definiciones y decisiones políticas para proteger a los más débiles, así como para compensar los déficits históricos y las inequidades.

UNICEF, en lo que toca a su mandato, los niños y las niñas, aplaude y respalda las declaraciones de los más altos dignatarios del Estado sobre las prioridades hacia las cuales destinar los recursos que genera el país, ya sea que existan superávits –incluso más allá de los esperados– ya sea que no, en las épocas difíciles, porque desde un enfoque de los derechos humanos es responsabilidad del Estado –públicamente aceptada al ratificar la Convención sobre los Derechos del Niño– asegurar la disponibilidad de recursos para cumplir con los niños, independientemente del escenario de crecimiento que el

país pudiera confrontar. No son ellos quienes deben sufrir las consecuencias.

Uno de los lemas de UNICEF en el país dice que “si los niños están bien, Argentina está bien”. Porque un país en el que se cumplen los derechos humanos básicos (como el acceso a la salud, la educación, la protección contra el maltrato, entre otros) es un país más justo, menos pobre, más desarrollado.

Porque los niños se encuentran más expuestos a que sus derechos no sean respetados, la sociedad argentina debe hacer de ellos el termómetro para medir la gravedad de la situación y el progreso hacia la superación de la crisis. Los niños son las principales víctimas de la pobreza. Si logramos revertir esta situación, eso quiere decir que el país está mejor.

Un dicho popular expresa que la niñez es el futuro. Pero la niñez también es el presente, porque sus necesidades y sus derechos son de hoy. Su crecimiento, su educación, su salud no pueden esperar. Los daños que provocan la desnutrición o la falta de educación son irreversibles y las consecuencias de esa negligencia se pagan con esta generación y con las siguientes.

Por eso, invertir tiempo, dinero, esfuerzos en la infancia no sólo es un imperativo ético y moral (es derecho de todos los niños) sino, además, lo mejor que puede hacer un país.

La inversión en la infancia además de ser éticamente correcta es políticamente viable, financieramente factible, necesaria y demandada por la sociedad.

UNICEF apoya la iniciativa del Presidente de la Nación y su equipo de romper con el comportamiento cíclico del gasto social, lo que entendemos es sin duda un acto de valentía política tanto como de integridad ética de los gobernantes.

Colocar a niños, niñas y adolescentes en un lugar privilegiado en la agenda pública del país –propósito al que el Ministerio de Economía y su Secretaría de Política Económica contribuyen mediante su compromiso con este trabajo– significa otorgar prioridad a la inversión en la infancia, asunto clave para hacer realmente vigentes sus derechos.

Este Boletín de divulgación facilita un primer análisis del estudio “Gasto público dirigido a la niñez en la Argentina”, e intenta no sólo generar un debate que per-

mita mirar hacia atrás y analizar ese comportamiento sino, sobre todo, contar hacia adelante con la posibilidad de monitorearlo de manera transparente y pública, de actualizar la información a medida que ésta se produzca.

Es un gesto poco frecuente que las autoridades económicas, no solamente acepten, sino que propicien activamente que la información, por especializada que aparente ser, sea accesible al ciudadano común, a los servidores del Estado, a la sociedad civil, a los medios de comunicación. Por eso, desde UNICEF, valoramos esta integridad de ética pública y la exponemos como un excelente precedente para que los asuntos relacionados con la asignación de recursos y los mecanismos de formulación presupuestaria en sus diferentes niveles salgan de los esquemas tecnocráticos y se pongan al alcance de los ciudadanos. UNICEF va a seguir contribuyendo con ello y estoy seguro de que este estudio es el primero de una serie que continuará en la misma dirección.

El estudio coloca sobre la mesa de conversación datos y cifras importantes, ciertamente. Pero estoy seguro de que en torno a ellos todos tenemos preguntas que nos acucian: ¿es suficiente o insuficiente la inversión? ¿Cuánto se debería invertir por niño? ¿Cómo se financiaría un incremento de la inversión? ¿Cómo el enfoque de los derechos de los chicos puede contribuir a la discusión trascendente sobre el destino del superávit, sobre los límites de pago de la deuda externa, sobre la discusión de la coparticipación en un marco de equidad? ¿Cuáles deberían ser los rubros prioritarios de la inversión en la niñez y la adolescencia?

No todas las respuestas se desprenden del estudio realizado. Aquí queda abierto el diálogo y esperamos que este concreto primer paso permita continuar con un trabajo fructífero y conjunto con la Secretaría de Política Económica, para que algunas de las preguntas obtengan respuestas objetivas. Queda también abierto el espacio para otros interlocutores que quieran sumarse tanto a la conversación como a la puesta en práctica, para lograr una inversión productiva en la infancia, acción que UNICEF se ha comprometido en alentar.

Muchísimas gracias al Secretario de Política Económica, Oscar Tangelson, por su apertura y respaldo,

quien ha mostrado en nombre del Gobierno una gran transparencia al analizar las cuentas nacionales y mirarlas desde la perspectiva de sus niños, niñas y adolescentes. Felicitaciones a Damián Bonari y Javier Curcio por el trabajo realizado, con un reconocimiento especial a los respectivos equipos de trabajo de la Secretaría de Política Económica y de UNICEF por el apoyo recibido. Finalmente, una palabra de particular reconocimiento a Bernardo Kliksberg por aceptar, en medio de múltiples requerimientos, la invitación que desde UNICEF le hicieramos para otorgar rostro humano a toda decisión económica de un país, cuando está comprometido con romper el círculo vicioso de la pobreza, comenzando con sus niños, niñas y adolescentes.

PORQUE SI LOS NIÑOS ESTÁN BIEN, ARGENTINA ESTÁ BIEN.

Jorge Rivera Pizarro
Representante de UNICEF
Oficina de Argentina

LA SITUACIÓN DE LOS NIÑOS, UN TEMA CRÍTICO

¡Un aporte con múltiples implicancias

Nos encontramos ante uno de los primeros estudios en la región destinado a analizar a fondo el gasto presupuestario en niñez. Este estudio cobra un significado especial ya que pone en evidencia que en la agenda pública vuelve a ligarse la ética con la economía. La relación de la ética con la economía no se da en abstracto, sino en situaciones económicas y sociales concretas, como la problemática de la niñez. Para dar la bienvenida a este estudio conjunto del Ministerio de Economía y UNICEF voy a realizar algunos comentarios. En primer término, voy a reflexionar sobre su importancia y, en segundo lugar, sobre el problema subyacente: la situación de la niñez en la Argentina.

UNICEF, cuyo trabajo en la Argentina es notable, ha logrado colocar en la agenda pública uno tras otro, a través de los medios masivos, temas fundamentales, mientras va desarrollando alianzas como la que hizo posible este estudio, alianzas virtuosas, con organizaciones claves, para tratar de modificar la situación de la niñez en la Argentina.

Este trabajo es técnicamente riguroso y utiliza las metodologías más avanzadas que tenemos en Economía. Se trata de una medición muy difícil e imagino que las discusiones deben haber sido muy intensas. Es muy útil la división en gastos específicos, gastos indirectos y gastos ampliados que plantea. Además, el estudio deja un margen para continuar perfeccionando esta medición, mientras nos permite una primera aproximación significativa a todo el tema, lo que determina un gran aporte a una rama de la Economía que es casi marginal: la economía de la niñez. Tenemos economía de la salud, economía de la educación y tenemos reflexiones económicas sobre el tema de la niñez puestas por primera vez en evidencia por el Premio Nobel de Economía 1998, Amartya Sen. Sin embargo, no tenemos un desarrollo consistente, significativo, y por eso este estudio contribuye y profundiza en esa dirección y nos da información relevante para reflexionar y actuar.

En futuras ediciones, sería interesante agregarle otras áreas de indagación, como el gasto per cápita por niño, la evolución de la demografía y la dimensión comparativa. Probablemente, con algunas categorías del conjunto

de categorías incluidas, se podrán realizar algunas relaciones comparativas, tanto en términos del mundo desarrollado como en términos de nuestra América Latina, que pueden resultar verdaderamente útiles.

Este trabajo abre la posibilidad de seguir avanzando y profundizando sobre el tema de estudiar económicamente “el impacto”, es decir, qué pasa con cada uno de los componentes del presupuesto y cómo impacta sobre la niñez la variación de cada uno de ellos.

Por otra parte, este estudio resulta de gran importancia en términos de alimentar una política pública que trabaje sobre bases, estadísticas significativas, que utilice los mejores datos para trazar escenarios y construir alternativas. Toda esta información es un agregado fundamental al conocimiento sobre el tema en la Argentina.

El trabajo es un ejercicio de transparencia ejemplar. Estamos discutiendo sobre algo que normalmente era un dato casi secreto en la Argentina. Era una cuestión que se debatía entre eslóganes de diferentes sectores, pero que no constituía una realidad que la opinión pública argentina pudiera conocer y analizar. Una democracia de mejor calidad se relaciona con transparentar los temas, con ofrecer elementos serios para nutrir el debate. En este sentido, esta labor va a tener una amplia resonancia y es un ejercicio democrático activo, lo que constituye una gran virtud.

Un cuadro inquietante

El tema de la niñez es uno de los tópicos que requiere atención urgente en el país. Hace pocos días, el Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, decía que en este momento el planeta Tierra está en condiciones de garantizar a todo niño que nace una vida plena. Las revoluciones científicas han cambiado radicalmente las capacidades de producir bienes y servicios. El planeta puede, por ejemplo, producir alimentos para dar de comer a 11 mil millones de seres humanos, casi el doble de su tamaño actual. La Argentina es uno de los países que está en el centro de estas posibilidades, y ha sido bendecido con un subsuelo absolutamente rico, con fuentes de energía baratas, con posibilidades agropecuarias excepcionales. Es la quinta potencia alimentaria del mundo. Sin embargo, las cifras de desnutrición y

de riesgo alimentario, el nivel más severo de las privaciones, no tienen relación ni con las potencialidades del país ni con su producto bruto per cápita. Existe una disonancia severa. El país está en condiciones de garantizar a todo niño argentino la totalidad de sus derechos básicos y, sin embargo, esto no sucede.

El cuadro argentino se inscribe en un tipo muy especial de pobreza. Todos conocemos términos como: pobreza extrema, pobreza absoluta, nueva pobreza, indigencia, etc., categorías absolutamente útiles. Sin embargo, creo que aún nos falta un término para denominar exactamente la realidad argentina y yo he dado en llamarlo “pobreza paradójica”.

Esta pobreza no es una pobreza en medio de la pobreza, sino una pobreza en medio de potencialidades enormes. La Argentina exporta anualmente alimentos que podrían abastecer a 330 millones de personas y, sin embargo, tiene muchas dificultades para alimentar a su población y especialmente a los niños. Un factor central en ello es la desigualdad. Hoy sabemos que vivimos en el continente más desigual del planeta. Desde hace cinco años hasta acá, ningún organismo internacional difiere sobre esta situación. América latina presenta el peor coeficiente GINI¹ de todo el planeta Tierra, a gran distancia incluso de casi todas las regiones del mundo, peor incluso que África, que es más pobre que América latina.

¿Qué consecuencias tiene un coeficiente GINI de ese tipo? ¿Qué consecuencias tiene vivir en la región más desigual del planeta y vivir en un país que desgraciadamente se ha convertido en uno de los países más desiguales de la región más desigual?

Las agudas desigualdades que han impulsado el crecimiento de la pobreza en la región y el país están detrás de varios acuciantes problemas de la niñez. El primer problema son los efectos de la pobreza sobre las condiciones vitales de los niños. UNICEF ha demostrado que si un niño no está bien alimentado hasta los tres años, pierde parte de su capacidad de conexiones neuronales y va a quedar en inferioridad de condiciones para toda la vida. Y tenemos otros problemas muy significativos: el 71% de los niños argentinos menores de catorce años es pobre, 1 de cada 2 niños menores de un año sufre de anemia por falta de ingestión de hierro y sólo el 20% de los niños, de acuerdo con los datos de UNICEF, ha teni-

do acceso a la lactancia materna exclusiva durante los primeros seis meses de vida, un cuidado recomendado universalmente. El 60% de las muertes de niños menores de un año en la Argentina (11 mil en el 2003) pudo haberse evitado. Sin duda alguna, todos éstos son problemas derivados de la pobreza.

Cuando se dice “la pobreza mata” no se trata de un eslogan. La pobreza presenta una característica que algunos economistas nunca terminan de captar. Los daños de la pobreza en muchos casos son irreversibles. Si un niño no está bien nutrido durante la primera etapa, la situación es muy difícil y costosa de revertir a posteriori. Y si una madre no cuenta con la protección necesaria durante el embarazo y el parto, corre severos riesgos, luego insolucionables. Los daños de la pobreza deben ingresar en todas las evaluaciones, porque tienen este carácter irreversible.

En segundo lugar está el tema de los niños trabajando. Hay en la Argentina cerca de dos millones de niños trabajando, que deberían estar cursando estudios. Obviamente, va a ser muy difícil que terminen la escuela primaria y casi imposible que terminen sus estudios secundarios en estas condiciones. Trabajan bajo duras formas de explotación que las Naciones Unidas han llamado “esclavitud infantil”, formas muy degradadas de utilización de los seres humanos más débiles en crudos contextos de explotación.

En tercer término, tenemos el problema de los niños en la escuela. Todos los niños tienen derecho hoy a ingresar en la escuela. Es un logro de la democracia, pero las tasas de deserción y de repitencia son significativas y el sesgo socioeconómico es abrumador. Daniel Filmus, Ministro de Educación, suele repetir: “... no le echen la culpa a la escuela” y tiene razón. La relación entre el 10% más rico y el 30% más pobre en cuanto a niveles de deserción es muy elevada. Son los niños pobres los que desertan y repiten. La brecha de escolaridad en el país entre el 20% más rico y el 20% más pobre es por lo menos de cuatro años. Y la brecha de calidad de la educación, de aprendizajes reales, es todavía peor que la brecha de escolaridad. Todo ello está absolutamente influido por las condiciones económicas globales.

Por otra parte, los cálculos en Educación en definitiva son cálculos centrados en el sistema de educación for-

mal. Pero en Economía, cuando hablamos de recursos humanos, incorporamos muchas otras categorías. Existen muchos otros aprendizajes importantes que se dan fuera de las estructuras del sistema de educación formal: el derecho a prácticas organizadas, a aprender computación, a aprender idiomas, etc. Cuando incorporamos esas categorías para tener una base más importante del conjunto de capital educativo con el que las personas acceden al mercado laboral, las diferenciaciones son todavía muchísimo más intensas.

El economista estadounidense Lester Turow define a alguien que no tiene por lo menos tres años de universidad como un analfabeto del mundo actual. Cuál puede ser el panorama y las posibilidades para cada niño que no tiene acceso al preescolar. UNICEF dice en trabajos recientes que el preescolar forma parte del paquete de formación obligatoria en casi todos los países desarrollados. Hay una vigorosa corriente hacia la universalización del preescolar. Hoy se sabe que la formación de los niños en esa etapa es clave para muchos aspectos, desde los hábitos de interacción hasta en el desarrollo del pensamiento crítico. En la Argentina, de la población total de niños de tres años, según los datos de UNICEF, sólo la quinta parte de los sectores pobres accede al preescolar, mientras en sectores más acomodados se acerca al 90%. La discrepancia es de amplias proporciones.

Un cuarto factor poco difundido a tener en cuenta, y que a mi entender es decisivo para comprender la realidad, es lo que significa crecer en una familia desarticulada: el impacto de las condiciones familiares sobre la suerte de los niños. Rubén Katzman² produjo desde la Comisión Económica para América Latina y el Caribe del Uruguay una serie de estudios muy concretos sobre lo que significa provenir de una familia desarticulada o, por el contrario, provenir de una familia (bajo diferentes modalidades) que funciona, que puede entregar eso que sólo la familia puede entregar: valores afectivos, valores espirituales, códigos éticos, marcos de referencia, todas esas cosas que ningún otro actor social puede brindar. Según estas mediciones, los niños de familias desarticuladas van a tener menores destrezas motoras, van a tener un rendimiento escolar totalmente inferior, van a tener daños en su salud y su esperanza de vida va a ser menor. Los chicos pobres tienen una probabilidad esta-

dística de pertenecer a una familia desarticulada muchísimo mayor que los chicos de los otros estratos sociales. Es el GINI de desigualdad en el acceso a poder pertenecer a una familia lo que está operando. El 30% de las familias de América latina son hoy familias de madres humildes, pobres, solas al frente del hogar. Hay múltiples expresiones y formas de esta situación y esto va a significar mucho para el futuro de los niños.

Pero no sólo las familias humildes han sido víctimas de un estrés socioeconómico durísimo. En la Argentina de los noventa, bajo el impacto de las políticas aplicadas, el coeficiente GINI³ subió entre 1992 y 1997 del 0.42 al 0.47; gran parte de la clase media se convirtió en “nuevos pobres” y la tasa de desocupación llegó al 23% a fines de los noventa. Las tasas de desocupación prolongadas tensan al máximo las relaciones intrafamiliares. La Facultad de Psicología de la Universidad de Buenos Aires hizo un estudio sobre una muestra de desocupados de larga duración y, desgraciadamente, encontró un significativo porcentaje de personas que tienden a autodestruirse y a destruir sus núcleos familiares.⁴ La desocupación prolongada, con sus efectos psicológicos regresivos, genera la posibilidad de una implosión en el grupo familiar.

Una anotación final

Ante estas realidades argentinas, ante el legado de la pobreza paradójica que caracteriza nuestro presente y sus consecuencias futuras para los niños, quiero expresar mis sinceras felicitaciones al Secretario de Política Económica del Ministerio de Economía, Oscar Tangelson, a Jorge Rivera Pizarro, Representante de UNICEF en la Argentina, y a todos los que participaron de este trabajo pionero para la región y para el país. Sólo con información de buena calidad que mejore el debate público y con voluntad política de modificar estructuralmente las situaciones de inequidad que hoy están planteadas podrán enfrentarse las condiciones de intolerable pobreza que agobian a la niñez argentina.

Bernardo Kliksberg (*)

¹ El coeficiente GINI es el indicador más utilizado para medir desigualdad del ingreso de una sociedad, especialmente a través del ingreso per cápita familiar. El coeficiente GINI varía entre 0, situación ideal en la que todos los individuos o familias de una comunidad tienen el mismo ingreso, y 1, valor al que tiende cuando los ingresos se concentran en unos pocos hogares o individuos.

² Katzman, Rubén, “Marginalidad e integración social en el Uruguay”, *Revista de la CEPAL*, núm. 62, agosto de 1997.

³ Whitehead, D. y Whitehead, B., “Dan Quayle was right”, *The Atlantic Monthly*, Nueva York, abril de 1993.

⁴ Universidad de Buenos Aires, Facultad de Psicología. Estudio conducido por Juan Tausk, 2002.

(*) Profesor Honorario de la Universidad de Buenos Aires. Director de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo (BID-Noruega). Director de la Cátedra de Honor de Gerencia Social (UBA-PNUD). Presidente de la Cátedra Abierta de Cultura, Ética y Desarrollo del Teatro General San Martín.



1.

INVERTIR EN LA INFANCIA:
UN IMPERATIVO
NECESARIO Y POSIBLE

INVERTIR EN LA INFANCIA: UN IMPERATIVO NECESARIO Y POSIBLE

La crisis socioeconómica atravesada por la Argentina en los últimos años, cuya máxima expresión fueron los sucesos de diciembre de 2001 y enero de 2002, ha implicado un significativo deterioro de la situación social, que se manifiesta en un fuerte incremento de la pobreza –medida en términos de ingresos– y es producto de la combinación entre altas tasas de desempleo y abrupta caída de los ingresos reales.

La magnitud e intensidad de esta crisis supone la persistencia de elevados niveles de desempleo en el mediano plazo, mientras se estima que la caída del poder adquisitivo de los hogares será de difícil recuperación en el futuro inmediato. En este contexto, se requiere una fuerte presencia del Estado para fortalecer políticas de protección social destinadas a asegurar niveles mínimos de ingresos a la población y para reducir los efectos de las fluctuaciones de recursos.

ADEMÁS DE LA RELEVANCIA QUE LA SUPERVIVENCIA Y EL CUIDADO DE LA SALUD DE LA NIÑEZ TIENEN DESDE UNA PERSPECTIVA DE CRECIMIENTO ECONÓMICO, EXISTE UNA SERIE DE CONEXIONES ENTRE LA NIÑEZ Y LA EDAD ADULTA QUE CONDICIONAN EL DESARROLLO DE UN PAÍS.

En particular, se destaca la necesidad de reforzar políticas sociales destinadas directa o indirectamente a la infancia, como condición necesaria para interrumpir la transmisión intergeneracional de la pobreza. Como señaló Amartya Sen durante la conferencia organizada por la División de Desarrollo Social del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 1999,¹ “... además de la relevancia que la supervivencia y el cuidado de la salud de la niñez tienen desde una perspectiva de crecimiento económico, existe una serie de conexiones entre la niñez y la edad adulta que condicionan el desarrollo de un país”.

En primer lugar, las inversiones adecuadas sobre la infancia tienen un “efecto directo” en tanto hacen que las vidas de los adultos sean más ricas y menos problemáticas, ya que una niñez segura, transitada como etapa preparatoria, aumenta nuestras habilidades para vivir una buena vida.

Un segundo efecto, que se presenta como “conexión económica indirecta”, señala que la preparación y la confianza adquiridas durante la niñez también contribuyen a desarrollar la habilidad de los seres humanos para ganar-

se la vida y ser económicamente productivos. Las vidas de los adultos son enriquecidas por medio de estos ingresos y recompensas económicas, los que a su vez influyen sobre las vidas de sus niños y sus futuras vidas de adultos. Esta conexión complementa y amplía la fuerza del “efecto directo” de la calidad de la niñez sobre las vidas y aptitudes de las personas adultas, especialmente en los hogares encabezados o sostenidos por mujeres.

La tercera conexión se relaciona con los vínculos sociales, que pueden extenderse más allá de los puramente económicos. Nuestra habilidad para vivir con otros, para participar en actividades sociales y para evitar desastres, también está profundamente influenciada por las aptitudes que adquirimos como niños.

Finalmente, existe un cuarto efecto y es de carácter político. El éxito del sistema democrático de una sociedad depende de la participación de sus ciudadanos, y la preparación sistemática que nos impulsa a vivir como ciudadanos activos y deliberantes se inicia y fortalece durante la infancia y la adolescencia.

En concordancia con esta visión, destacamos la declaración adoptada por la Sesión Especial en favor de la Infancia (desarrollada en Nueva York durante el mes de mayo de 2002), en la que se señala que “las inversiones en los niños y niñas son extraordinariamente productivas si se mantienen en el mediano y largo plazo. Invertir en la niñez, con el respeto de sus derechos, es la base de una sociedad justa, una economía fuerte y un mundo libre de pobreza”.

El BID también comparte el interés por la atención y el cuidado de la niñez. Su presidente declaró que las inversiones para la infancia “son importantes por su propio derecho debido a que ellas abren el camino para toda una vida de mejor salud, desempeño mental y físico, y productividad. Al tiempo que las inversiones apropiadas pueden llevarnos lejos para minimizar –y aun prevenir– una serie de otros problemas económicos y sociales, que van desde la delincuencia juvenil hasta la maternidad adolescente y la violencia doméstica y social”.

En este marco, UNICEF considera que todo gasto social destinado al mejoramiento de las condiciones de vida de los niños, niñas y adolescentes constituye una inversión para el desarrollo económico y social de un país. Por lo tanto, en toda la región de América latina y el Ca-

2 La versión digital del documento puede descargarse del sitio web <http://www.unicef.org/argentina>. Para obtener una copia impresa contactarse con la oficina de UNICEF en la Argentina.

3 De acuerdo con esta clasificación se definen tres clases de gasto: el Gasto Específico, dirigido exclusivamente a niños y adolescentes de hasta 18 años; el Gasto Indirecto, dirigido a la familia u otros agentes, con repercusión directa sobre el bienestar de los niños y adolescentes; y el Gasto Ampliado, dirigido a un grupo poblacional más amplio del cual los niños representan una proporción. También existe una cuarta categoría que corresponde al Gasto en bienes públicos (por ejemplo, defensa, seguridad, administración gubernamental, etc.), pero se ha decidido omitir las erogaciones de esta clase de gasto, para evitar una distorsión del análisis y permitir una mejor evaluación del gasto que constituye la atención del Estado orientada específicamente al cumplimiento de los derechos de la infancia y la adolescencia.

4 En la clasificación por finalidad, se diferencian nueve categorías en las que puede enmarcarse la inversión realizada: 1. Ayuda directa, 2. Condiciones de vida, 3. Deporte, recreación y cultura, 4. Desarrollo e integración, 5. Educación, 6. Nutrición y alimentación, 7. Protección del niño y adolescente, 8. Salud y 9. Obras sociales.

ribe, UNICEF está abogando ante los gobiernos y la sociedad en general por el establecimiento de políticas públicas que prioricen la inversión social en la infancia, particularmente a través del análisis y monitoreo de los presupuestos públicos de todos los niveles de gobierno y de otras fuentes de recursos para la infancia.

Acompañando este proceso, la oficina de UNICEF en Argentina definió la Protección de la Inversión Social para la Niñez como uno de los ejes estratégicos de su Programa de Cooperación previsto para el período 2002-2004 en el país, con el objeto de propulsar la adopción de medidas de política pública para la inclusión social, que acompañen y consoliden el período de recuperación que atraviesa el país. Esto implica abogar para colocar los asuntos de la infancia en la agenda de las conversaciones con los organismos financieros internacionales, con los protagonistas de los procesos de asignación de recursos en los ámbitos nacional y provinciales, y con los responsables del diseño y ejecución de los planes de acción relacionados con el logro de las Metas de Niñez, comprometidas por el gobierno nacional en el marco de las Metas de Desarrollo del Milenio.

En nuestro país, la necesidad de protección cobra particular interés porque la inversión dirigida a la niñez no se encontraba debidamente identificada ni valorada. Además, en general no existen disposiciones que aseguren su afectación en casos de emergencia y son escasos los criterios de focalización que atienden la situación de los más vulnerables con el fin de compensar dificultades en materia de inequidad.

UNICEF CONSIDERA QUE TODO GASTO SOCIAL DESTINADO AL MEJORAMIENTO DE LAS CONDICIONES DE VIDA DE LOS NIÑOS, NIÑAS O ADOLESCENTES CONSTITUYE UNA INVERSIÓN PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DE UN PAÍS.

Concretamente, se trata de proteger el Gasto Público Social invertido por los diferentes niveles de gobierno de la Argentina (gobierno nacional, provincias y municipios), asegurando que se mantengan niveles de gasto y ejecución adecuados. Esto implica incrementar, fortalecer y mejorar la inversión social, orientándola a garantizar el cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes según lo establece la Convención sobre los

INVERTIR EN LA NIÑEZ, CON EL RESPETO DE SUS DERECHOS, ES LA BASE DE UNA SOCIEDAD JUSTA, UNA ECONOMÍA FUERTE Y UN MUNDO LIBRE DE POBREZA.

Derechos del Niño, que fue incorporada en la Constitución de la Nación en 1994.

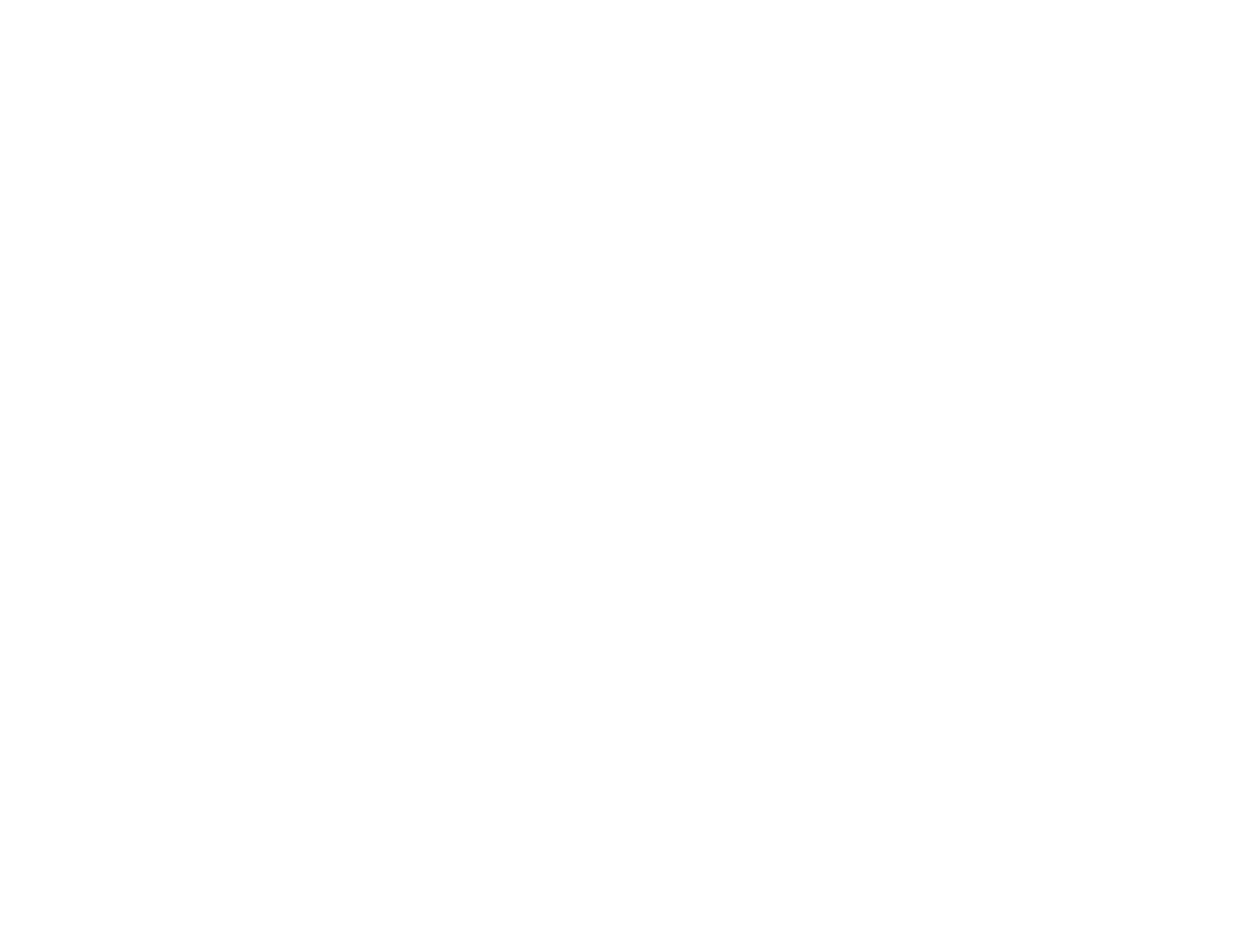
Con el propósito de proteger la inversión social para la niñez, UNICEF suscribió un Convenio Marco de Cooperación con la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía y Producción de la Nación, cuyo objetivo general es “realizar actividades consensuadas que promuevan el mejoramiento de las condiciones de vida de niños, niñas y adolescentes, en un contexto de bienestar familiar y de garantía plena de todos los derechos para la niñez”.

Como resultado de este acuerdo, se constituyó un equipo de trabajo conformado por personal de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados y de UNICEF que elaboró, de manera conjunta, un Informe de Estimación del Gasto Público dirigido a la Niñez (GPdN) en la Argentina, con el propósito de obtener indicadores que señalen el esfuerzo del Estado (en sus diferentes niveles de gobierno) en el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes, desde la perspectiva del cumplimiento efectivo de sus derechos.²

Teniendo en cuenta la experiencia internacional al respecto –por cierto muy escasa en nuestra región con el nivel de precisión y detalle aquí alcanzado– el trabajo caracteriza el GPdN mediante dos clasificaciones que apuntan a diferenciar las características de la población objetivo de las acciones que lleva a cabo el Estado³ y las finalidades a las cuales se destinan las erogaciones comprendidas por esas acciones.⁴

La cuantificación y el seguimiento de los recursos públicos invertidos por el Estado en la niñez resulta fundamental para impulsar iniciativas que deriven en el mejoramiento de la asignación presupuestaria de los distintos niveles de gobierno, y facilitará, además, la formulación de las políticas públicas. Por su parte, el uso y difusión transparente de la información sobre el gasto social contribuirá a la orientación de las acciones de entidades privadas que persiguen objetivos públicos.

1 Amartya K. Sen y Gro Harlem Brundtland, “Romper el ciclo de la pobreza: invertir en la infancia”. Conferencia Magistral organizada por el BID. París, 14 de marzo de 1999.



2.
EL GASTO PÚBLICO
SOCIAL EN LA ARGENTINA

Para proteger y mejorar la inversión social dirigida a la niñez en la Argentina, es necesario conocer la composición del gasto realizado por el sector público en sus diferentes niveles jurisdiccionales (administración nacional, provincias y municipios). Por otra parte, entre estos niveles resulta conveniente analizar cómo se distribuyen las potestades constitucionales relacionadas con el diseño y la ejecución de las políticas sociales y a través de qué mecanismos se asignan los recursos y se financian los programas e iniciativas desarrollados. A continuación, se incorporan algunas preguntas y respuestas que pretendan sintetizar estas inquietudes.

¿Cómo se aprueba el presupuesto público?

En el nivel nacional, el Presupuesto es aprobado anualmente por el Congreso de la Nación, sobre la base de un proyecto que elabora y presenta el Poder Ejecutivo. Este proyecto de ley es acompañado por un Mensaje que contiene las primeras definiciones oficiales sobre la política fiscal del período, abarcando consideraciones que van mucho más allá del objeto específico del Presupuesto: la administración nacional. En efecto, en el Mensaje se pueden encontrar definiciones que incluyen, por ejemplo, la percepción oficial acerca del funcionamiento de la macroeconomía; el comportamiento del sector público en su conjunto, y un grupo de precisiones macroeconómicas y fiscales que superan el horizonte temporal del Presupuesto del año.

Luego de sancionada la Ley de Presupuesto, que establece los créditos anuales asignados a cada partida, el Jefe de Gabinete de Ministros queda facultado para realizar las modificaciones que puedan resultar necesarias durante el transcurso del período fiscal para el cual la ley ha sido aprobada.

Posteriormente, la Secretaría de Hacienda asigna cuotas presupuestarias en forma trimestral que condicionan los niveles de devengamiento autorizados, originando –particularmente en períodos de restricción fiscal o financiera– subejecuciones presupuestarias significativas. De igual modo, dificultades en la gestión, problemas en la programación o diseño de algunas actividades, entre otros temas, suelen originar subejecuciones en algunas partidas, que no llegan a devengarse en su totalidad.

En consecuencia, si finalizado el año fiscal se analizan los recursos presupuestarios asignados originalmente por el Congreso y los finalmente ejecutados por las distintas jurisdicciones y programas, podrá observarse que existe una alta variabilidad en los grados de ejecución presupuestaria de la administración nacional, particularmente en períodos de crisis fiscales.

Además de la implicancia que estas subejecuciones pueden tener sobre los niveles de inversión de los gobiernos subnacionales (muchas de cuyas acciones son financiadas por la administración nacional) debe tenerse en cuenta que provincias y municipios atraviesan procesos de asignación presupuestaria similares a los del gobierno nacional, que condicionan los niveles de inversión en las diferentes funciones.

¿Qué es el Gasto Público Social?

El Gasto Público Social puede definirse como la suma de erogaciones realizadas por el sector público con destino a la provisión de servicios sociales. Se trata de las iniciativas financiadas por el Estado, a través de la política social, destinadas a brindar servicios de salud, educación, vivienda y agua potable; a llevar a cabo políticas compensatorias de nutrición, empleo y asistencia social; y a garantizar los seguros sociales, con el objeto de compensar situaciones de inestabilidad con respecto a los ingresos, la salud, el empleo y otras contingencias.⁵

El Gasto Público Social comprende tanto las erogaciones presupuestarias (incluidas en los presupuestos aprobados por las instituciones legislativas de las distintas jurisdicciones), como otras no presupuestarias (también llamadas “extrapresupuestarias”), entre las que se destacan las asignaciones familiares, los gastos realizados en concepto de previsión social y las obras sociales que, si bien no son ejecutadas por entes estatales, pueden ser consideradas como gastos “cuasi” públicos y suelen ser incluidas en algunas series de seguimiento del Gasto Público Social.⁶

¿Qué niveles de gobierno ejecutan el gasto social en la Argentina?

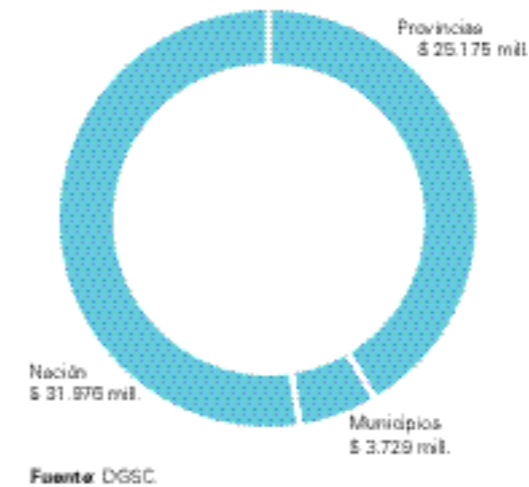
En Argentina existen tres niveles de gobierno que

ejecutan el presupuesto del sector público. Para consolidar las erogaciones del gobierno nacional (generalmente llamado nación), las provincias y las administraciones municipales, habitualmente se sigue el criterio de imputar el gasto en la jurisdicción que lo ejecuta, independientemente de quién lo financia.⁷

DURANTE 2002, EL 52,5% DEL GASTO SOCIAL DEL PAÍS FUE EJECUTADO POR EL GOBIERNO NACIONAL, EL 41,4% POR LAS 24 JURISDICCIONES QUE TIENEN NIVEL PROVINCIAL Y EL 6,1% RESTANTE POR LOS MUNICIPIOS.

Siguiendo este criterio, según los datos publicados por la Dirección de Gastos Sociales Consolidados (DGSC)⁸ incluidos en el gráfico 1, durante el año 2002 el 52,5% del gasto social del país fue ejecutado por el gobierno nacional, el 41,4% por las 24 jurisdicciones que tienen nivel provincial⁹ y el 6,1% restante por los municipios. En suma, el Gasto Público Social Consolidado de todo el país durante ese año ascendió a \$60.879 millo-

GRÁFICO N° 1
COMPOSICIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL POR JURISDICCIÓN - 2002



7 De acuerdo con esa metodología, para evitar duplicaciones, las transferencias de fondos de la nación a las provincias y a los municipios, y de las provincias a los municipios, se descuentan de la jurisdicción financiadora y se incluyen en la ejecutora.
8 Dependencia del Ministerio de Economía y Producción de la Nación que consolida y analiza el gasto social de todos los niveles de gobierno.
9 Incluye las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

nes, lo que representó el 19,5% del Producto Interno Bruto (PIB) y el 66,7% del gasto público total ejecutado por todas las jurisdicciones.

¿Qué responsabilidades tienen la nación, las provincias y los municipios en materia de gasto social?

De acuerdo con la estructura federal del país, los tres niveles de gobierno tienen entre sus funciones la responsabilidad de ejecutar acciones de política social, compartiendo algunas de ellas entre los diferentes niveles.

El gobierno central define y coordina las políticas públicas de educación básica y superior, financiando el funcionamiento y desarrollo de las universidades nacionales. La nación es responsable del financiamiento y la definición de acciones compensatorias en educación básica y de la coordinación, supervisión y evaluación para asegurar la calidad de ese nivel educativo.

También es responsabilidad del gobierno nacional coordinar y regular la provisión de los servicios de salud, diseñando y financiando programas de prevención y atención sanitaria. El gobierno central tiene a cargo la prevención y el control epidemiológico, la coordinación y el financiamiento de la atención materno-infantil y el apoyo a las provincias durante emergencias sanitarias.

En materia de protección y asistencia social, la administración nacional tiene entre sus funciones la formulación y el desarrollo de iniciativas destinadas a la reducción de la pobreza y la vulnerabilidad social, compartiendo estas responsabilidades con las provincias. Nación y provincias también comparten las funciones relativas a la definición de las políticas relacionadas con la vivienda.

A partir del proceso de transferencia de las cajas previsionales subnacionales al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) realizado a mediados de la década de los noventa, el gasto en previsión social (jubilaciones y pensiones) se encuentra mayoritariamente centralizado en el nivel nacional, aunque buena parte de las provincias y algunos municipios no transfirieron sus cajas previsionales y continúan administrándolas y financiándolas (en forma compartida con el gobierno central).

5 Si bien esta definición de Gasto Público Social es generalmente aceptada, existen otros trabajos, focalizados en el desarrollo humano, que utilizan una definición más acotada. Esta definición comprende el gasto destinado a las actividades ligadas a los servicios sociales básicos para el desarrollo de las personas, tradicionalmente dirigidas a los individuos. Para más detalles, véase Bonari, Damián; Becerra, Marcelo y Fiszbein, Ariel: "El Gasto Público en Desarrollo Humano en la Argentina", Oficina del Banco Mundial para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay. Buenos Aires, 2004.
6 Para ampliar la información sobre los fundamentos de la inclusión de las obras sociales en las series de gasto público, véase: el punto Aspectos metodológicos del trabajo "Gasto Público dirigido a la Niñez en la Argentina", Dirección de Gastos Sociales Consolidados y UNICEF. Buenos Aires, 2004.

Por último, el gobierno nacional también es responsable de la administración y regulación de las asignaciones familiares, del seguro de desempleo, del PAMI y de las obras sociales nacionales.

Como producto de los sucesivos procesos de descentralización de los servicios sociales acordados por los niveles de gobierno, las provincias son responsables del financiamiento y la administración de los servicios de educación no universitaria (básica, polimodal, terciaria y de formación docente) y de salud pública provistos a través de la red pública de efectores (hospitales, centros de salud y otras prestaciones, como servicios ambulatorios). Además, las provincias financian y ejecutan programas subnacionales de asistencia social, mantienen sus sistemas de obras sociales para el personal estatal y

comparten con los municipios acciones de saneamiento.

Los municipios se ocupan básicamente de administrar y ejecutar acciones de urbanismo, aunque en algunas provincias existen escuelas y establecimientos sanitarios que se mantienen con financiamiento municipal. En el cuadro "Funciones de los diferentes niveles de gobierno en la Argentina", presente en el Anexo III de este informe, se detallan todas las potestades jurisdiccionales de los distintos niveles de gobierno.

¿Cómo se compone el gasto social según los diferentes niveles de gobierno?

Teniendo en cuenta la ejecución de los programas e iniciativas de los distintos niveles de gobierno (independientemente de quién los financia), en el gráfico 2 puede observarse que, durante el año 2002, el gobierno nacional destinó más de la mitad de su gasto social (53,8%) a financiar jubilaciones y pensiones de la función Previsión social, seguido por el sector Salud (20,9%) y Trabajo (13,9%). Las acciones enmarcadas en la función Educación, Cultura y Ciencia ejecutadas por el gobierno central representaron, en cambio, sólo el 8,6% del gasto social de este nivel. Cabe destacar que sólo el 9,9% de los fondos invertidos en esta función corresponden a la educación básica, lo que representa menos del 1% del gasto social de la nación.

Las 24 administraciones provinciales consolidadas ejecutaron, en promedio, más del 40% de su gasto social en acciones direccionadas al sector Educación. En orden de importancia le siguen la función Salud, donde fue volcado el 24,8% de los fondos destinados a la inversión social y el financiamiento de las cajas previsionales provinciales no transferidas, que requirieron el 19% del gasto social de ese nivel de gobierno consolidado.

Los municipios concentraron sus acciones sociales en la provisión de Otros servicios urbanos, representando, en promedio, casi el 50% del gasto social total de ese nivel. La otra mitad fue destinada a acciones de Salud y Promoción y asistencia social (aproximadamente 21% del gasto social en cada una de estas funciones) y poco menos del 11% restante fue invertido en el sector Educativo.

A partir del gráfico 3 puede analizarse la participación

relativa de cada nivel de gobierno en la ejecución de las acciones desarrolladas en las diferentes funciones. Durante el año 2002, la mayor participación del gobierno nacional en relación con los otros niveles de gobierno corresponde a las funciones de Trabajo y Previsión social (en las que representa el 94% y el 78% del gasto total ejecutado por todos los niveles respectivamente).

En el nivel provincial, las funciones con mayor presencia relativa son Vivienda y urbanismo, Agua potable y alcantarillado y Educación, Cultura y Ciencia y Técnica, donde, respectivamente, el gasto de estas jurisdicciones representa alrededor del 99%, 92% y 77% del total consolidado.

El gasto en Otros servicios urbanos realizado por las administraciones municipales representa más del 85% del total del país para esa función. Siguiendo en orden de importancia, el gasto en Promoción y asistencia social realizado por este nivel de gobierno representa, en promedio, alrededor del 21%.

GRÁFICO Nº 2
COMPOSICIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL POR NIVEL DE GOBIERNO Y FUNCIÓN - 2002

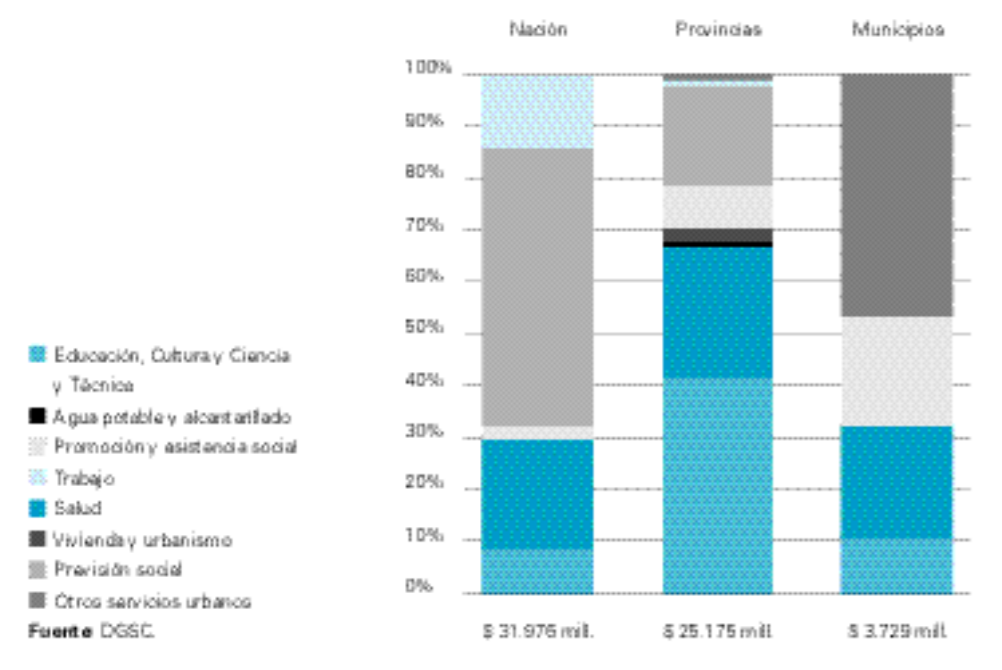
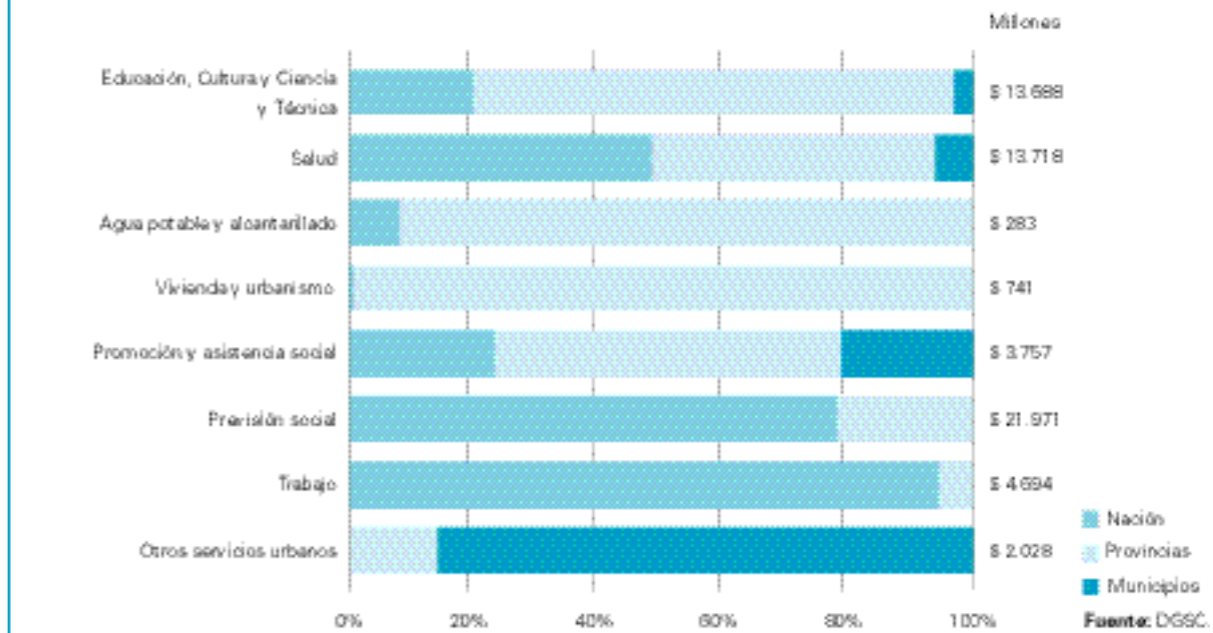


GRÁFICO Nº 3
COMPOSICIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL POR FUNCIÓN Y NIVEL DE GOBIERNO - 2002





3.

LA INVERSIÓN SOCIAL
EN CIFRAS

¿Cuánto invierte el Estado argentino en los niños, niñas y adolescentes del país?

Durante el año 2002 (último año para el que se dispone de datos de todas las jurisdicciones) el gobierno nacional y las provincias, en forma consolidada,¹⁰ invirtieron \$17.903 millones en acciones dirigidas, específica o indirectamente, a personas menores de 18 años. Esta cifra representa el 31% del Gasto Público Social devengado durante el año, por esos niveles de gobierno, y poco más del 20% del gasto público total ejecutado.

Ese nivel de inversión equivale a \$1.332,4 por niño, en promedio, durante todo el año en cuestión y representa el 5,7% del PIB del país.

DURANTE EL AÑO 2002, EL GOBIERNO NACIONAL Y LAS PROVINCIAS, EN FORMA CONSOLIDADA, INVIRTIERON \$17.903 MILLONES EN ACCIONES DIRIGIDAS, ESPECÍFICA O INDIRECTAMENTE, A PERSONAS MENORES DE 18 AÑOS. ESTE NIVEL DE INVERSIÓN EQUIVALE A \$1.332,4 POR NIÑO, EN PROMEDIO, DURANTE TODO EL AÑO, Y REPRESENTA EL 5,7% DEL PIB DEL PAÍS.

Tres cuartas partes de la inversión realizada corresponden a acciones ejecutadas por las provincias, perteneciendo a la administración nacional el 25% restante.

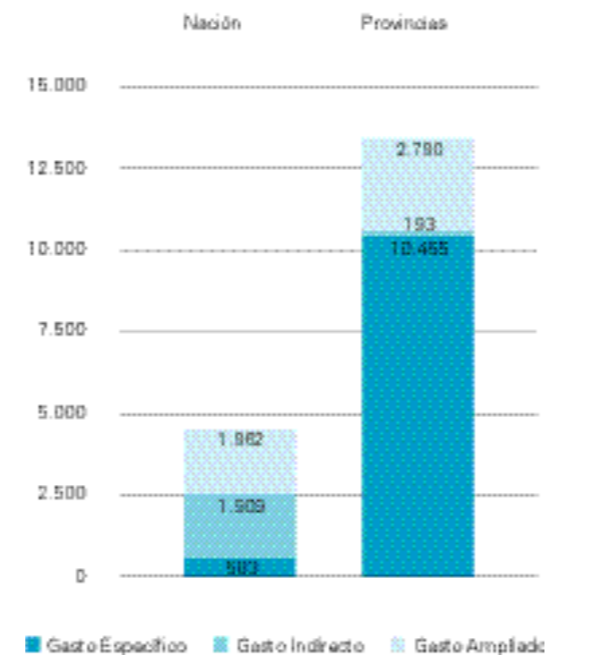
¿Cómo se compone la inversión social en niñez en la Argentina?

La composición de la inversión social en niñez realizada por la administración nacional y las provincias durante el año 2002, discriminada por clase de gasto (véase gráfico 4), indica que las acciones ejecutadas por el nivel central que impactan en el mejoramiento de las condiciones de la niñez corresponden mayoritariamente a políticas que se dirigen a las familias u otros agentes e inciden indirectamente en la infancia (Gasto Indirecto) o a grupos poblacionales más amplios, de los cuales los niños conforman sólo una parte (Gasto Ampliado). Durante el año 2002, estas dos clases concentraron el 86,9% del gasto dirigido a la niñez ejecutado por el gobierno nacional (42,9% el Gasto Indirecto y 44,1% el Gasto Ampliado), mientras que las acciones destinadas específicamente a la niñez representaron sólo el 13,1% de este nivel de gobierno.

¹⁰ En el estudio no se incluyó el gasto realizado por los gobiernos municipales, debido a la falta de información disponible con el nivel de desagregación necesario para el análisis.
¹¹ Obsérvese que las acciones de educación correspondientes a los niveles inicial, básico y polimodal, que constituyen una alta proporción del Gasto Específico destinado a la Niñez, son ejecutadas por el nivel provincial.

GRÁFICO Nº 4
COMPOSICIÓN DEL GDPN POR CLASE Y NIVEL DE GOBIERNO - 2002

Montos expresados en millones de pesos.



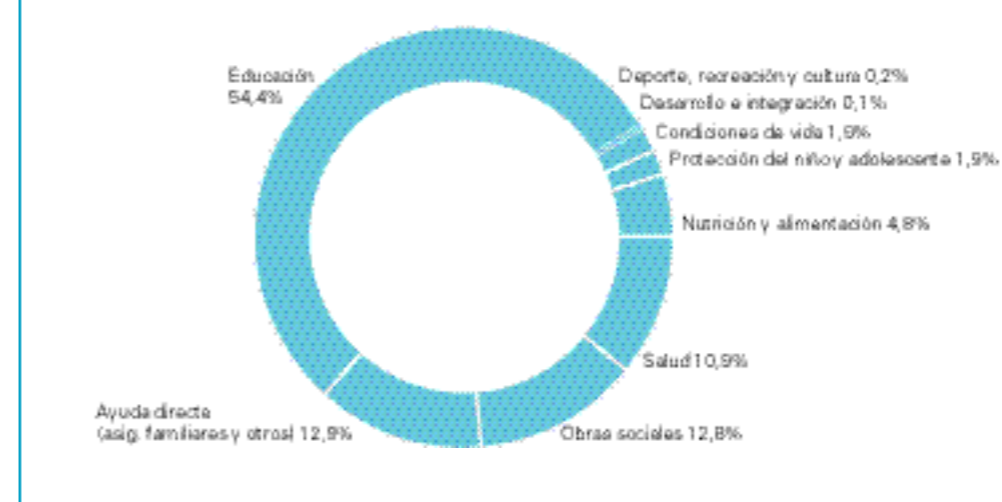
El nivel consolidado de las 24 jurisdicciones provinciales, en cambio, destinó el 77,8% de su inversión dirigida a la infancia a acciones que impactan directamente sobre la niñez.¹¹ El 22,2% restante está básicamente conformado por acciones enmarcadas en el Gasto Ampliado, ya que el Gasto Indirecto sólo representa el 1,4% del total invertido por las administraciones provinciales.

Respecto de la clasificación por categoría correspondiente al año 2002 (véase gráfico 5), más de la mitad de la inversión está dirigida al financiamiento de la Educación; siguen en orden de importancia las acciones destinadas a la Ayuda directa (compuesta básicamente por las asignaciones familiares y las transferencias de ingresos a las familias), las Obras sociales y las actividades re-

lacionadas con la Salud de la infancia. Estas cuatro grandes categorías constituyen el 91,1% del GDPN.

MÁS DE LA MITAD DEL GDPN ESTÁ DIRIGIDO AL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN; SIGUEN EN ORDEN LAS ACCIONES DESTINADAS A LA AYUDA DIRECTA (ASIGNACIONES FAMILIARES Y TRANSFERENCIAS DE INGRESOS A LAS FAMILIAS), LAS OBRAS SOCIALES Y LAS ACTIVIDADES RELACIONADAS CON LA SALUD DE LA INFANCIA. ESTAS CUATRO CATEGORÍAS CONSTITUYEN EL 91,1% DEL GDPN.

GRÁFICO Nº 5
COMPOSICIÓN DEL GDPN CONSOLIDADO (NACIÓN MÁS PROVINCIAS) POR CATEGORÍA - 2002

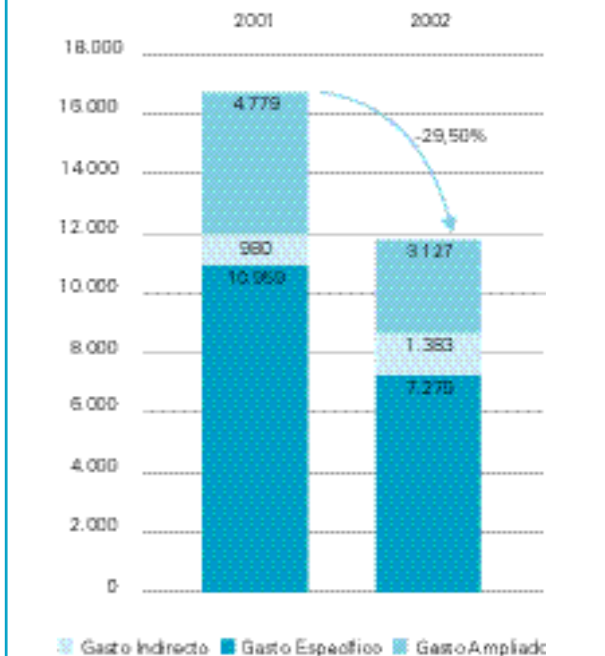


¿Cómo afectó la crisis argentina al GDPN?

Los datos disponibles permiten analizar la evolución del GDPN consolidado entre 2001 y 2002. Según puede observarse en el gráfico 6, en términos reales (descontando la pérdida de poder adquisitivo producida por el incremento de los precios) entre 2001 y 2002 el GPCdN experimentó una abrupta caída del 29,5%. Esto ocurrió a pesar de que en términos nominales (a precios corrientes) entre 2001 y 2002 el gasto dirigido a la niñez reflejó un aumento del 7,1%, pasando de \$16.718,5 millones a \$17.902,5 millones respectivamente.

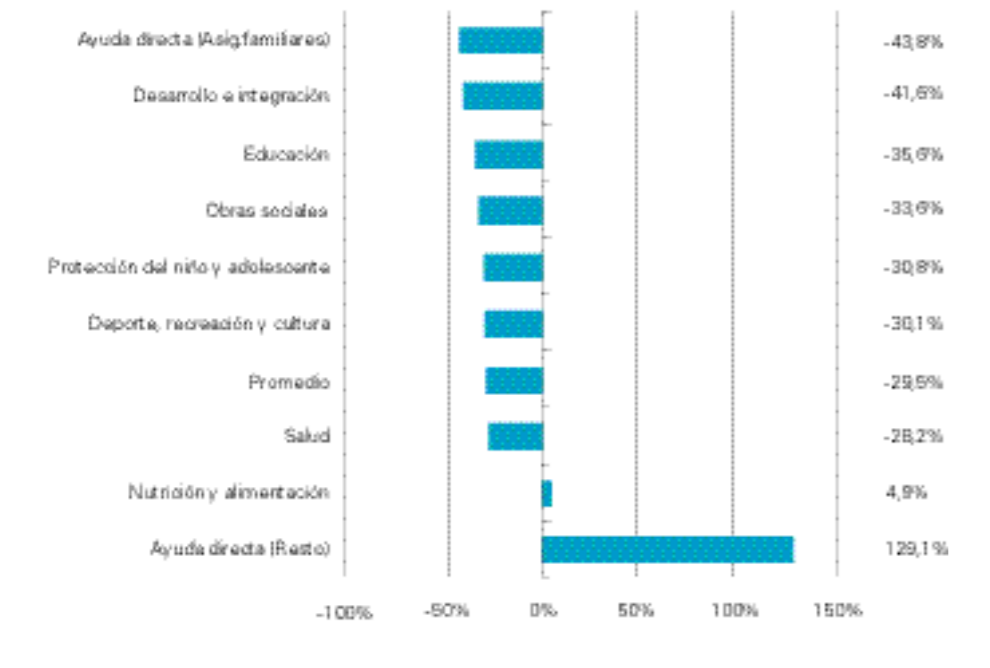
GRÁFICO Nº 6
COMPOSICIÓN DEL GDPN POR CLASE Y NIVEL DE GOBIERNO - 2002

Montos expresados en millones de pesos constantes de 2001.



Si se analiza la evolución por clase, puede observarse que mientras que el Gasto Específico y el Gasto Ampliado se redujeron a valores constantes alrededor de un 34%, el Gasto Indirecto se incrementó un 41%, pasando de \$980 millones en 2001 a \$2.102 millones en 2002 (lo que equivale a \$1.383 millones de 2001). Esto se explica casi totalmente debido al altísimo incremento de las medidas de protección social ejecutadas por el gobierno durante 2002, las que impactan indirectamente sobre la niñez. Concretamente, se trata del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados y, en menor medida, del Programa Ingreso de Desarrollo Humano (IDH).

GRÁFICO N° 7
EVOLUCIÓN INTERANUAL DEL GPDN CONSOLIDADO (2001-2002).
CLASIFICACIÓN POR CATEGORÍA
Montos expresados en porcentaje de evolución a precios constantes.



Observando la evolución interanual experimentada por cada categoría (véase gráfico 7), debe destacarse que las finalidades de la inversión destinada a la niñez más castigada por la crisis (asignaciones familiares y acciones de desarrollo e integración) se redujeron en proporciones superiores al 40% en términos reales. También resulta preocupante el caso de la inversión en Educación, que disminuyó 35,6% entre 2001 y 2002. Finalmente, en el otro extremo, se observa un incremento de las políticas de Nutrición y alimentación (4,9%) y el mencionado caso de las acciones de Promoción social que impactan indirectamente sobre la niñez, las que aumentaron 129,1% a precios constantes.

12 En términos constantes el GPNdN se redujo, entre 1995 y 2003, en las siguientes categorías y proporciones: Deportes, recreación y cultura (64%), Condiciones de vida (46,8%), Desarrollo e integración (36,2%), Obras sociales (30,8%) y Protección del niño y adolescente (19,7%).

Otro preocupante tema que merece ser subrayado es la caída del GPDN consolidado en términos del ingreso del país, pues éste se redujo un 8% entre 2001 y 2002, lo que representa el 6,2% y el 5,7% del PIB respectivamente. No obstante, también es cierto que entre 2001 y 2002 el Sector Público Argentino incrementó la proporción de erogaciones que impactan en la niñez. La participación del GPDN consolidado, que durante 2002 representó el 20,4% del gasto público total ejecutado, significaba en el año 2001 el 18,2% de los recursos públicos devengados. Esto supone un incremento interanual del 12,1% de la porción de los fondos públicos que son destinados a la Inversión Social en Niñez.

¿Cómo evolucionó la inversión del gobierno nacional en niñez en los últimos años?

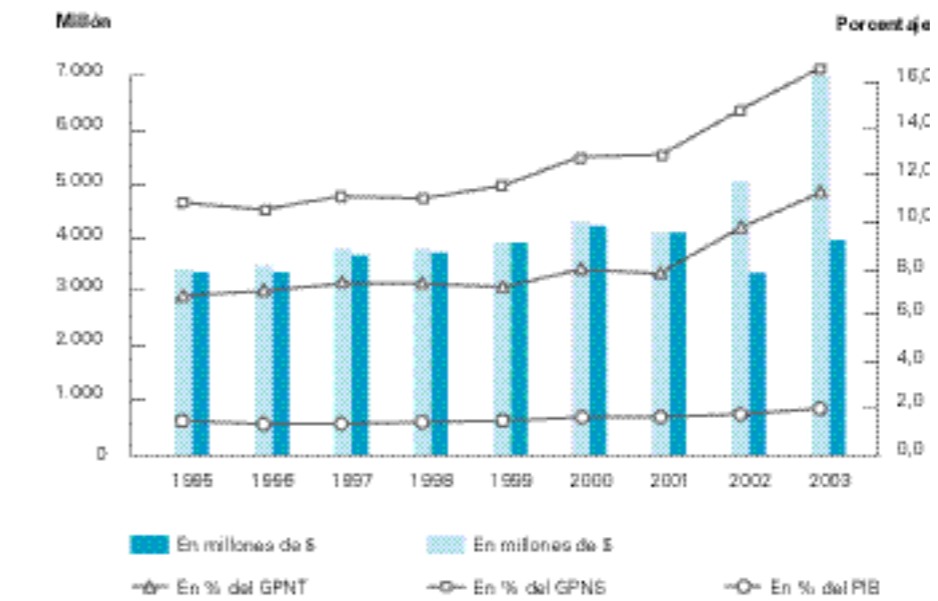
Durante el período transcurrido entre 1995 y 2003, el Gasto Público Nacional dirigido a la Niñez (GPNdN) se incrementó 18,3% en términos reales (véase gráfico 8). Además, durante el mismo período el GPNdN exhibió una tendencia creciente, tanto en términos del gasto público correspondiente al gobierno central (GPNT), como del Producto Interno Bruto (PIB). En el primer año del período analizado, el GPNdN alcanzaba a \$250,1 por niño (medido a precios constantes de 2001) y representaba el 7% del gasto público total ejecutado por el gobierno nacional y el 1,3% del PIB del país. Los valores preliminares del GPNdN correspondientes al año 2003 representan valores que alcanzan a \$296,0 por niño, 11,3% del GPNT y 1,9% del PIB. En consecuencia, puede afirmarse que entre 1995 y 2003 la inversión social destinada a la niñez realizada por el gobierno nacional incrementó su participación en el total del gasto público un 62,4%, al tiempo que la participación del GPNdN en el ingreso del país aumentó 40,3% durante el mismo período.

No obstante, si se analiza la evolución del GPNdN en las distintas categorías, siempre valuada a pesos constantes de 2001, se observa entre ellas una fuerte heterogeneidad. Mientras que, como ya se dijo, la inversión en niñez realizada por el gobierno nacional, en promedio, se incrementó 18,3% entre 1995 y 2003, cinco de las nueve categorías que la componen redujeron su inversión durante ese período.¹²

13 El cálculo surge del cociente entre el Gasto Público Provincial dirigido a la Niñez en 2002, a precios corrientes, y la cantidad de personas menores de 18 años que habitan las jurisdicciones, estimadas por el Censo 2001.

Las cuatro categorías restantes, que mejoraron sus niveles de inversión durante los años bajo análisis, fueron: Educación, con un incremento de 91,9% en términos reales; Salud, que experimentó un aumento levemente inferior al 70%, Ayuda directa (sin considerar las asignaciones familiares) y Nutrición y alimentación, cuyos valores se incrementaron en alrededor de siete veces durante los nueve años en cuestión. El crecimiento espectacular de estas dos últimas categorías se produjo durante los años 2002 y 2003, como consecuencia de la respuesta del Estado nacional a las demandas sociales, que se profundizaron a partir de la crisis socioeconómica.

GRÁFICO N° 8
EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO NACIONAL DIRIGIDO A LA NIÑEZ (1995-2003)



¿Cuál es la situación en el nivel provincial?

Para estimar la inversión en niñez ejecutada por los gobiernos provinciales con el mayor nivel de detalle posible, se seleccionaron (sobre la base de la información disponible) 12 jurisdicciones que representan más del 80% del gasto total estimado para este nivel de gobierno. Entre 2001 y 2002, la caída de los montos ejecutados con destino a la infancia por esas jurisdicciones alcanzó, a precios constantes, proporciones que oscilan entre el 28% y el 39%, lo que representa una reducción promedio de aproximadamente un 35%. Como puede observarse, esta cifra es significativamente superior a la reducción experimentada por el consolidado de los niveles nacional y subnacionales de gobierno; esto indica una mayor vulnerabilidad de las administraciones provinciales frente a la crisis.

Además, si se analizan los niveles de inversión por niño vigentes durante 2002 en las distintas jurisdicciones, se manifiestan profundas desigualdades que, en algunas regiones, agravan la situación. Teniendo en cuenta que, de los 12 casos analizados, el nivel de inversión social promedio con impacto sobre niños y adolescentes alcanzó a \$1.143,4 por niño en 2002,¹³ puede observarse en el gráfico 9 (véase página 30) que algunas provincias se presentan con valores muy inferiores al promedio; entre ellas, Tucumán, Mendoza y Buenos Aires. Mientras tanto, en el otro extremo, algunas jurisdicciones (como la provincia de Neuquén y la Ciudad de Buenos Aires) más que duplican los niveles de inversión social en niñez unitaria promedio, durante el año analizado.

Si bien, según se desprende del gráfico 10 (página 31), estas desigualdades están fuertemente correlacionadas con el nivel de riqueza per cápita de las distintas jurisdicciones, es preciso resaltar la situación de las provincias de Entre Ríos, Río Negro, La Rioja y Neuquén, que exhiben niveles de inversión en infancia por niño superiores a las esperables teniendo en cuenta sus niveles de producto bruto geográfico per cápita.

GRÁFICO N° 9

EL GASTO PÚBLICO PROVINCIAL DIRIGIDO A LA NIÑEZ POR NIÑO
EN LAS PROVINCIAS SELECCIONADAS - 2002

Montos expresados en pesos.

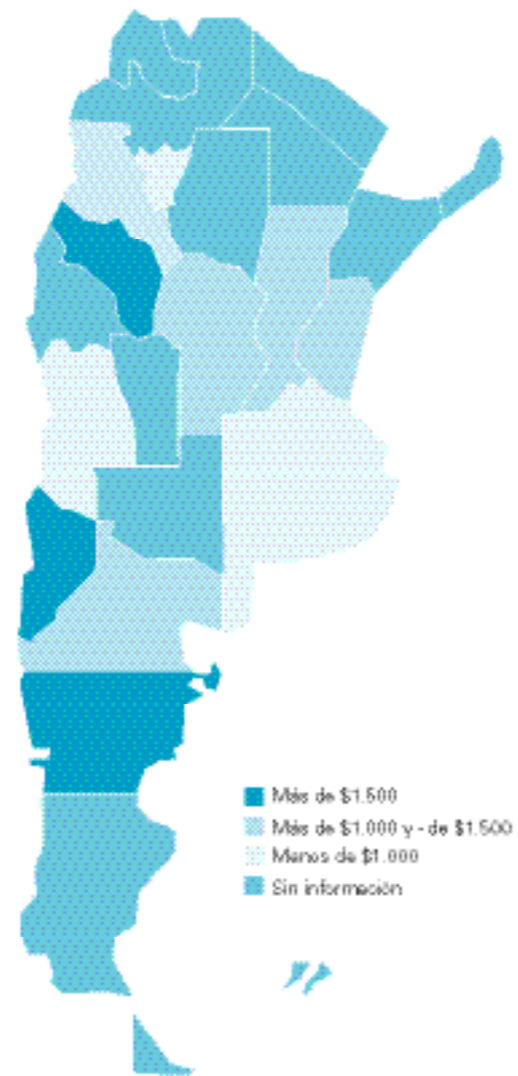
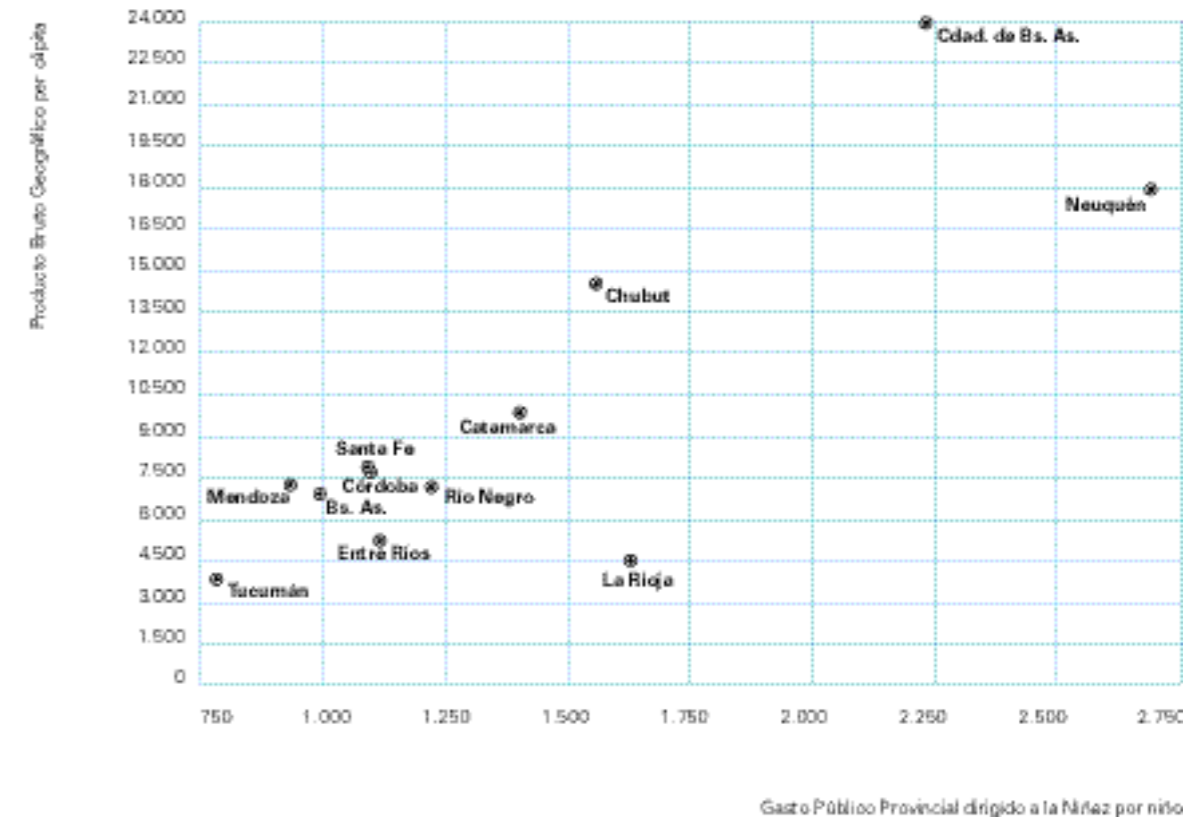


GRÁFICO N° 10

RELACIÓN ENTRE EL GASTO PÚBLICO PROVINCIAL DIRIGIDO A LA NIÑEZ POR NIÑO
Y EL PBG PER CÁPITA EN LAS PROVINCIAS ANALIZADAS - 2002

Montos expresados en pesos corrientes.





4.
EL COMPROMISO
DE UNICEF: PROTEGER
Y MEJORAR LA INVERSIÓN
SOCIAL EN NIÑEZ
EN LA ARGENTINA

EL COMPROMISO DE UNICEF: PROTEGER Y MEJORAR LA INVERSIÓN SOCIAL EN NIÑEZ EN LA ARGENTINA

Con el objeto de mejorar las condiciones de vida de los niños, niñas y adolescentes en la Argentina, UNICEF continuará abogando por la protección de la inversión social, brindando apoyo al gobierno nacional y a las administraciones provinciales para mejorar la asignación de recursos públicos dirigidos a la infancia.

En el marco del Convenio de Cooperación suscripto entre UNICEF y la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía y Producción de la Nación se propiciará la actualización periódica de las series de medición del Gasto Público en Niñez, con el fin de posibilitar la realización de estudios y documentos de análisis que contribuyan al debate y a la difusión de información sobre el grado de compromiso y atención del Estado respecto del cumplimiento de los derechos de la infancia y la adolescencia.

En particular, se profundizará el estudio que estima la inversión social realizada por el Estado argentino, incorporando las siguientes categorías de análisis:

a) composición y distribución regional de la inversión en niñez, identificando fortalezas y debilidades en materia de equidad;

b) eficiencia del gasto en las diferentes categorías y jurisdicciones, desde la perspectiva del impacto producido en las condiciones de vida de los niños, niñas y adolescentes;

c) correlación entre la evolución de los indicadores de la niñez utilizados por UNICEF y los niveles de inversión pública de las diferentes categorías y jurisdicciones.

Respecto de los niveles subnacionales de gobierno, que concentran la mayor parte de la provisión de los servicios sociales por parte del Estado, se aplicará la metodología elaborada a una serie de provincias, con el objeto de estimar los niveles de inversión realizados con el mayor detalle posible, incluyendo también (eventualmente) las acciones desarrolladas en sus niveles municipales. Para concretar este trabajo, se otorgará prioridad a las provincias con indicadores más críticos en los datos sobre su infancia y cuyos gobiernos provinciales acuerden con UNICEF la realización de análisis y estudios. Estas tareas le permitirán a UNICEF proponer acciones concretas de mejoramiento, que aseguren una mayor y mejor inversión social en la infancia y adolescencia, sobre todo en el caso de las poblaciones más vulnerables.

Como estrategia complementaria, se mantendrán estrechos vínculos con expertos en políticas públicas, quienes permitirán identificar los factores macroeconómicos, presupuestarios y financieros que inciden en el nivel de inversión pública destinada a la niñez.

ANEXOS

Fuente: "Gasto Público dirigido a la Niñez en la Argentina", DGSC y UNICEF. Buenos Aires, abril de 2004.

ANEXO 1. CATEGORÍAS Y SUBCATEGORÍAS DE GASTO PÚBLICO DIRIGIDO A LA NIÑEZ EN LA ARGENTINA

CATEGORÍA	SUBCATEGORÍA
Deporte, recreación y cultura	Deporte y recreación Cultura
Educación	Educación básica (inicial, elemental y media) Programas compensatorios Calidad educativa, gestión curricular y capacitación docente
Nutrición y alimentación	Comedores escolares y copa de leche Programas alimentarios dirigidos a niños Entrega de tickets y bolsones de alimentos Comedores comunitarios y/o familiares
Protección del niño y adolescente	Niños y adolescentes "en riesgo" Trabajo infantil Violencia familiar
Salud	Salud materno-infantil Vacunas pediátricas. Sanidad escolar Atención ambulatoria e internación Salud sexual y reproductiva Prevención de enfermedades y riesgos específicos Medicamentos Ablación e implantes Sida y enfermedades de transmisión sexual
Ayuda directa	Transferencias de ingresos a las familias Asignaciones familiares Pensiones no contributivas Emergencias
Condiciones de vida	Agua potable y alcantarillado Vivienda
Desarrollo e integración	Atención de grupos vulnerables
Obras sociales	Obras sociales

ANEXO II. CLASES Y CATEGORÍAS DE GASTO PÚBLICO DIRIGIDO A LA NIÑEZ EN LA ARGENTINA

CLASE	CATEGORÍA
Gasto Específico	Deporte, recreación y cultura Educación Nutrición y alimentación Protección del niño y adolescente Salud
Gasto Indirecto	Ayuda directa Nutrición y alimentación
Gasto Ampliado	Ayuda directa Condiciones de vida Deportes, recreación y cultura Desarrollo e integración Nutrición y alimentación Salud Obras sociales

ANEXO III. FUNCIONES DE LOS DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO EN LA ARGENTINA

NIVEL DE GOBIERNO	FUNCIONES
Nacional	Defensa Relaciones exteriores Regulación del comercio exterior, correo, telecomunicaciones y servicios públicos Justicia federal Rutas nacionales Previsión social Coordinación de las políticas de educación básica ¹ Educación superior Coordinación y regulación de la salud ²
Nacional y provincial	Infraestructura regional y desarrollo económico. Vivienda. Promoción y asistencia social
Provincial	Educación básica ³ Educación polimodal Educación terciaria (no universitaria) y formación docente Rutas provinciales Justicia (civil y comercial) Previsión social (cajas provinciales no transferidas)
Provincial y municipal	Salud Saneamiento Defensa civil
Municipal	Vialidad urbana Aseo urbano Alumbrado público Drenajes Áreas verdes Ordenamiento urbano Previsión social (cajas municipales no transferidas)

¹ El gobierno nacional participa también de la provisión de educación básica a través de los colegios universitarios.

² El gobierno nacional tiene entre sus funciones la administración del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP).

³ Si bien en algunas provincias existen escuelas con financiamiento municipal, éstas representan una proporción muy baja del gasto total educativo.

