



## **Introducción al Análisis de Presupuestos para la Niñez: Una revisión de experiencias internacionales**

FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación (México)

Junio de 2002

Desarrollo temático:

1. ¿Qué son los presupuestos para la niñez?
2. La niñez y la Macroeconomía
3. ¿Cómo hacer un análisis de presupuestos para la niñez?
  - Metodología aplicada por el *Budget Information Service*, IDASA Sudáfrica
4. Resultados en la Experiencia Internacional

## 1. ¿Qué son los presupuestos para la niñez?

La inversión en el desarrollo de los niños y las niñas debe ser una prioridad tanto por razones éticas como por motivos prácticos. La niñez es un grupo vulnerable, pues su estatus legal y su falta de desarrollo los hace dependientes de sus padres o de otros adultos. Debido a esto, los programas presupuestales—sobre todo el gasto socioeconómico—pueden afectar directamente el bienestar y las oportunidades de los niños. Por ello la necesidad de que los gobiernos den prioridad al gasto para el desarrollo de los niños es una cuestión de derechos humanos y de justicia social. Adicionalmente, invertir recursos en el desarrollo de los niños y las niñas tiene impacto directo sobre el desarrollo a largo plazo, ya que representan el futuro de la fuerza laboral de cualquier sociedad.<sup>1</sup>

A pesar de su importancia, es común que los gobiernos no tengan identificado el gasto asignado a los servicios que impactan indirectamente el bienestar de niños y niñas. En ocasiones tampoco hay acceso a datos que muestren cuál es el gasto focalizado hacia la niñez. Esta situación se desprende de que los presupuestos no están desglosados por edad y en muchas ocasiones fallan en identificar cabalmente a sus beneficiarios directos. Los presupuestos para la niñez, o presupuestos sensibles a la infancia, son un primer paso para *evaluar el gasto gubernamental dirigido a niños y niñas, así como las implicaciones que la política de ajuste estructural puede tener en la asignación de recursos de algunos sectores claves de la economía.*

En este sentido, los presupuestos para la niñez no son presupuestos especiales para los niños. *Son más bien una herramienta para examinar cuáles y cuántos recursos asigna el Estado a los programas enfocados a la niñez, a la vez de analizar si estos programas y recursos responden cabalmente a necesidades específicas.*

Este análisis, además, reconoce que los niños y las niñas enfrentan distintos retos y necesidades a lo largo de los años comprendidos por la niñez y que no son un grupo homogéneo. En los primeros años tener una buena nutrición y acceso a los cuidados de salud básicos son factores críticos para su desarrollo; por lo tanto, las intervenciones y los programas de atención en este sentido tienen un impacto directo. En una etapa posterior, mejorar el desempeño escolar se convierte en una prioridad. En tanto para los adolescentes, la transición de la escuela al trabajo y la promoción de la salud son temas que es necesario atender para facilitar la integración de los jóvenes a la sociedad productiva.

---

<sup>1</sup> Shirley Robinson y Linda Biersteker (eds.), *First Call. The South African Children's Budget*, Ciudad del Cabo, Idasa, 1997, p. 9.

## *La niñez y la macroeconomía<sup>2</sup>*

Para ilustrar el impacto diferenciado que las políticas económicas tienen en la situación de la niñez, podemos identificar varios niveles de análisis.

*En un primer nivel se ubican las políticas y legislación que explícitamente se dirigen a la niñez, tales como la provisión de atención primaria en salud, la educación y las regulaciones contra la explotación del trabajo infantil.*

*En el siguiente nivel de análisis están las políticas e instituciones que impactan de manera indirecta el desarrollo de la niñez. En este nivel se encuentran las políticas sobre los impuestos redistributivos y del gasto público, las políticas sobre el seguro y la asistencia social y, en general, las políticas que afectan directamente la situación de la familia.*

*En un tercer nivel están las políticas macroeconómicas, por ejemplo, la política fiscal, la política de tipo de cambio y la política monetaria, donde el impacto es todavía más fuerte, pero aún más indirecto.*

Las políticas del primer nivel son las que se relacionan con mayor frecuencia con los derechos del niño. Sin embargo, existen factores que no están contemplados en este nivel y que tienen un efecto directo en el desarrollo de los niños. Por ejemplo, aunque las acciones directas de programas de salud diseñados para atender a los niños son fundamentales, (acciones preventivas, campañas de inmunización) las disminuciones sostenidas de la mortalidad infantil y el mejoramiento en la salud infantil se alcanzan *mediante cambios en los factores externos*, como el aumento de ingresos, la educación de los padres, la nutrición mejorada, el acceso a agua potable y mejores condiciones de vivienda y de medio ambiente. *Es conveniente dirigir la atención al impacto de las políticas en todos los niveles de análisis, incluidos los ámbitos que afectan a los niños en forma más indirecta y donde el impacto se manifiesta en los efectos de la situación económica y social de las familias*; después de todo, el bienestar de los niños está íntimamente ligado con el de sus padres.

---

<sup>2</sup> Stefan de Vylder, *Políticas Macroeconómicas y los Derechos de la Niñez*, Estocolmo, Save the Children, 2000, pp. 13-14.

## 2. ¿Cómo hacer un análisis de presupuestos para la niñez?

La clave de un análisis presupuestal para la niñez radica en identificar las prioridades y las tendencias en los modelos del gasto, preguntándose *cuáles sectores reciben más apoyo, en cuáles aumenta el apoyo, en cuáles disminuye y cómo se financian los gastos*.

Este primer paso tiene que complementarse con un análisis de los sectores que benefician a la niñez, por ejemplo, nutrición, salud materna e infantil, agua y saneamiento, educación básica, bienestar social, cultura y protección al menor.<sup>3</sup>

El análisis presupuestal debe basarse en una perspectiva que tome en cuenta las necesidades, intereses y derechos de las niñas y los niños. Para ello es útil la definición tradicional de los derechos socioeconómicos, que incluyen el derecho a un nivel mínimo aceptable de ingresos y el derecho a un nivel básico de vivienda, al cuidado de la salud (incluyendo alimento y agua) y a la educación, ya sea mediante el ingreso de los padres o por medio de transferencias gubernamentales. Con esto, podemos sacar a la luz la relación entre el cumplimiento de los derechos socioeconómicos de las niñas y los niños y la reducción de la pobreza infantil.

El Instituto para la Democracia en Sudáfrica (IDASA) ha realizado diversos ejercicios de presupuesto para los niños, a lo largo de los últimos años. Idasa toma como punto de partida las obligaciones y compromisos del gobierno con respecto al cumplimiento de los derechos socioeconómicos de las niñas y los niños, lo que implica<sup>4</sup>:

- determinar cuáles son las prioridades del gobierno con respecto a los derechos socioeconómicos<sup>5</sup> de la niñez y qué obligaciones y compromisos ha convenido un país para cumplir con éstos,
- utilizar indicadores e información sobre los derechos socioeconómicos de los niños y las niñas para evaluar si el gobierno necesita gastar más o de manera más adecuada para el cumplimiento efectivo de esos derechos,
- analizar los sectores que influyen sobre el estado de los derechos socioeconómicos de la niñez (particularmente los sectores de salud, educación, bienestar social y vivienda),
- utilizar el análisis de gastos e ingresos del gobierno para determinar si el gobierno está cumpliendo con sus obligaciones mediante asignaciones presupuestales; y
- recomendar acciones necesarias para asegurar el respeto de los derechos de la niñez e indicadores que pueden ser utilizados para monitorear los cambios en el gasto gubernamental para la niñez.

---

<sup>3</sup> *Ibid.*, pp. 46-47.

<sup>4</sup> Judith Streak, "A Framework for Budget Analysis Based on Government's Obligations to Deliver Child Socio-Economic Rights", mimeo, 2002.

<sup>5</sup> Los derechos socioeconómicos básicos de la niñez incluyen el derecho a la vivienda, a la salud, al agua, a la alimentación, a la seguridad social y a la educación. *Ibid.*, p. 5.

El análisis realizado por Idasa resalta la necesidad de que el gobierno gaste más y mejor en los niños, a la vez de reconocer que los recursos con los que se cuenta son escasos. Con esto en mente, el gobierno está obligado a asignar una porción de su presupuesto para el desarrollo y puesta en práctica de programas que ayuden a cubrir las necesidades básicas y cumplir con los derechos socioeconómicos de la niñez, lo cual implica asignaciones presupuestales para la seguridad social infantil, la vivienda, la educación y los servicios de salud. El gobierno está obligado también a que los recursos aumenten progresivamente al paso de los años y a que sean suficientes para la entrega efectiva y eficiente de servicios y la continuidad de los programas.

Los programas deberían tener un impacto alto y un costo bajo, priorizar los servicios básicos, focalizarse hacia los pobres y reducir las desigualdades geográficas y la discriminación de niños y niñas que pertenezcan a grupos vulnerables (por ejemplo, discapacitados o de una categoría racial minoritaria).

El análisis de los presupuestos para la niñez se ha realizado de manera sectorial, concentrándose en los ministerios o secretarías que tratan con alguno de los derechos socioeconómicos básicos antes mencionados. La metodología utilizada para evaluar la actuación del gobierno a este respecto consiste de cinco pasos:

1. *La necesidad de gastar más y más efectivamente en los derechos de la niñez:* Este paso consiste en determinar si existe la necesidad de gastar más y de una mejor manera en un determinado derecho socioeconómico de la niñez, es decir, hacer una evaluación general de la situación de la niñez.

2. *Los recursos disponibles:* Establecer cuál es la totalidad de recursos disponibles para el gasto en servicios públicos relacionados con un determinado derecho socioeconómico en el presupuesto gubernamental.

3. *Análisis de los insumos presupuestales:* Establecer si el gobierno usa sus insumos presupuestales para cumplir sus obligaciones en relación a un determinado derecho socioeconómico. Se necesitan responder dos series de preguntas:

- ¿Cuál es la cantidad asignada a los programas relacionados con los derechos socioeconómicos elegidos y cuál es la tasa de crecimiento real de estas asignaciones? ¿Están los programas enfocados a elevar el derecho en cuestión?
- ¿Qué tanta equidad geográfica hay en las asignaciones, discriminan éstas contra cierta categoría infantil, se focalizan hacia los más pobres y priorizan servicios básicos? Si las respuestas a estas preguntas son positivas, entonces ¿cuánto progreso se ha hecho a lo largo del tiempo en términos de los ideales de no discriminación, equidad geográfica de las asignaciones y priorización de servicios básicos? Además, ¿son o no eficientes las asignaciones en términos de costos?

4. *Análisis de resultados presupuestales*: Establecer el grado en que el gobierno utiliza los presupuestos para cumplir con sus obligaciones en relación al derecho socioeconómico en cuestión. Se necesitan responder estas preguntas:

- ¿Están mejorando los resultados y la calidad y reduciéndose los costos?
- ¿Existe discriminación en términos de acceso a los servicios contra niños que viven en áreas remotas, de cierta raza o etnia, con discapacidades o del sexo femenino? ¿se está incrementando el acceso y se está reduciendo la discriminación?
- ¿Qué medidas está tomando el gobierno para eliminar los obstáculos existentes?

5. *La evaluación de la actuación gubernamental*: Consiste en sintetizar lo que se encontró en los pasos 1-4, para hacer una conclusión del grado en el que el gobierno está cumpliendo sus compromisos mediante asignaciones monetarias y hacer recomendaciones para asegurar el cumplimiento de un determinado derecho infantil.

### 3. Resultados en la experiencia internacional

#### *La experiencia de Malawi*<sup>6</sup>

Presionados por los acreedores para reducir el déficit fiscal y aumentar los ingresos públicos, los gobiernos africanos han sido aconsejados por oficiales de las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs) a cobrar cuotas de usuario por servicios como clínicas de salud, agua y educación. Las IFIs argumentan que las cuotas producen los ingresos necesarios para que estos servicios continúen funcionando y que se pueda ofrecer más y mejores servicios básicos. La idea es que la gente valora más aquello por lo que tiene que pagar.

Sin embargo, desde que el gobierno de Malawi suspendió las cuotas a servicios básicos, la matrícula en la educación primaria pasó de 1.9 a 3 millones de niños/as. Una de las explicaciones se relaciona con que las cuotas les habían costado a los padres alrededor de 30 centavos de dólar anuales y los uniformes alrededor de 30 dólares anuales, lo que es bastante en un país con un PIB per cápita anual de 200 dólares. Una vez que las cuotas desaparecieron, los padres pudieron ahorrar una buena parte de sus ingresos para dedicarlo a otras necesidades como alimentación y salud.

---

<sup>6</sup> De Vylder, *op. cit.*, p. 52.

### *La experiencia de Sudáfrica*<sup>7</sup>

El Proyecto de Presupuestos para la Niñez fue establecido en 1995 con el objetivo de realizar investigaciones, dar capacitación y disseminar información para hacer que los presupuestos gubernamentales fueran más sensibles a los derechos y necesidades de la niñez.

La iniciativa de Presupuestos para la Niñez ha publicado cuatro libros que analizan los impactos del presupuesto sobre la pobreza y los derechos socioeconómicos infantiles. La primera investigación analizó el gasto focalizado a la niñez en sectores sociales clave: salud, bienestar, educación, policía y justicia y se dieron recomendaciones para rediseñar las prioridades de estos programas. La segunda investigación analizó el vínculo entre el gasto gubernamental focalizado a la niñez, la capacidad de la niñez para acceder a estos servicios a través de las diferentes regiones y provincias del país y el impacto de los servicios sociales sobre las vidas de los niños y las niñas. El tercer libro trata del impacto de los programas de reducción de la pobreza sobre la niñez, preguntándose si los niños son una prioridad de dichas políticas. Por último, la cuarta investigación parte de la manera en la que el gasto público avanza o constriñe los derechos socioeconómicos de la niñez.

El análisis del presupuesto para el año 2000 encontró que:<sup>8</sup>

- Hay una falta de consideración de las necesidades de la niñez en la distribución del ingreso entre las distintas provincias sudafricanas.
- Hay una disminución real de los fondos asignados a la niñez.
- Hay un crecimiento del gasto militar relativo al gasto en bienestar.
- Cada vez se asigna más dinero al pago de la deuda en un contexto de desempleo creciente y pobreza infantil (se calcula que más del 70% de los niños y niñas sudafricanos son pobres).
- Existen nuevas iniciativas y políticas para favorecer a la niñez.

---

<sup>7</sup> Ver Shirley Robinson y Linda Biersteker (eds.), *First Call. The South African Children's Budget*, Ciudad del Cabo, Idasa, 1997; Shirley Robinson y Mastroera Sadan, *Where Poverty Hits Hardest. Children and the Budget in South Africa*, Ciudad del Cabo, Idasa, 1999; Shaamela Cassiem, Helen Perry, Mastroera Sadan y Judith Streak, *Child Poverty and the Budget 2000*, Ciudad del Cabo, Idasa, 2000; Judith Streak, "Introduction", mimeo, 2002.

<sup>8</sup> Shaamela Cassiem, Helen Perry, Mastroera Sadan y Judith Streak, op. cit., pp. 173-4.