

*La experiencia de promoción de la inversión
en la infancia
2006 - 2012
Save the Children Suecia*

(Documento de trabajo)

Economista Jorge Oroza M. (jorge.oroza@hotmail.com)

Apoyo técnico: Economista Orlando Sosa L.

Lima, 27 agosto 2013.

*Sin recursos bien utilizados no habrá garantía de
derechos para las niñas, los niños y adolescentes.*

Norberto Liwski

Resumen ejecutivo

Acerca de la inversión en la infancia, diremos que no basta con desarrollar argumentos técnicos, legales y económicos, ni con proponer políticas públicas de gestión. El tema de fondo tiene que ver con el compromiso y la ética de las personas y los colectivos; sin ellas no se logrará avanzar. Ante esto, debe optarse por trabajar en este sentido y movilizar a los sectores para la plena vigencia de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

Desde 1998 hasta la actualidad, Save the Children y otras organizaciones vienen trabajando por la infancia mediante la promoción de una mayor inversión en la infancia y de un mejor uso de los recursos disponibles. En este esfuerzo que abarca a toda América Latina, participan cientos de instituciones y profesionales comprometidos con el enfoque de derechos: Save the Children Suecia, Save the Children Reino Unido y Save the Children Noruega (hoy parte de Save the Children Internacional), las universidades jesuitas Pacífico, Javeriana e Iberoamericana, las coaliciones nacionales y Redlamyc de la infancia. A todos ellos se suman las ONG especializadas en el tema, como Cedeca Ceará, Intervida y Equidad, así como consultores independientes y miembros del Comité de los Derechos del Niño (CDN), como Rosa María Ortiz, Susana Villarán y Norberto Liwsky.

En estos 15 años se ha conseguido un conjunto de productos o hitos, tales como los aportes al Día del Debate del CND (en setiembre de 2017) y el desarrollo de una propuesta de aportes al Comentario General del Artículo 4 de la Convención sobre los Derechos del Niño. Se ha realizado, además, 18 talleres de inversión en infancia (trece nacionales y cinco regionales, con la participación de más de mil profesionales) y se ha aportado en temas específicos de derechos del niño. También se ha puesto en funcionamiento un colectivo de intercambio y aprendizaje mutuos, con una plataforma y agenda compartidas. Asimismo, se ha desarrollado planes de trabajo a futuro en temas de desarrollo a largo plazo, junto con espacios para encuentros, debates e intercambios. Y, finalmente, se viene desarrollando la sistematización de las lecciones aprendidas y compartidas, junto con el desarrollo de enfoques comunes y planes de acción conjuntos, compartidos y con un mismo fin.

Precisamente, este documento busca presentar de manera resumida las principales lecciones aprendidas y proponer una agenda futura de trabajo. El contenido (recopilado a partir de los talleres nacionales y regionales, así como de las discusiones y debates sobre el tema) incluye el desarrollo de las tesis básicas de enfoque y la decisión de iniciar el trabajo con una ruta inicial: empezar por el presupuesto público.

El desarrollo de este tema ha tenido diferentes fases:

- a) Periodo de 1998 a 2006, en el cual se sientan las bases técnicas e institucionales para el desarrollo a escala latinoamericana.
- b) Periodo de 2006 a 2010, en el cual se expande la cobertura y se incorpora a las coaliciones de infancia en América Latina, estableciéndose así una relación de cooperación con el CDN y las instituciones del Movimiento Mundial por la Infancia - Capítulo Latinoamericano y del Caribe (MMI-CLAC).

- c) Periodo de 2010 a la fecha, en el cual se amplía la agenda de trabajo y se busca aportes a nivel internacional, como el realizado para el Comentario General al artículo 4 de la Convención.

En este último periodo también se ha desarrollado el enfoque de derechos del niño como un conjunto de conceptos claves; uno de ellos indica que el destino de los recursos hacia este tema es una inversión y no un gasto, y que produce retornos económicos y sociales muy por encima de otros destinos además de intangibilidad, justiciabilidad,¹ costo de oportunidad, costo/beneficio, costo/calidad, eficiencia y eficacia, y principio de no retroceso.

Se ha propuesto un importante número de medidas concretas de políticas públicas para una mayor y mejor inversión en la infancia. Estas medidas abarcan muchos de los temas que buscan asegurar la vigencia de los derechos del niño. Se ha logrado, a partir de la experiencia regional, construir una hoja de ruta para promover la inversión en la infancia, y los pasos, fases, hitos y tareas a cumplir en el largo plazo nos ofrece un mapa que permite y facilita trabajar el tema de manera sistemática y ordenada.

El desarrollo de propuestas de políticas públicas ha priorizado temas como educación, alimentación y nutrición, salud y participación. Asimismo, se encuentra en pleno desarrollo un segundo paquete de propuestas de políticas públicas referidas al agua y saneamiento, y a la identidad y la protección, que incluye políticas específicas para aquellos grupos de niñas y niños en mayor situación de vulnerabilidad.

La agenda futura para la promoción de la inversión en la infancia es amplia y de proyección a largo plazo. Incluye temas que abarcan la gestión pública, los instrumentos y la implementación de la mejora en la eficiencia y eficacia del gasto público para la focalización, la urgente reforma fiscal, y un análisis detallado del costo/beneficio de las diferentes intervenciones. También incluye el estudio y la puesta en práctica de medidas que pueden ejecutarse sin recursos, tales como la coordinación y la confluencia multisectorial y, adicionalmente, las otras políticas económicas, particularmente las referidas a la crisis económica financiera internacional.

En estos 15 años se ha aprendido un gran número de lecciones; todas ellas deben ser recopiladas, sistematizadas y constituir parte del patrimonio de las organizaciones que trabajan a favor de la infancia.

Mayores detalles: WWW.EQUIDAD.ORG WWW.INVERSIONEINFANCIA.ORG

Grupo Técnico Regional de Inversión en Infancia.

Centro de Políticas Públicas y Derechos Humanos. Equidad.

¹ El concepto de justiciabilidad se refiere a la posibilidad de exigir, a través de un mecanismo jurídico, el cumplimiento o restitución de un derecho (...). La exigibilidad jurídica está condicionada por la existencia de una legislación que garantice el cumplimiento de las obligaciones que se derivan de un derecho. Estas garantías se refieren a la posibilidad de interponer una denuncia o cualquier otro recurso jurídico frente a los tribunales cuando el contenido del derecho ha sido violado. Para garantizar, respetar y proteger el cumplimiento de los derechos se necesita leyes que creen mecanismos de reparación en caso de violaciones del derecho. <http://www.campanaderechoeducacion.org/justiciabilidad/pres.quee.php>

Presentación

En América Latina hay 80 millones de niñas y niños en situación de pobreza, y 32 millones en pobreza extrema (CEPAL, 2012). Promover que las niñas, los niños y adolescentes (NNA) puedan ejercer y disfrutar de sus derechos es una tarea que requiere de un intenso trabajo y de un cambio en los enfoques de muchas organizaciones y funcionarios públicos y privados. En los últimos siete años hemos tenido el privilegio y la oportunidad de trabajar sistemáticamente en este tema como economistas, con el objetivo de promover la mayor y mejor inversión en el bienestar de niños, niñas y adolescentes. Luego de siete años continuos de trabajo, decidimos hacer un alto para sistematizar y poner por escrito lo aprendido y desarrollado, con el fin de compartirlo. El presente documento, acompañado de reflexiones y cuestionamientos, es el fruto de dicho esfuerzo.

Las siguientes son las principales motivaciones que impulsaron esta sistematización:

- a) La primera es de naturaleza ética y moral: tenemos la responsabilidad de poner en papel lo aprendido, para compartirlo con aquellos que trabajan por los derechos de los niños y las niñas, y también con los jóvenes economistas con la finalidad de animarlos a escoger este tema como una especialidad académica. Luego de 15 años de trabajo por parte de cientos de personas, América Latina ha avanzado muy significativamente en el tema y ello debe ser el punto de partida de quienes se suman a este proceso. No exageramos al señalar que han sido invertido varios millones de dólares en este esfuerzo y las iniciativas, los desarrollos y las lecciones aprendidas deben dar su frutos (o rendimientos, como se les conoce en la jerga de los economistas) para concretar una mejor situación de los más vulnerables en nuestras injustas sociedades. Por ello hacemos el esfuerzo de escribir el presente texto.
- b) La segunda razón es de orden académico: es necesario presentar lo avanzado de manera ordenada, sistemática y lógica, para afinar y redondear lo avanzado. Por ello, no solo buscamos resumir y sintetizar las experiencias sino también trabajarlas con rigurosidad académica. Esperamos, por lo menos, lograr un avance en este sentido. Nuestra perspectiva puede ser resumida en aquello que denominamos “**inversión en la infancia**”. En la medida que un destino de los recursos públicos y privados tiene un retorno altísimo de la inversión, este merece una mayor prioridad en la cartera de inversiones públicas y privadas.

Además de ordenar lo trabajado en este tema, ofrecemos una reflexión sobre el mismo, buscando abrir nuevas perspectivas y enfoques en el pensamiento económico comprometido en nuestra “opción preferencial con los más pobres de los pobres”.

Esta aventura consta de varios caminos en paralelo:

- La sistematización: que supone recopilar lo avanzado y aportado por más de un millar de profesionales en la región, además de seleccionar aquellos aportes que nos parecen relevantes y aleccionadores, para dar cuenta de ellos en forma clara, asertiva, amigable y convincente. Finalmente, se busca discutir su significado y potencial, y cuestionar lo vigente o generalmente aceptado. Por ello, también buscamos dirigirnos a aquellos “viejos y testarudos economistas o científicos sociales”, con la finalidad de mostrarles estos hallazgos en la búsqueda de una economía al servicio de los más pobres.
- La perspectiva ética: que da cuenta de la necesidad de buscar la justicia, el desarrollo de una economía solidaria, la inclusión, la igualdad de oportunidades y un sentido trascendente a nuestras vidas. Este enfoque inspira algunas de nuestras reflexiones y de nuestros cuestionamientos al orden vigente en sus más profundas bases estructurales.

- Un camino técnico: que resuelva algunos de los paradigmas y encrucijadas que la economía nos plantea, tales como “la eficiencia y eficacia en la distribución de los recursos para todos”, el costo beneficio de las inversiones públicas y privadas, los costos de oportunidad al dejar de invertir en la infancia y otros temas aparentemente objetivos y fácticos. La economía está muy lejos de ser solo una ciencia y su carácter social es su esencia y principal sentido.
- Un esfuerzo técnico instrumental: para algunos casos de innovación, con el fin de adecuar el discurso político, ético e ideológico con propuestas que se encaminen a lograr cambios efectivos, pertinentes y sostenibles, para lograr la vigencia de los derechos del niño.
- Un camino político: que nos señale las “hojas de ruta por recorrer”, además de la necesidad de pasar desde la labor social (o promoción de los derechos humanos y, particularmente, los de la infancia) hasta la urgente necesidad de alcanzar cambios profundos en las estructuras económicas y políticas de nuestra sociedad. Solo si avanzamos en este camino lograremos mejoras tangibles, sostenibles y concretas en la vigencia de los derechos del niño.
- Un camino para promover la participación y la movilización social: hemos visto que si este esfuerzo no va acompañado de una permanente movilización social y mediática, no se logrará cambios en los decisores de políticas públicas y en la población en general. En este documento solo trataremos el tema de la participación de niños, niñas y adolescentes que, tal y como hemos comprobado, es posible y necesaria porque aporta de manera significativa a la mayor inversión en la infancia.

El presente documento se encuentra organizado en capítulos tal y como sigue:

- Los primeros capítulos tienen como objetivo ubicar y explicar el tema de la inversión en la infancia desde una mirada teórica y general, la cual busca fundamentar la pertinencia de incluir el tema en las agendas de las organizaciones que trabajan por el desarrollo humano, particularmente a favor de la infancia. Esta parte culmina con la presentación de la **hoja de ruta hacia la incidencia para la inversión en la infancia**, la cual busca proponer el mapa, la agenda, los pasos o una secuencia de hitos a alcanzar o resolver por parte de las instituciones que trabajan en este campo. Esto será posible solo si se acepta y reconoce que la inversión en los derechos humanos (y, particularmente de la inversión en la infancia) es pertinente y merece formar parte de sus planes estratégicos y de desarrollo institucional. Ello supone necesariamente diseñar de manera participativa un plan de incidencia política dirigida a la obtención de mayores recursos (y mejor utilizados) a favor de la infancia o, en todo caso, el cambio en la gestión y las políticas económicas públicas.
- Los siguientes capítulos tienen como objetivo presentar un conjunto de propuestas de políticas públicas que han sido desarrolladas a favor de la inversión en la infancia en América Latina a lo largo de estos años. Estas políticas públicas son de gestión u operativas, y su característica principal es que tienen implicancias presupuestales o suponen la acción concreta del comportamiento del Estado; por ende, de ponerse en marcha, mejorarían la realidad de los derechos del niño. Si bien buscamos alejarnos de la sola declaración principista, no basta una larga y detallada enumeración y descripción de cada una de ellas; es necesario una priorización debido a que, como señala Federico Arnillas, “no se puede comer un elefante de un bocado”. Necesariamente, ante un escenario de recursos y capacidades institucionales limitados, las políticas públicas deben ser priorizadas y ello necesita una amplia discusión.

- El tercer bloque tiene como objetivo profundizar los aspectos operativos y los instrumentos para promover la inversión en la infancia; ello implica, entre otros, conocer el proceso de formulación de los presupuestos públicos al igual que los indicadores de inversión en la infancia.
- El cuarto bloque tiene como objetivo analizar, bajo la perspectiva de la situación de América Latina, la situación de la infancia desde la perspectiva de la inversión, y busca concluir en la necesidad, urgencia y pertinencia de la demanda de recursos a favor de la infancia; es decir, en los destinos necesarios de los recursos y en la mejora de la gestión.
- Finalmente, el quinto bloque busca dar cuenta de la necesidad de la participación infantil en este tema, mostrando los avances alcanzados, analizando brevemente algunos tópicos económicos complementarios. Culmina con los retos, desafíos y conclusiones de lo anteriormente analizado.

Este documento tuvo su origen en el propósito de “pasar la posta” del trabajo realizado entre los años 1999 y 2012 a Save the Children Internacional. Sin embargo, el grupo meta se ha ampliado rápidamente y de manera significativa debido a que:

- Inicialmente los participantes en este esfuerzo se basaron en las organizaciones de niñas, niños y adolescentes, las organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONG), los organismos de cooperación, la academia y los profesionales independientes.
- En los últimos años se sumaron a estos esfuerzos algunos Estados, grupos de empresas (bajo el tema de la responsabilidad social empresarial) y algunos de los organismos financieros multilaterales.
- Recientemente han sido incorporados los “organismos rectores de las políticas de infancia de América Latina que han visto la pertinencia de sumarse a este esfuerzo. El Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes (IIN) de la OEA, la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (Senniaf) de Panamá, la Secretaría de Infancia de Paraguay y el ISHA de El Salvador son pioneros en este camino.

Por ello hemos redefinido su contenido y deseamos ir más allá de presentar un buen manual o punto de partida para las ONG. De forma complementaria, se pretende avanzar en la sistematización del trabajo realizado en este periodo y facilitar el proceso de aprendizaje a la nueva generación de profesionales y activistas que decidieron trabajar con el tema del presupuesto público, como parte de su trabajo de promoción del desarrollo.

Este documento ha sido escrito con el objetivo de compartir la experiencia conjunta de Save the Children Suecia, las coaliciones nacionales de infancia de América Latina, el Centro de Políticas Públicas y Derechos Humanos Equidad y del propio autor, durante los últimos 15 años en la promoción de los derechos humanos de los más vulnerables de América Latina, con énfasis en el Perú. No se pretende presentar las versiones oficiales desde estas instituciones sino resumir y presentar, de manera ordenada, las reflexiones, las experiencias y los resultados alcanzados en este periodo.

Pareciera que cada vez más organizaciones asumen que “sin recursos no hay garantía de derechos”, y que estas incluirán en su agenda estratégica el tema de la inversión en la infancia, destinando recursos para trabajar regularmente en ella, realizando planes de incidencia política a nivel nacional, regional y local. Este documento pretende hacer más corto el proceso de aprendizaje y por ello, a lo

largo de este texto, presentaremos desde niveles de enfoque teórico hasta aspectos muy operativos y concretos.

El documento muestra, deliberadamente, varios enfoques: a) por un lado, busca generar una discusión sobre la pertinencia y relevancia del tema, con el objetivo de que sea incluida en la agenda de las organizaciones que trabajan por los derechos del niño; b) por otro lado, busca mostrar los pasos, retos y tareas que supone incorporar el tema en la agenda institucional; c) también busca presentar los contenidos de los resultados concretos y verificables que pretende alcanzarse en esta tarea (es decir, el conjunto de propuestas de políticas públicas que los Estados deberían aprobar y poner en marcha); d) además, quiere mostrar cómo trabajar el tema desde el interior de la propia institución y en relación con otras instituciones; e) también trata de dar cuenta de aquello que no debe hacerse (es decir, ayudar a no cometer los mismos errores en el proceso de aprendizaje en la región); f) se orienta a dar cuenta de las lecciones aprendidas positivas en la promoción de la inversión en la infancia; y g) muestra las conclusiones a las que arribamos.

La presente publicación ha sido el fruto de la confluencia y aporte de muchas personas y organizaciones durante los últimos años. Muchas de sus ideas han sido fruto de largas discusiones y reflexiones. Reconocemos que el conocimiento es un fruto social; sin embargo, hay un grupo de personas que han tenido especial protagonismo en su desarrollo y a ellos deseamos agradecer. Los principales aportes provienen de los miembros de **Grupo Técnico Regional de inversión en Infancia** (GTRII), que inicialmente surgieron bajo el auspicio de la Universidad del Pacífico, luego de Save the Children Suecia y, recientemente, en el Centro de Políticas Públicas y Derechos Humanos - Equidad.

Debemos reconocer que en este documento, algunos aspectos no han sido trabajados y que otros muestran claras limitaciones, las cuales deben ser tomadas en cuenta. Entre ellas encontraremos:

- Los temas de gestión.
- Los temas de inversión en protección, en particular la inversión necesaria para atender a los grupos de niñas y niños en mayor situación de vulnerabilidad, como las infancias indígena y afro descendiente, entre otras.
- La descentralización administrativa.
- Los problemas estructurales del funcionamiento del Estado.
- El rol de los nuevos espacios de encuentro entre el Estado, en sus diferentes niveles, y la sociedad civil o el sector privado.
- El sobreconsumo, los problemas de sobrepeso en niñas y niños, las tecnologías de la información y comunicaciones, el desarrollo de la violencia, los NINI (sector de la población que “ni estudia ni trabaja”, formado mayormente por niñas, niños y jóvenes en edad escolar), entre otros.

Queremos agradecer especialmente a las siguientes personas: Javier Mujica, Federico Arnillas, Rodolfo Mendoza, Orlando Sosa, Enrique Vásquez, Maricarmen Franco, Federico Otero, Javier Chamorro, Beatriz Cartagena, David Ramírez, Clezio Freitas y Margarida Marques. En Save the Children Suecia, a Ulla Armyr, Andrea Portaro, Alicia Soto, Blanca Nomura, Ángels Simons, Gaby Reyes y Gina Solari. A los maestros Jürgen Shuldt y Norberto Liwsky, quienes nos han animado, inspirado y alentado en realizar este trabajo y dedicarle lo mejor de nosotros. Asimismo a Gloria Helfer y Ricardo Morales, por su tesón en promover una educación de calidad para los más pobres.

Finalmente, el autor de este documento desea agradecer muy especialmente a Nelly Pascasio, por la inspiración y el ánimo para seguir comprometido con las niñas y los niños, por su apoyo en los largos y demasiados viajes por América Latina durante todos estos años.

Advertencia: En la inversión en infancia existe un conjunto de acápite, temas y áreas que son cuestionables y que son abordados de forma muy diferente a la tradicional. A lo largo de este texto haremos aseveraciones claramente debatibles y que, en muchos casos, podrían resultar controversiales. Por ello invocamos a la comprensión y la reflexión; estamos predispuestos a escuchar enfoques distintos siempre y cuando estos pongan por delante el interés superior del niño.

CAPÍTULO N°: 1 LA INVERSIÓN EN LA INFANCIA Y SUS ARISTAS

El tema de la inversión en la infancia tiene su fundamento en las siguientes tesis y premisas, sobre las cuales se basa este enfoque:²

- Con la macroeconomía se puede decidir la suerte y el destino de millones de niñas, niños y adolescentes (NNA) (tesis).
- No hay política económica ajena a los derechos de NNA (tesis).
- Sin recursos no hay garantía de derechos (tesis).
- Las niñas y los niños deben ser primero en el presupuesto público, en razón de argumentos económicos de costo beneficio, obligaciones legales y aspectos éticos.
- Solo se puede resolver la problemática de NNA mediante políticas públicas relacionadas con la política económica y, en particular, con el presupuesto público.
- El Estado es el principal garante de los derechos de los NNA, tal como lo establece la normatividad internacional y nacional. Ello forma parte de los acuerdos y principios que regulan a la sociedad moderna y las relaciones internacionales.

Todo lo anteriormente expuesto señala la relación entre economía y derechos del niño. Este es nuestro tema general; su origen reside en la convicción de que el apoyo directo de las organizaciones privadas a favor de NNA no pueden resolver integralmente la problemática fundamental que los aqueja, ni asegurar la vigencia de sus derechos. Esto último solo es posible mediante la intervención del Estado, y sabemos que los principales instrumentos para esto son el presupuesto público y la política económica.

En el presente documento buscamos profundizar en este tema, procurando asegurar la vigencia de los derechos de NNA. Nuestra idea básica señala que en este campo se puede y debe lograr mejoras masivas y que, para ello, el camino a recorrer debe tener naturaleza técnica, social, política y ética.

Desde el punto de vista técnico, es esencial identificar los aspectos críticos en los cuales se debe trabajar. En este caso, dos de ellos merecen toda nuestra atención: el proceso de formulación y aprobación del presupuesto público a nivel nacional, regional y local; y la política fiscal que recolecta recursos de la sociedad y luego los redistribuye mediante el gasto público.³

Los actores sociales, las organizaciones sociales de base, las asociaciones, los gremios, los partidos políticos y los movimientos sociales, así como la iglesia, la academia y las organizaciones de la sociedad civil, son parte activa tanto del proceso de formulación y aprobación de las políticas fiscales como de la aprobación del presupuesto público. Adicionalmente, en los últimos años las empresas y sus gremios también participan activamente. Cada sector social, directa o indirectamente, es afectado en sentido positivo o negativo por este proceso. Solo para darnos una idea de todo esto, consideremos que en las economías latinoamericanas no menos del 15% del PBI es recaudado por el Estado desde los diferentes sectores sociales por medio de la política fiscal que luego es destinada al presupuesto público. Obviamente, toda la sociedad está pendiente de dicho proceso, actuando y reaccionando según el desempeño del Estado; detrás de ello existe una redistribución del ingreso en

² Estas serán desarrolladas a lo largo del presente documento.

³ El tema general se refiere a la política económica. Esto incluye aspectos productivos, monetarios, aquellos referidos al mercado del trabajo, comercio exterior, etc. Los temas de presupuesto y aspectos fiscales son solo una parte de esa larga lista.

algún sentido.⁴ Esto quiere decir que, a lo largo de este proceso, todos los sectores sociales tienen voz para actuar social y políticamente al verse involucrados y afectados.

Desde el punto de vista político, este proceso afecta a intereses concretos; es por ello que promover el tema produce una tensión social que se expresa políticamente en conflictos de clase y de grupo, así como en movilizaciones sociales. Por eso, podemos afirmar que el proceso de recaudación y aprobación del presupuesto público es el resultado de una correlación de fuerzas, en la cual cada sector se moviliza y busca su propio interés. Objetivamente, esta es la realidad y no cabe negarla. Bajo nuestro punto de vista, en el pasado los NNA no han tenido operadores políticos que busquen representar o promover ni sus intereses ni el destino concreto de los recursos y las políticas públicas de gestión económica a su favor. Expresiones como “los niños no votan” y “los niños son el futuro de la sociedad” son el resultado de la percepción de su rol secundario en este proceso; es por ello que el objetivo de la promoción de la inversión a favor de la infancia debe intervenir en este proceso, buscando que “los niños sean primero en la formulación del presupuesto público”.⁵

El presente documento busca dar cuenta de la “*hoja de ruta a favor de la inversión en infancia*”,⁶ las tareas, los retos y desafíos pendientes para ser actores proactivos en este proceso y lograr resultados tangibles y verificables a favor de los NNA; ello permitirá dejar atrás las puras declaraciones, la suscripción de convenios o convenciones internacionales, que en muchos casos se no trascienden las ceremonias ni la tímida exposición mediática, sin generar consecuencias prácticas y reales. Este es el tema que desarrollaremos a detalle en los siguientes capítulos.

Sin embargo el tema del presupuesto público, a pesar de ser el más importante en la política económica, no es el único.⁷ Existe un grupo de políticas económicas que afectan de manera directa e indirecta a los NNA y que deben ser abordadas en una agenda a largo plazo.

El segundo tema está relacionado con la política fiscal y el endeudamiento interno y externo. Es decir, todo aquello referido a las fuentes de financiamiento del presupuesto público y del Estado. Este tema ya está en la agenda de la infancia y, a la fecha, cuenta con aportes y avances significativos.

A continuación reseñamos brevemente alguno de esos temas complementarios:

- a. Políticas laborales: fijación del salario mínimo.
- b. Políticas comerciales: tales como la liberalización de productos agrícolas de consumo masivo.

⁴ El profesor Cesar Peñaranda ha elaborado un gráfico muy ilustrativo de este proceso: por un lado, muestra cómo los Estados europeos recaudan montos muy importantes en relación con el PBI y, a la par, el efecto de la política fiscal es positiva en la mejora de la distribución del ingreso. Por el contrario, en las economías latinoamericanas se recauda menos, mientras que la política fiscal es regresiva y el efecto neto de la distribución del gasto público es poco significativo para una sociedad cuya característica esencial es una inequitativa distribución del ingreso. Ver “Cámara de Comercio de Lima”, 2010.

⁵ Sin embargo, hay experiencias exitosas en la conformación de grupos de parlamentarios a favor de la infancia. Los casos de Paraguay, Perú y Nicaragua resaltan como sujetos de estudio. A futuro, los momentos previos a los procesos electorales deben ser considerados para obtener resultados a largo plazo.

⁶ Toda referencia posterior a inversión en infancia incluye no solo la necesidad de mayores recursos sino la de una mejora significativa de la eficiencia y eficacia en el gasto público y privado.

⁷ El presupuesto logra movilizar entre el 30% y 40% del PBI; es decir que recauda el 15% y redistribuye ese monto más el endeudamiento interno y externo. Por ello resulta el tema de entrada en la promoción de la inversión en infancia.

- c. Políticas fiscales específicas: tales como elegir la recaudación vía impuestos directos o indirectos, o las excepciones al principio de “caja única”, estableciendo impuestos tasas, arbitrios o contribuciones con destino predefinido.
- d. Políticas financieras: como la fijación de las tasas de interés de los créditos de consumo o hipotecario.
- e. Políticas crediticias: como las que tienen los organismos multilaterales, incluidas las “condicionalidades”.
- f. Políticas de emergencia.
- g. Políticas de cooperación internacional de desarrollo: tales como los programas de apoyo alimentario y el destino de un porcentaje del presupuesto nacional para acciones de cooperación internacional.
- h. Políticas sectoriales específicas: como las referidas a medicinas y subsidios a la producción agrícola entre otras.
- i. Otras políticas referidas a remesas, migración, medios de comunicación, programas sociales, etc.

Partimos de la constatación de que millones de NNA en el mundo (especialmente, en América Latina) no tienen asegurado el ejercicio de sus derechos más esenciales. Esto se da también en los países denominados desarrollados: basta señalar que en la floreciente sociedad norteamericana más de 50 millones de personas (esto es más del 15% de sus habitantes) no tiene ningún acceso a algún tipo de servicio de salud pública de calidad y gratuita; mientras que en América Latina, 80 millones de NNA viven en situación de pobreza y 32 en situación de pobreza extrema (CEPAL). Dicho de otra forma: ni el funcionamiento de la economía capitalista moderna ni de la economía de mercado aseguran por sí mismas que los NNA accedan al ejercicio pleno de sus derechos. Solo para ilustrar la situación de la infancia en nuestra región, mencionemos que durante la primera década del siglo XXI la situación de la infancia es la siguiente: ⁸

- La desnutrición crónica sigue siendo un grave problema.
- La mortalidad infantil continúa en niveles inaceptables.
- La anemia está generalizada.
- La cobertura de la educación inicial aún es un problema no resuelto.
- La cobertura de la educación primaria y secundaria no ha sido alcanzada plenamente.
- Más de 30 millones de jóvenes ni estudian ni trabajan (NINI).
- Millones de NNA no tienen acceso a agua potable ni a una vivienda saludable.
- Se mantiene generalizado el castigo físico y humillante.
- Los programas públicos a favor de NNA en situación de mayor vulnerabilidad son casi inexistentes.
- La brecha entre NNA y el resto de la sociedad es cada más amplia en materia de derechos.
- Los niveles de participación son mínimos o marginales.

Por otro lado, en el plano del derecho internacional (y de sus declaraciones), casi todos los países han suscrito y ratificado la Convención sobre los Derechos del Niño pero, luego de 23 años, su implementación no avanza como debería hacerlo. A las cifras antes señaladas sobre los NNA y la pobreza en nuestra región, debe considerarse que gastamos US\$ 73 mil millones en armamentos cada año (Ver Informe de la SIPRI del año 2011).⁹ Ante esta situación, cabe hacerse varias preguntas:

⁸ La bibliografía que sustenta esta situación es amplia. Ver por ejemplo las publicaciones de Save the Children.

⁹ Fuente: <http://www.sipri.org/yearbook/2012/2012/files/SIPRIYB12SummaryES.pdf>

- ✓ ¿Cuál es el error en políticas públicas que explica la gran brecha entre el discurso, la declaración y la realidad?
- ✓ ¿Son suficientes y correctas las estrategias de las organizaciones que promueven el desarrollo (y, en particular, los derechos del niño)?
- ✓ ¿Qué debe hacer el Estado bajo este contexto estructural?
- ✓ ¿Cómo deben reorientarse las estrategias de las organizaciones promotoras de los derechos humanos, particularmente de los derechos del niño?

Nuestras premisas básicas pueden ser resumidas en los siguientes puntos:

- La forma más efectiva de asegurar y alcanzar la vigencia de los derechos de los NNA es por medio de la incidencia política para la mayor y mejor inversión en infancia. Esto debe ser aceptado y reconocido por las organizaciones de promoción del desarrollo (OPDS), para luego ser incorporado en sus planes de trabajo a largo plazo.
- Para ello se debe desarrollar las capacidades institucionales internas, aprender de las experiencias en curso, destinar los recursos humanos, materiales y monetarios apropiados y desarrollar planes de trabajo a largo plazo junto con otras organizaciones. Finalmente, se debe redefinir las relaciones con otras instituciones y reorganizar el funcionamiento interno.
- La inversión en infancia debe, por tanto, ingresar al “mundo de la gran política”, buscando conseguir un cambio en la economía de los Estados.
- También se debe reorientar su visión institucional articulando su carisma, nicho de mercado o especialidad con el proceso de incidencia política.
- Por tanto, ante la imposibilidad de que las familias y los cuidadores de NNA logren asegurar la vigencia de sus derechos, los Estados en sus diferentes niveles y modalidades institucionales se convierten en los principales garantes. Nuestra misión es asegurarnos que esto suceda, más aun cuando todos los estudios recientes muestran que se cuenta con los recursos y las capacidades técnicas suficientes para alcanzar dicha meta.
- Nuestro trabajo y quehacer debe encaminarse a garantizar lo anteriormente expuesto. En caso contrario, millones de NNA continuarán abandonados, lejos de las condiciones materiales y subjetivas que les permitirían desarrollarse plenamente.

En relación con la infancia, el tema de nuestro interés asume diferentes denominaciones que reflejan los enfoques que subyacen en ellos, y muestran el camino a seguir. Estas son: inversión e infancia, financiamiento y niñez, gasto público e infancia, macroeconomía e infancia, entre otras.

Esto de ninguna manera supone abandonar o dejar en segundo plano el apoyo y la atención directa a NNA. Por el contrario, estos encuentran sentido y sustento al ser la base de la formulación y el diseño de políticas públicas masivas que deben ser promovidas y asumidas por el Estado.¹⁰

Desde un enfoque de derechos, debemos hablar de un Sistema Nacional de Protección de la Infancia (SNP). Es decir, se debe asegurar la vigencia de los derechos y la prevención de su violación. Bajo esta perspectiva, la inversión en la infancia conceptualmente se refiere a un nivel operativo más que teórico, el cual debe concretarse en la política económica y el análisis del presupuesto público.

EL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LA INFANCIA¹¹

Desde hace más de una década se viene discutiendo y hablando sobre la necesidad de un Sistema Nacional de Protección (SNP) para los NNA. A propósito del estudio sobre la violencia de Paulo Sérgio Pinheiro, se recomendó que los Estados proporcionen los recursos para su funcionamiento; obviamente, aquí la entrada temática correspondía a la violencia.

Para quienes impulsan la mayor y mejor inversión en la infancia para América Latina, el tema es claro: se trata de todas las políticas económicas. En una primera etapa, se ha optado por entrar al tema desde el análisis del presupuesto público.¹² En este campo específico se busca concretar las propuestas de políticas públicas en programas, presupuestos por resultados, proyectos y/o actividades y “cadenas presupuestales” que viabilicen la decisión política de una mayor inversión en la infancia. Sin embargo, la agenda es mucho más amplia e incluye a todas las políticas económicas, como la política laboral y salarial, la tributaria, la social, la monetaria, las políticas de generación de empleo y las sectoriales.

Finalmente, se trata de construir de manera sostenible un SNP a favor de la infancia. Es bajo esta entrada que repensamos el tema presupuestal, y eso es lo que vamos a desarrollar a continuación. A partir de ello, nos proyectaremos a formular la agenda pendiente.

Debemos señalar que un SNP no solo debe incluir la prestación de bienes y servicios. Debe incluir también aspectos de prevención y de reparación, e ir mucho más allá de lo tradicional (como en el caso de la educación, algo que más adelante desarrollaremos bajo el concepto de “sociedad

¹⁰ Se trata de una redefinición del apoyo directo a NNA, concibiendo su sentido como “proyectos pilotos” o validaciones de programas de mayor cobertura. Por ello, en su diseño la pregunta “¿qué se espera alcanzar como contribución o aportes a las políticas públicas?” es algo que no puede faltar. Complementariamente, la sistematización, la estandarización, el recojo de lecciones aprendidas y su divulgación son una necesidad.

¹¹ El concepto de Sistema Nacional de Protección, en varios países de la región, se refiere no solo a la infancia sino que incluyen a toda la población. En el cono sur incluyen la seguridad social y los sistemas de entrega de recursos a las poblaciones más vulnerables. Para las instituciones que trabajan a favor de la infancia, los SNP se refieren a este grupo etario y son parte de un sistema global que, igualmente, incluye la protección y la prevención.

¹² El análisis de los presupuestos públicos, bajo el enfoque de derechos del niño, se inició en América Latina en 1998, a partir de los estudios de Enrique Vázquez (Universidad del Pacífico) para el caso del Perú. Igualmente en África, Save the Children Suecia impulsó similar trabajo con la ONG sudafricana IDASA. Este proceso de análisis de los presupuestos públicos, denominado “visualización de los NNA en los presupuestos públicos”, continúa siendo realizado, así como los estudios en el tema en diferentes países; los últimos refieren a México (Fundación Idea). Guatemala, Nicaragua, Salvador, Honduras y Costa Rica (ICEFI). Falta realizar estudios completos en Ecuador, Brasil y Chile.

educadora”; para mayores detalles, ver el manual de la Fundación Arcor: “Educómetro, la infancia es la medida. Manual de Aplicación”. 2012).

Bajo esta perspectiva, las definiciones que utilizaremos son las siguientes: a) SNP es el conjunto de instituciones, bienes y servicios, estrategias, articulaciones y prácticas que aseguran la vigencia plena de los derechos de NNA; b) los actores principales incluyen a los organismos del Estado, los espacios de encuentro entre el Estado y la sociedad civil, la sociedad civil misma o el denominado sector no público, las empresas, las organizaciones sociales de base (especialmente aquellas que buscan la promoción de los derechos de NNA), los gremios, las iglesias y la academia; asimismo, los denominados Organismos de Promoción del Desarrollo (OPD), sean públicos, no públicos o mixtos; c) los componentes del SNP deben poder visualizarse en el funcionamiento del Estado y, principalmente, en el presupuesto público mediante pliegos, programas, proyectos, actividades, partidas y cadenas presupuestales; es decir que los SNP deben concretarse en políticas públicas para el ámbito de la política económica y en particular de los presupuestos públicos, aunque no sea este el único ámbito; y d) toda la institucionalidad debe ser presidida por instancias de encuentro interinstitucional que confluyan en un mismo sentido y tengan un rol vinculante en la definición de las políticas públicas, el uso y el destino de los recursos. En cada país, la coordinación de esta institucionalidad debe ser asumida por una institución determinada políticamente.

Desde la perspectiva de la promoción de la inversión en la infancia, requerimos reconceptualizar la visión de cada uno de los componentes de los SNP. En los países desarrollados se tiende a que cada una de las instituciones públicas asuma un rol exclusivo o excluyente. Las escuelas, por ejemplo, tienen como función o rol fundamental educar y formar, promoviendo los aprendizajes básicos y la formación de NNA. Por el contrario, en los países en desarrollo (y muchos de América Latina) las escuelas asumen o se les otorga funciones o roles referidos a la promoción de la salud básica, la promoción de la protección del medio ambiente, la educación alimentaria, etc. Todo ello sin contar con los recursos económicos suficientes.¹³

Con el crecimiento del Estado, la descentralización avanza en cuanto a la especialización a nivel nacional, subnacional y local en relación con el Estado; para esto, se van creando instituciones públicas especializadas que asumen nuevos roles y redefinen sus funciones. Surgen así programas, proyectos y actividades realizados en forma paralela y en coordinación con las instituciones existentes, tal como sucede con las escuelas.

En las primeras fases, las instituciones asumen múltiples funciones; más adelante, la especialización pasa a ser su característica. Este nivel de especialización avanza en los países en desarrollo de manera desigual y acorde con las problemáticas específicas. Igualmente, algunas de ellas surgen como resultado de la presencia de la cooperación internacional y de las ONG. A la fecha, no disponemos de un inventario o balance de este desarrollo, crecimiento y especialización; más aún cuando la experiencia de un país puede ser la base del desarrollo de otro. En América Latina, este aspecto es más importante en la medida que compartimos una cultura y formas de desarrollo de larga data.

Un tema clave en el desarrollo de un SNP de la infancia es conocer qué hace el Estado a favor de la infancia, y en particular cuántos recursos destinan a ella. Dado el importante desarrollo de internet y de los sistemas informáticos, uno tiende a pensar que esto es sencillo. Sin embargo, todo el diseño

¹³ El caso de las escuelas es tal vez el más ilustrativo. Ver “Los Centros de Atención Integral a la Infancia (CAIIS)”. Jorge Oroza Manrique. <http://es.scribd.com/JORGEOROZA>. Ver también: http://books.google.com.pe/books/about/Cumplo_y_exijo.html?id=oc1QMQAACAAJ&redir_esc=y

presupuestal no permite conocer la magnitud del gasto y su destino específico, a lo que debe agregarse un serio problema de transparencia en cuanto a la información presupuestal. En los últimos años este ha sido un tema de interés, a tal punto que se ha desarrollado indicadores de transparencia presupuestal como el de IBP (Proyecto Internacional de Presupuesto; IBP por sus siglas en inglés). Aunque no les corresponde a ellas, las organizaciones que trabajan a favor de la infancia son las que realizan, desde hace más de 15 años, el trabajo de cuantificar los recursos del presupuesto a favor de la infancia. Esta labor es conocida como la **“visualización de la infancia en los presupuestos públicos”**.

El largo camino de releer los presupuestos públicos es recorrido en la región desde 1998 y, a la fecha, la información y la metodología son conocidas y están disponibles luego de ser objeto de ajustes y perfeccionamientos sucesivos.¹⁴ En nuestra modesta opinión, la metodología desarrollada por la Fundación Ideas de México es la mejor lograda, pues ha logrado visualizar a los NNA en el presupuesto público para los destinos más importantes; lo que explica más del 95% de la inversión en la infancia. Sin embargo, queda por determinar el destino de recursos para programas específicos como NNA trabajadores y/o con discapacidad, lucha contra la violencia, etc.¹⁵

Partiendo de los aportes desarrollados por quienes han realizado el trabajo más serio sobre la “visualización de la inversión en los NNA”, se ha definido que la visualización de NNA en los presupuestos debe realizarse de “forma deductiva”; es decir que debe iniciarse el análisis desde los componentes generales pasando a los específicos, y de allí a los de componentes de detalle, programas, proyectos, actividades genéricas para finalizar en las actividades específicas.

Desde un punto de vista histórico, podemos señalar que esta hoja de ruta consiste en que el inicio de una actividad específica a favor de la infancia (que luego se convierte en una actividad genérica) pasa a convertirse en proyecto, luego en un programa, luego en una subfunción y finalmente en una función. En otros casos, se pasa directamente a un aspecto más amplio como resultado de la validación de los pasos anteriores en otros países o por las organizaciones de la sociedad civil y su transvase al Estado, haciéndose el proceso mucho más rápido y barato.¹⁶

En los últimos años se viene desarrollando una nueva metodología que supera algunos de los problemas antes mencionados. Se trata de los presupuestos por resultados o PPR, que agrupan un conjunto de actividades, proyectos y programas. El eje articulador está constituido por los impactos sobre el grupo meta, en este caso, la vigencia de los derechos del niño.¹⁷

Los Sistemas Nacionales de Protección no son solo para NNA; por el contrario, son y deben ser parte de un orden mayor que incluya a diferentes grupos etarios, en particular a aquellos que se encuentren en situación de riesgo y vulnerabilidad. Sin embargo, desde la perspectiva de la infancia, el SNP debe tener las siguientes características:

- a. Debe incluir actividades de prevención y no solo de atención y reparación.

¹⁴ Como fruto de nuestras investigaciones, el trabajo pionero en América Latina es el realizado por Save the Children Suecia a partir de 1998 por la Universidad del Pacífico. Ver “Los niños primero en el presupuesto público”. Para mayores detalles ver también los estudios realizados por Unicef, PNUD, OEI, ICEFI, Equidad, Plan Internacional y Fundación Ideas de México, entre otros.

¹⁵ El Centro de Políticas Públicas, EQUIDAD, viene desarrollando la investigación sobre la protección a NNA para cubrir este vacío.

¹⁶ Basta señalar las siguientes experiencias: el programa de salud básica al binomio madre/niña promovido por la ONG Prisma, con el apoyo de AID, y el programa Chicos y Chicas Chamba de la ONG Educa.

¹⁷ En el caso del Perú, los PPR se inician en 2008 y los primeros en formularse han sido los referidos a la infancia. A la fecha, hay programas vigentes en el Perú.

- b. Debe incluir el proceso de concientización y las actividades de formación en el enfoque de derechos, en particular en el enfoque de derechos del niño, incluyendo a funcionarios públicos y la población en general.
- c. Debe incluir la participación de NNA y sus organizaciones en forma legal, institucionalizada y con los recursos correspondientes.
- d. Los niveles de intervención deben estar determinados en los niveles nacional, subnacional y local, mediante organismos públicos descentralizados; los ámbitos deben corresponder a los poderes ejecutivo, judicial, legislativo y electoral.
- e. Los componentes fundamentales son los siguientes:
 - Educación.
 - Salud.
 - Alimentación y nutrición
 - Agua y saneamiento.
 - Identidad.
 - Protección (en el sentido restringido).¹⁸
 - Participación e información.
- f. Desde el punto de vista de los recursos, estos deben provenir de los ingresos regulares del Estado y constituir partidas presupuestarias regulares y multianuales.
- g. Debe instalarse y ponerse en funcionamiento los sistemas de rendición de cuentas y el acceso a la información presupuestal con transparencia.
- h. Igualmente, debe ponerse progresivamente en marcha los programas presupuestales por resultados (PPR) para grupos específicos de NNA.
- i. Desde el punto de vista de la gestión, deben funcionar de manera regular y eficiente los acuerdos y sistemas de coordinación multisectorial y de confluencia de las intervenciones.
- j. La autoridad de mayor nivel del SNP debe tener opinión vinculante o cuasi vinculante en relación con los aspectos financieros y presupuestales, así como con una activa participación en la aprobación de los criterios y fundamentos de las pautas de formulación y aprobación de los proyectos de inversión pública.
- k. Asimismo, se debe contar con planes de intervención a largo plazo en los cuales se determine, entre otros:
 - La priorización de grupos de NNA en mayor situación de vulnerabilidad.
 - La priorización de zonas de intervención.
 - Los contenidos mínimos, estándares y programas que necesariamente deben existir.
 - Montos mínimos de recursos destinados por temas, áreas y grupos etarios.
 - Un sistema de seguimiento, construcción de líneas de base y criterios de evaluación y pautas para la sistematización de experiencias y el recojo de las lecciones aprendidas.
 - Los mecanismos formales e informales presenciales y en línea de intercambio de experiencias, así como un sistema de formación de cuadros profesionales.

El SNP, en la parte que le corresponde a la infancia, comprende el conjunto de derechos de los NNA; estos pueden ser clasificados en cuatro categorías:¹⁹

¹⁸ Es decir, referido a los temas de violencia, trabajo infantil, abuso sexual y justicia penal, entre otros. No incluye el derecho a la educación, salud, vivienda y saneamiento, alimentación y nutrición y el derecho a la identidad.

¹⁹ Sobre la base del Manual de Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (UNICEF, 1998).

- **Supervivencia:** A este grupo pertenecen todos los derechos que procuran la preservación y el disfrute de la vida, más allá de la conservación de la existencia biológica. En términos generales, estos derechos se relacionan con las áreas de salud, nutrición y bienestar, consideradas en sus niveles más altos posibles.
- **Desarrollo:** En esta categoría se encuentran los derechos de niños, niñas y adolescentes asociados a las dimensiones físicas, mentales, sociales, morales y espirituales que intervienen en el desarrollo integral de sus capacidades y habilidades para desenvolverse en los diferentes ámbitos de la vida. Por lo tanto, incluye los derechos a la crianza y el desarrollo por parte de las madres y los padres, a la educación, el juego, la recreación, el esparcimiento, la participación en la vida cultural y las artes, y al desarrollo de su propia vida cultural, religión e idioma.
- **Ciudadanía:** En este grupo se cuentan los derechos relacionados con el reconocimiento de niños, niñas y adolescentes como ciudadanos y sujetos de derechos, al igual que la garantía de las condiciones básicas para vivir en sociedad y ejercer su libertad. En este sentido, se cuentan los derechos a ser registrado después del nacimiento, tener y conservar una identidad, y ejercer su libertad de información, expresión, opinión, asociación y participación.
- **Protección:** Dentro de este grupo se encuentra el resguardo ante todas las situaciones perjudiciales para la integridad y dignidad de la infancia y la adolescencia, que exigen la intervención del Estado para evitarlas, atenderlas y restablecer el estado de derecho, tal como sucede con la exposición a situaciones de abandono, maltrato, abuso, trabajo infantil, explotación sexual, secuestro, reclutamiento, conflicto con la ley, entre otras.²⁰

²⁰ Fuente: Vizcaíno, Jaime: “Recursos para infancia y adolescencia: una prioridad territorial”. Alianza por la niñez colombiana. Pg. 26. Febrero 2012.

Con el fin de incorporar el enfoque de la Convención en el análisis del presupuesto y las políticas públicas, ilustramos en la siguiente tabla cómo los derechos se concretan en artículos específicos definidos por la Convención sobre los Derechos del Niño.²¹

CATEGORÍAS DE DERECHOS DE LA INFANCIA Y LA CONVENCIÓN

DERECHO CATEGORÍA ²²		CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO
SUPERVIVENCIA	Art. 6	Derecho a la vida.
	Art. 24-25	Derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud.
	Art. 26	Derecho a la seguridad social.
	Art. 27	Derecho a un nivel de vida adecuado.
DESARROLLO	Art. 18	Derecho a que sus padres asuman su crianza y desarrollo.
	Art. 28-29	Derecho a la educación.
	Art. 30	Derecho a propia vida cultural y religiosa.
	Art. 3	Derecho al descanso, esparcimiento, juego y actividades recreativas.
CIUDADANÍA	Art. 7	Derecho a ser inscrito después del nacimiento y a tener nombre y nacionalidad, y a conocer y ser cuidado por sus padres.
	Art. 8	Derecho a preservar la identidad.
	Art. 12	Derecho de expresar su opinión libremente en los asuntos que le afectan.
	Art. 13	Derecho a la libertad de expresión.
	Art. 14	Derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión.
	Art. 15	Derecho a la libertad de asociación.
	Art. 16	Derecho a la privacidad.
	Art. 17	Derecho a la información.
PROTECCIÓN	Art. 9-11	Derecho a permanecer con los padres.
	Art. 19-23	Derecho a la protección ante maltrato, abuso o privación del medio familiar.
	Art. 32-36	Derecho a la protección ante toda forma de explotación laboral, sexual y abuso.
	Art. 37	Derechos ante la privación de su libertad.
	Art. 38	Derechos en situación de conflictos armados.
	Art. 39	Derecho a la recuperación y reintegración.
	Art. 40	Derechos en situación de conflictos con la ley.

Asumir esta nueva ruta a favor de los NNA no solo supone un cambio en el enfoque y la visión de las organizaciones que trabajan por los derechos del niño. Supone además un cambio en la actuación cotidiana y en la planificación a largo plazo de todas las organizaciones que trabajan por la infancia. Para esto sería necesario:

- Incluir el tema en sus planes estratégicos, multianuales y anuales.
- Destinar recursos financieros y humanos para trabajar en el tema.
- Incluir una unidad responsable de este tema en la estructura organizativa.
- Articular la atención directa con el diseño de propuestas de políticas públicas. Es decir que es necesario repensar las propias experiencias en el contexto de su replicabilidad y en las condiciones propias del Estado, con sus limitaciones y fortalezas.
- Aprender de otras experiencias.

²¹ Op. cit., Pg. 27.

²² Esta parte ha sido trabajada acorde con la propuesta de Vizcaíno, Op. Cit., y la metodología de Fundación Idea de México.

- Readecuar la institución para realizar planes de incidencia política.
- Diseñar, financiar e implementar planes de incidencia política en inversión en la infancia.
- Establecer las relaciones, alianzas y acuerdos para el trabajo conjunto.

En general, estamos hablando de dos grandes aspectos:

- Con la política económica (mejor dicho, con el manejo de la economía) se decide de manera directa e indirecta la suerte de millones de NNA.
- Para que se garantice la vigencia de los derechos del niño según lo establecido en la Convención, se requiere proporcionar los suficientes recursos.

Desde nuestro punto de vista, la primera premisa señalada líneas atrás es la más importante; fue planteada por Stefan de Vylder en un documento de 1999. En resumen, señala que quienes buscan la plena vigencia de los derechos del niño deben preocuparse también con la economía. Nosotros compartimos esto y sobre la base de ello consideramos que debe prepararse la agenda de trabajo. A partir de ello, especialmente con la participación de los “gerentes de programas de infancia”, se inició un largo y profundo trabajo en el tema del gasto público. En otras palabras, dentro del conjunto de temas probables, este fue el priorizado y a partir de él se inició un largo recorrido. Ya para el año 1999, las organizaciones que promueven los derechos del niño habían empezado a trabajar en el gasto público en infancia. Save the Children Suecia, en este sentido asumió un rol pionero.²³

Este nuevo camino plantea también repensar el “enfoque de derechos”, por ejemplo, cuando se habla de la globalidad y la universalidad de los derechos del niño frente a la gradualidad y el respeto, de manera progresiva y acorde con la disponibilidad y el máximo esfuerzo de los Estados. Nuestra entrada es más sencilla y operativa; se refiere al proceso de movilización social y a la búsqueda mediante el trabajo serio, sistemático y profesional de incidencia política para la mayor inversión y el mejor uso de los recursos públicos a favor de la infancia.²⁴

Bajo esta perspectiva el proceso de movilización social, la acumulación de fuerzas y el logro de una mayor conciencia a favor de la inversión para la infancia son aspectos muy importantes y esenciales. Sin embargo, la medida del éxito para este trabajo debe ser la mejora de las condiciones de vida, la garantía de los derechos y la prevención de su violación o menoscabo. La forma de medirlo sería mediante la mejora de los indicadores de inversión en la infancia. Pese a parecer algo radical, esta propuesta es la forma de superar los viejos enfoques que no lograron “tocar los bolsillos de los Estados” en dos décadas.

En la actualidad están dadas las condiciones ideológicas, técnicas e instrumentales para empezar una mejora sustantiva en cuanto a derechos del niño. Para América Latina, los 80 millones de NNA en situación de pobreza tienen, según esta perspectiva, la posibilidad de obtener grandes resultados en

²³ Ello supuso la incorporación de economistas al equipo de gerentes de programas de infancia, además del análisis y el estudio de la macroeconomía global (como fue el caso de Save the Children UK) y la promoción de estudios donde se resalta los temas de retornos y beneficios que trae destinar recursos para NNA. También incluye la priorización de la educación como tema privilegiado en la medida que demanda gran cantidad de recursos públicos.

²⁴ La experiencia latinoamericana de incidencia y movilización social a favor de la infancia nos muestra que se requiere de logros o hitos concretos en el proceso, y que estos alimentan la acumulación de fuerzas hacia mayores logros. Ello se puede resumir en la siguiente frase de Federico Arnillas, del Grupo Técnico Regional de Inversión en Infancia (GTRII): “No se puede comer un elefante de un solo bocado”.

plazos cortos. Más aun cuando, luego de una década de crecimiento, no se ha logrado los avances esperados según la disponibilidad de recursos y la acumulación de experiencias concretas.²⁵

²⁵ El último informe de SIPRI, instituto sueco especializado en el estudio del gasto en armas, informó que en 2012 la región gastó más de US\$ 73,000 millones en armas. Ver el reporte de 2012.

CAPÍTULO N°: 2 MACROECONOMÍA E INFANCIA

En los últimos años se ha desarrollado una serie de argumentos a favor de la inversión en la infancia. Estos se basan en acuerdos internacionales y dispositivos legales del más alto nivel como la Convención sobre los Derechos del Niño, las Constituciones de diversos países, diversos acuerdos internacionales sobre derechos humanos, educación y salud, entre otros. Otra serie de argumentos tiene su base en estudios empíricos que demuestran, de manera contundente, que esa inversión tiene impactos o resultados muy positivos sobre los NNA. Asimismo, la argumentación económica ha realizado estudios sobre el costo/beneficio alcanzado. La bibliografía refiere estudios de tipo teórico, académico y estudios específicos por países.

A. Tipos de argumentos: absolutos, relativos y otros

Los argumentos para justificar el destino de los recursos del Estado mediante el presupuesto público son de diferentes tipos. Algunos apuntan a que esa inversión es políticamente adecuada (lo cual significa que es legal, éticamente aceptable y que produce impactos positivos). En otras palabras, señala que ese destino es pertinente, adecuado y necesario. Estos argumentos son conocidos como **argumentos absolutos**.

Por otro lado, un segundo grupo de argumentos señala que es una mejor decisión invertir en la infancia **en lugar de (o en comparación a) otros destinos alternativos**. Este segundo enfoque señala que la inversión en infancia es más adecuada que otras opciones, más rentable y que tiene mejores impactos. Estos argumentos son llamados **relativos**.

Sin pretender ser exhaustivos, señalaremos algunos de los argumentos absolutos más conocidos:

- a. Es éticamente adecuada. Es prioritaria desde el punto de vista ético al ser una “opción preferencial por los pobres”.
- b. Es legal.
- c. Es políticamente pertinente.
- d. Es económicamente adecuada (es decir, tiene impactos positivos).
- e. Es rentable.
- f. Implica menores costos que no ejecutarla.
- g. Los rendimientos son superiores a los costos.

Los argumentos relativos se refieren a:

- h. Costo de oportunidad.
- i. Costo de no hacerlo.
- j. Priorizar a los sectores vulnerables de la sociedad.
- k. Tasa de retorno actualizada con otras opciones de uso.

Hay también múltiples referencias a una mezcla de ambos tipos de argumentos y sus alusiones a aspectos de visión, enfoques e ideologías. Algunos de ellos son los siguientes:

- “Toda decisión de política pública debe tener en cuenta sus efectos sobre la vida de los niños, niñas y adolescentes”.²⁶
- “Prevalencia de los derechos de la niñez”.²⁷
- “Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás”.

²⁶ Vizcaíno. Op. Cit.

²⁷ Op. Cit.

Argumentos éticos: Estos argumentos tienen una base ética epistemológica, como aquella que alude a la “opción preferencial por los pobres” o a la “opción preferencial por los sectores más vulnerables” (en este caso, niñas, niños y adolescentes en relación con otros sectores de la sociedad). También refieren al cumplimiento universal de los derechos, la dignidad humana y el cumplimiento de los derechos humanos en general: respetar, proteger, cumplir, facilitar y proveer su cumplimiento o vigencia. También se refieren a parte del proceso de la construcción de sociedades equitativas, solidarias y democráticas, la consolidación de la familia, la corresponsabilidad entre los diferentes actores sociales, etc. Estos argumentos son aceptados y reconocidos por la comunidad internacional en múltiples acuerdos y tratados internacionales, constituciones y leyes específicas.

Argumentos legales: Se refieren a los aspectos específicos de los convenios o tratados internacionales; los dispositivos legales de largo plazo como las constituciones, leyes orgánicas, políticas de Estado (como los acuerdos nacionales); los dispositivos legales, como las leyes específicas y otros dispositivos, como la Convención sobre los Derechos del Niño y el Pacto Internacional de Derechos Humanos, entre otros. Asimismo, en el ámbito internacional tenemos acuerdos específicos referidos a educación, discapacidad, pueblos indígenas y equidad de género, entre otros. Estos argumentos se concretan en la validez y pertinencia de la *justiciabilidad* nacional e internacional referidas a la inversión en la infancia. Las experiencias de Colombia y Brasil resultan aleccionadoras en ese sentido.²⁸

B. Argumentos a favor de la inversión en la infancia

Argumentos de tipo político. La experiencia en América Latina nos enseña que, en momentos o coyunturas electorales, los candidatos mencionan a los NNA como parte de sus campañas proselitistas. En particular, el tema de la educación es parte crucial de sus programas políticos, en la medida que afecta e involucra a la mayoría de la sociedad. Por ello, promueven y no tienen reparos en firmar pactos, compromisos y planes de gobierno a favor de la infancia. Sin embargo, una vez elegidos estos temas pasan al olvido. Por tanto, un paquete de argumentos adicionales refieren a cerrar la brecha entre lo ofrecido y lo realizado. Recordar e insistir en estos compromisos es una línea de argumentación adicional.²⁹

²⁸ El concepto de justiciabilidad se refiere a la posibilidad de exigir, mediante un mecanismo jurídico, el cumplimiento o la restitución de un derecho; en nuestro caso, el derecho a la educación. La exigibilidad jurídica está condicionada por la existencia de una legislación que garantice el cumplimiento de las obligaciones que se derivan de un derecho. Estas garantías se refieren a la posibilidad de interponer una denuncia o cualquier otro recurso jurídico ante a los tribunales, cuando el contenido del derecho ha sido violado. Para garantizar, respetar y proteger el cumplimiento de los derechos se necesita leyes que creen mecanismos de reparaciones en caso de violaciones de derechos.

Cabe destacar que la exigibilidad puede ser también política, no solo jurídica. Esto se da cuando los gobiernos se comprometen a ejecutar ciertas políticas y los ciudadanos pueden ejercer presión para que estas sean cumplidas. Por eso es tan importante que las y los ciudadanos conozcan sus derechos y la legislación que los protege, así como las políticas públicas y los planes de acción que deben garantizar su realización y disfrute efectivo.

La exigibilidad jurídica puede tener lugar en el ámbito nacional, regional e internacional. Existen mecanismos distintos para accionar cada uno de esos tres niveles. El ámbito nacional es siempre el punto de partida. <http://www.campanaderechoeducacion.org/justiciabilidad/pres.quee.php>

²⁹ Consideramos que estos pactos por la infancia, en algunos casos, no cuentan con detalles de concreción y que esto impide el seguimiento y monitoreo de su cumplimiento. Por ello, debe incluirse indicadores de cumplimiento objetivamente verificables. Los casos a los que nos referimos son los de Paraguay y Perú.

Cada una de estas líneas de argumentación requeriría de un análisis más detallado que no pretendemos reproducir aquí. Solo resaltaremos los siguientes aspectos:

- a. El destino de los recursos públicos debe considerarse como una inversión, en la medida en que produce impactos y retornos positivos,³⁰ y no como un gasto.
- b. El destino de esos recursos se orienta a la formación de “capital humano y social”.
- c. La inversión en la infancia tiene mayores tasas de retorno que otros destinos. En razón de que haya un mayor periodo de generación de los retornos.
- d. Mejora las competencias productivas.
- e. Genera menores gastos sociales.
- f. En lo referido a la inversión en salud:
 - Bajan las tasas de enfermedad y de mortalidad.
 - Mejoran los índices de nutrición.
 - Aumentan las prácticas saludables y disminuye la demanda de servicios de salud.
 - Aumenta la penetración de acciones de promoción y prevención.
- g. En lo referido a Educación:
 - Hay una menor repitencia y deserción escolar.
 - Hay una mayor permanencia y asistencia educativa.
 - Hay mejores resultados en calidad y mayor capacidad educativa.
 - Además: genera una menor tasa de analfabetismo, mayor nivel educativo promedio de la población, menores costos de recuperación escolar y mayor demanda de educación superior.³¹
- h. Adicionalmente, tiene rendimientos positivos e impactos múltiples.
- i. La inversión en la infancia es más rentable que otros destinos y, en particular, la mayor rentabilidad se obtiene al invertir en la primera infancia.
- j. Igualmente, el costo de oportunidad de este destino es superior al de otros.

Sobre estos temas, hay múltiples referencias a estudios sobre:³²

- Retornos de educación.
- Primera infancia.
- Prevención.
- Inversión por edades.

*A lo largo del texto nos referimos a la **inversión** en infancia en tres sentidos: 1) no se trata de un gasto, es decir que destinar recursos a la infancia tiene retornos o rendimientos económicos sociales y de derecho; 2) implica un mayor volumen de recursos y una mayor calidad en temas de infancia; y 3) debe ser una prioridad.*

Estos son los argumentos a favor de una mayor inversión en la infancia. (Ver Unicef [http://www.unicef.org/lac/como_influenciar_una_mayor_inversion_soc_en_la_infancia\(3\).pdf](http://www.unicef.org/lac/como_influenciar_una_mayor_inversion_soc_en_la_infancia(3).pdf)).

Al respecto, y por si fuese necesario a estas alturas, aclararemos que es necesario invertir en la infancia porque resulta esencial para la vigencia de los derechos del niño. Las razones tienen dos connotaciones muy importantes:

- La primera refiere qué es invertir en la infancia: se trata de otorgar o destinar más recursos y, a la par, mejorar la eficiencia y eficacia de los mismos.

³⁰ Vizcaíno, Op. cit.

³¹ Vizcaíno, Op. cit.

³² Ver CINDE, MEF Perú, Heckman 2002; Oroza et al.

- La segunda alude a por qué invertir prioritariamente en infancia, en un entorno en el que siempre hay restricción o limitación de recursos.

El presente documento busca dar cuenta de los niveles de avance y desarrollo sobre un tema general: macroeconomía e infancia. En el marco general, partimos de un enfoque que postula que las niñas y los niños tienen derechos, y que la oferta de más y mejores recursos económicos resulta esencial para garantizar esos derechos; adicionalmente en la gestión de la política económica se decide la suerte y el destino de millones de niñas y niños en todos los países del mundo. Se busca que quienes participen activamente en el diseño, la aprobación y la implementación de las políticas económicas, incorporen el enfoque de derechos del niño para que el avance en su vigencia sea aun mayor.

Adicionalmente, este documento tiene dos pretensiones mayores:

- Presentar de manera ordenada y sistemática la relación entre macroeconomía e infancia.
- Proponer una agenda de desarrollo de temas e instrumentos a futuro que se encaminen a lograr mayores (y mejor utilizados) recursos para la infancia.

Dado que en los presupuestos públicos los recursos de mayor magnitud destinados a la infancia van directo a la educación, desarrollaremos con mayor profundidad este aspecto.

Podemos señalar que en la década de 1990 se empieza a ver el tema de la macroeconomía y la infancia como esencial para asegurar la vigencia de sus derechos. El trabajo de Steven De Vylder es pionero en este sentido, si bien otros economistas en el pasado han señalado que la inversión en educación tiene retornos muy positivos. Bajo esta óptica, los estudios de detalle sobre educación, salud, alimentación, nutrición y protección han encontrado un gran desarrollo en muchos países, especialmente en América Latina.³³

En los dos últimos años, la agenda se ha ampliado de manera significativa hacia temas o áreas cercanas al presupuesto: los nuevos temas tienen que ver con la reforma tributaria en tanto que de allí se obtienen los recursos fiscales, la situación y legitimidad de la deuda externa e interna, que sustrae ingentes recursos fiscales al igual que el gasto militar o armas. Adicionalmente, temas como migraciones, tratados de libre comercio y programas sociales de última generación (como la entrega de dinero condicionada) son parte de la agenda en desarrollo. Otros temas, como pobreza y reestructuración de los programas sociales, están en pleno desarrollo.

Este desarrollo no ha sido ordenado y sistemático desde el punto de vista conceptual e instrumental. Temas como el costo/beneficio, costo de oportunidad, sostenibilidad y costo/calidad/efectividad son tratados de manera parcial y limitada.

Al respecto, los gerentes de programas de infancia son cada vez más conscientes de la urgencia y la necesidad de trabajar con mayor profundidad el tema. Basta señalar dos aspectos, tales como la definición del tema inversión e infancia para el Día del Debate del Comité de Derechos del Niño de las Naciones Unidas, y el acuerdo del Movimiento Global por la Infancia de América Latina y el Caribe para desarrollar capacidades técnicas en el campo.

³³ La cantidad de estudios existentes es muy grande. Basta señalar el estudio “Retornos de la educación en Perú, el costo de la una educación de calidad”: FULL Equidad, Caqui y Taqui de Perú, Brasil y Colombia.

En resumen: contamos con avances muy importantes en la búsqueda de más y mejor utilizados recursos para la infancia; sin embargo, hay temas que aún quedan pendientes por desarrollarse (ver acápite en el que abordamos la agenda a futuro).

CAPÍTULO N°: 3 LOS EFECTOS DE ASUMIR QUE, SIN RECURSOS BIEN UTILIZADOS, NO HAY GARANTÍA DE DERECHOS DEL NIÑO

A. Sujeto que asume esta tesis

Desde inicios del siglo XX, muchas organizaciones han luchado por los derechos del niño. Para ello han impulsado diversas formas de trabajo, así como estrategias y formas de intervención. Han transcurrido casi cien años y es conveniente retomar el tema, indagando *cuál es la situación de niñas, niños y adolescentes en relación con las posibilidades y potencialidades que ofrece la sociedad moderna*.

La constatación es más que evidente: millones de niñas y niños no tienen asegurados sus derechos a la sobrevivencia, el desarrollo humano, la protección y la participación, entre otros. Nuestras sociedades no han hecho “el máximo de los esfuerzos” y, por el contrario, es probable que se mantenga esta situación por varias décadas más o que se agrave si no se da un cambio fundamental en las políticas económicas. Ante ello nos preguntamos cuáles son los mejores caminos, estrategias y formas de trabajo que permitan este cambio de rumbo.

Las organizaciones a favor de la infancia han asumido diferentes formas de trabajo que podrían ser clasificadas en cinco tipos: (Ver “La Brújula de Save the Children Suecia: métodos de trabajo”).³⁴

- **Apoyo directo:** Consiste en prestar directamente servicios a los NNA. Es decir que se busca aumentar la asistencia a las escuelas, reducir el abandono y la repitencia, así como procurar que todos terminen sus estudios antes de cumplir la mayoría de edad; lo mismo en cuanto a salud, alimentación, nutrición, saneamiento, agua, etc. En muchos casos, estas intervenciones tienen un carácter demostrativo. En años anteriores se ha desarrollado una importante experiencia en estas áreas; en el ámbito local, se desarrolló para toda América Latina durante las últimas décadas. Algunas experiencias han servido de base y sustento para el diseño de políticas públicas asumidas por los Estados; por ejemplo, los programas de atención a la primera infancia en El Salvador, Bolivia, Perú y Guatemala, o la importante experiencia de Chicos Chamba en Perú. En el caso de la inversión en infancia, resaltan las experiencias de los presupuestos participativos en Brasil y Perú, y el financiamiento de la Ley de Protección de la Niñez y Adolescencia (LEPINA) en El Salvador.
- **Investigación y capacitación.** Consiste en el análisis situacional de las causas y las consecuencias de la realidad de la infancia. Un ejemplo de esto son los casos de los NNA recicladores, las causas de la desnutrición crónica, las experiencias de los presupuestos participativos en Brasil, Perú y Paraguay, etc. Ello incluye también el desarrollo de nuevos instrumentos y metodologías (ver acápite correspondiente). Algunos de estos ejemplos son los estudios de reformas fiscales y financiamiento global de los Sistemas Nacionales de Protección, el desarrollo de algunas de las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño. Además se busca la construcción de una agenda común que incluya, por ejemplo, la visualización de las niñas y los niños en los presupuestos, en los temas de protección y en los estudios de costo/calidad/eficiencia como Full Equidad.³⁵ La estrategia seleccionada

³⁴ Hemos tomado como base el documento de Save the Children Suecia denominado “La Brújula”, en la cual se describe cuatro formas de trabajo. Hemos añadido una quinta forma, que denominamos “puesta en agenda pública”. <http://www.savethechildren.org.pe/?s=brujula&x=20&y=10>

³⁵ <http://es.scribd.com/doc/29497539/Full-Final>

consiste en sentar las bases ideológicas y técnicas para el trabajo de incidencia en este tema.

- **Difusión.** Consiste en sistematizar y dar a conocer las mejores prácticas, los acuerdos internacionales y las políticas públicas aprobadas. Asimismo, los resultados de los estudios e investigaciones.
Ejemplo de esto son las campañas por el derecho a la educación y las recomendaciones priorizadas y sustentadas del Comité entre las organizaciones de la sociedad civil, la academia, las instancias involucradas del estado y la cooperación internacional. Se incluye a las organizaciones de niñas, niños y adolescentes.
- **Puesta en la agenda pública de la situación y necesidades de niñas, niños y adolescentes:** Consiste en promover de forma sistemática que la situación y los derechos de la infancia figuren en los medios de comunicación y sean parte de la agenda pública. Este aspecto es esencial y es condición previa para la incidencia política; en caso contrario, los resultados pueden ser infructuosos.
Ejemplo de ello son las campañas “Inversión en la infancia”, factor clave de lucha contra la pobreza de la Fundación Van Leer y Salgalú. De igual manera, la experiencia “ponete en mis zapatos”, de la Codeni en Nicaragua. Todo forma parte de la creación de un movimiento de personalidades, organizaciones y partidos políticos a favor de la infancia. El rol de los medios de comunicación, redes sociales y eventos lleva a sensibilizar a la opinión pública y lleva a crear las condiciones sociales y políticas para proponer políticas públicas a favor de la infancia.
- **Incidencia:** Consiste en influir en los decisores para la aprobación de políticas públicas a favor de la infancia. Supone el diseño y la implementación de planes de incidencia con resultados verificables objetivamente. Ejemplos de ello son las experiencias de “Los niños primero en el presupuesto público” y los presupuestos participativos en Fortaleza (Brasil).

Cada una de estas formas de intervención y sus múltiples combinaciones son válidas y pertinentes, acordes con la situación concreta de niñas y niños en los diferentes países y localidades, y deben formar parte de una situación o de un proceso histórico determinado. Sin embargo, para todos los países hay una estrategia que resulta esencial e indispensable: **la incidencia política, para que los Estados destinen más y mejores recursos a la infancia.** Bajo este punto de vista se busca que en las políticas públicas (y, en particular, en las políticas económicas) se asuma como criterio esencial la vigencia de los derechos del niño. Nuestra propuesta consiste en que todas las formas de intervención deben aportar a la incidencia política sobre el Estado; ello incluye a las mismas organizaciones públicas que trabajan a favor de la infancia dentro del Estado, tales como los organismos rectores.

En los últimos años se ha incrementado el número de actores e institucionales que trabajan a favor de los derechos del niño. Los roles que cumplen son diversos y su aporte es positivo, puesto que van ocupando los espacios públicos y asumiendo un rol clave sobre los decisores de políticas públicas. Asimismo van asumiendo el enfoque de derechos como eje de su visión institucional.³⁶ Asumir la premisa de que “sin recursos no hay garantía de derechos” tiene efectos directos sobre su rol y actuación. En este capítulo intentaremos plantear esas consecuencias.

³⁶ Se entiende como enfoque de derechos humanos “un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que, desde el punto de vista normativo, está basado en normas internacionales de derechos humanos y, desde el punto de vista operacional, está orientado a la promoción y protección de los derechos humanos” (OACDH, 2006). “Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la Cooperación para el Desarrollo”. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para DH. New York. 2006.

B. Opciones generales.

El primer paso consiste en reconceptualizar o repensar sus intervenciones y su rol institucional, como parte de un proceso mayor en el cual se diseña, construye y propone políticas públicas con efectos verificables a favor de los derechos del niño; es decir que sus intervenciones son experiencias y casos paradigmáticos y demostrativos de lo que debería promover el Estado como principal garante de los derechos del niño. Dicho de otra forma, son concebidos como proyectos pilotos para definir, validar y construir protocolos de prácticas públicas que deben ser promovidas en forma masiva. Ejemplos claros de este concepto son las experiencias de Care y Prisma en el Perú, con los programas de salud para madres y niños de la primera infancia, o el programa para jóvenes Chicos y Chicas Chamba de la Red Educa y la Municipalidad Metropolitana de Lima.

En otros casos, este tránsito de las prácticas de apoyo directo al diseño de políticas públicas se da de forma personalizada; es decir que los funcionarios de la sociedad civil que desarrollaron esas experiencias pasan a asumir cargo públicos, y masifican y convierten esas experiencias en parte del Estado. Son los casos de Paraguay, Perú y El Salvador, entre otros, en que los funcionarios de la sociedad civil se convierten en protagonistas de las decisiones sobre políticas públicas.

Asumir esta idea y repensar el sentido de sus intervenciones lleva a construir una nueva hoja de ruta hacia la incidencia política en la mayor (y mejor) inversión en la infancia. Ello supone cambios en la ruta del desarrollo institucional interno, tales como las siguientes:

- Cambios en la visión institucional.
- Especialización en un nicho, área o tema.
- Incorporación en el plan estratégico.
- Cambios en las capacidades internas.
- Construcción de nuevos sistemas de línea de base, monitoreo, seguimiento, sistematización y evaluación.
- Cambios en las fuentes y destinos de los recursos.
- Cambios en las relaciones institucionales.
- Cambios en la organización.

Supone también la especialización en la agenda, pudiendo optarse por una mezcla o especialización, así como por la necesidad perentoria del establecimiento de nuevas relaciones de colaboración y cooperación interinstitucional.

Para quienes asumen como parte de su agenda el componente de incidencia política, una condición sería participar de las denominadas “Mesas de Inversión por la Infancia” a nivel local, subnacional, nacional y regional.

Este proceso de reingeniería institucional supone la evaluación de sus fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA), así como la revisión de su visión, capacidades, uso y disponibilidad de recursos, las relaciones internas y su organización. Asimismo, el desarrollo de nuevas capacidades internas y contar con un equipo altamente especializado, y con los ámbitos y espacios de actuación. Además, como condición esencial, se debe articular a una red más amplia para poder ser parte de

una comunidad de aprendizaje.³⁷ Igualmente, se debe tomar conocimiento de las lecciones aprendidas en este proceso.

³⁷ El Grupo Técnico Regional de Inversión en Infancia (GTRII) del Centro de Políticas Públicas Equidad, con el auspicio de Save the Children Suecia, cuenta con amplias experiencia, metodologías e instrumentos que facilitan y permiten este tránsito.

CAPÍTULO N° 4: 20 REGLAS DE ORO PARA EL ÉXITO EN LA PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN EN LA INFANCIA

A partir de la experiencia de las organizaciones que trabajan por la promoción de los derechos del niño en América Latina, hemos recogido algunas lecciones que denominaremos **reglas de oro**. Las presentamos a continuación, convencidos de que muchas más han quedado en el tintero.

- Trabajo a largo plazo: no se obtendrá resultados en el corto plazo y es indispensable acumular fuerzas sistemáticamente. Por ejemplo, el proceso de formación de los profesionales puede tomar dos o tres años.
- Trabajo colectivo: la participación de diversas instituciones con especialidades y roles diferentes es clave para avanzar. De esta manera debe generarse mecanismos de encuentro para un proceso que va desde la coordinación y el conocimiento mutuo hasta las acciones y el trabajo conjunto. Los protagonismos institucionales no tienen cabida y se debe ser conscientes de que todos pueden y deben aportar, teniendo como objetivo supremo los derechos del niño.
- Necesidad de un plan de trabajo a largo plazo: el cual debe crearse en forma participativa con la capacidad de poder ajustarse a la realidad de cada país.
- Destinar recursos: las instituciones deben aportar recursos materiales, humanos y financieros, así como generar formas de autofinanciamiento. Sería ideal poder contar con un patrocinador.
- Los resultados válidos son verificables: no basta con medir procesos sino impactos.
- Logros escalonados: el logro de objetivos debe ser un aspecto clave, pero estos deben ser graduales. La expresión “no se puede comer un elefante de un bocado” resume esta regla.
- Acumular fuerzas: cada acción, actividad y logro debe estar encaminada a acumular fuerzas y consolidar relaciones para la etapa siguiente.
- Necesidad de resultados concretos para animarse: no basta lograr una “mayor conciencia”, una mejor organización” o “mayores y mejores relaciones”. En nuestro campo, la medida del éxito consiste en obtener mayores y mejor recursos ejecutados, concretados en una mayor vigencia de los derechos del niño. Por ello, los indicadores de inversión en infancia son un aspecto clave (ver más adelante).
- Alianzas para temas o áreas específicas: las relaciones y alianzas deben mantenerse y ser promovidas por temas o áreas específicas. Los actores a convocar son las organizaciones del Estado en sus diferentes niveles, la academia, las organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones sociales de base, las empresas, la cooperación internacional, las iglesias y las organizaciones gremiales y sociales, así como los partidos políticos y las organizaciones de niñas, niños y adolescentes. Además, debe procurar sumar personalidades y profesionales independientes.
- Creación de espacios de encuentro multiinstitucional: deben fomentarse el funcionamiento de espacios de encuentro permanentes, con la participación de diversas y múltiples instituciones que trabajan por la infancia.
- Alianzas con los medios: se debe convocar y trabajar con los medios de comunicación y tener presencia en las redes sociales. Este es un aspecto fundamental y que muchas veces determina el logro de resultados positivos.

- Definir los resultados a alcanzar: debe tenerse absoluta claridad en la definición de los logros, hitos y resultados a obtener por cada una de las acciones y de los planes de incidencia promovidos (ver acápite siguiente)
- Cada experiencia debe ser validada y documentada junto con sus protocolos: para esto, debe contarse con los espacios y el tiempo adecuado para compartir y retroalimentar cada experiencia. En otros casos, debe documentarse la práctica y la experiencia según los protocolos correspondientes.
- Formar parte de una comunidad de aprendizaje: el trabajo y la práctica en este tema debe ser compartido por múltiples instituciones en los ámbitos local, nacional e internacional. De ellas se debe aprender y con ellas se debe compartir; lo aprendido y avanzado por una institución debe ser patrimonio de todas. Por ello, formar parte de una comunidad de aprendizaje es esencial para ahorrar tiempo y recursos.
- Destinar recursos para esta actividad: si se quiere promover la promoción de la inversión en la infancia, debe destinársele parte de los recursos institucionales en forma explícita y asertiva. No basta con que esté en la agenda institucional, también debe existir un responsable institucional para el tema. Lo ideal es contar con un equipo de por lo menos dos personas capacitadas y que establezcan las relaciones con la comunidad de aprendizaje (nacional y regional).³⁸
- Tener o participar de un equipo: este debe ser muy especializado y tener acceso “a la frontera del conocimiento” en el tema que la institución trabaja, destinando una parte de su tiempo para esta tarea.
- Promover o impulsar propuestas o medidas “Pareto”: se trata de promover medidas que tengan un gran impacto a favor de la infancia con reducidos esfuerzos o costos, como por ejemplo la creación de espacios permanentes y legales para promover proyectos de ley a favor de niñas, niños y adolescentes.
- Propuestas o medidas dominó: son aquellas medidas que desencadenan procesos o medidas mayores. Por ejemplo, promover que un porcentaje de los presupuestos municipales sean destinados directamente a proyectos a favor de la infancia
- Cuestión de proporciones: debemos considerar que, en el presupuesto público, los principales destinos son educación, salud, alimentación y nutrición, y que estos suelen recibir más del 90% del presupuesto destinado a la infancia. En los planes de incidencia resulta mucho más difícil obtener mayores recursos para estos rubros. Por ello es posible buscar obtener recursos para los otros rubros que implican un menor esfuerzo económico. Ello permitirá también acumular fuerzas por obtener resultados positivos.³⁹
- Aprender de la experiencia propia y ajena: en los últimos años, con la presencia de internet y las redes sociales, el conocimiento se desarrolla en forma mucho más amplia y profunda. Por ello, cada institución debe desarrollar la capacidad de aprender de sí misma y de las experiencias ajenas; esto debe ser parte de los planes de capacitación del propio personal a

³⁸ El GTRII, Equidad y Save the Children Suecia han organizado 18 talleres nacionales y regionales en América Latina con la participación de 1,070 funcionarios que trabajan en instituciones de infancia. Solo se ha llegado a la fecha al 20% de los funcionarios de las 2,700 organizaciones que existen en la región.

³⁹ Los estudios de “visualización de la inversión de la infancia” en México, Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador, Colombia, Perú, Argentina y Paraguay así lo confirman.

largo plazo. Otra opción sería establecer acuerdos con consultores independientes u otras instituciones para este fin.

CAPÍTULO N° 5: LA HOJA DE RUTA HACIA LA INCIDENCIA PARA LA INVERSIÓN EN LA INFANCIA

Creemos que la inversión en infancia se puede trabajar y procesar bajo el criterio de la denominada **hoja de ruta hacia la incidencia para una mayor inversión en la infancia** (a la que denominaremos simplemente “hoja de ruta”). Este es el camino que una organización o colectivo debe recorrer para lograr una mayor inversión en la infancia, de manera sostenible, y que se traduzca en garantía de los derechos del niño. El responsable de implementar y poner en marcha el plan de incidencia, en este caso, debe ser un colectivo de la sociedad civil que asuma este enfoque y procese un plan de trabajo de largo plazo.

La hoja de ruta se debe sustentar en un plan de incidencia a largo plazo, formulado y asumido por un colectivo sobre la base no solo de las condiciones nacionales o locales, sino también en el “estado del arte” y las lecciones aprendidas de otras experiencias latinoamericanas y globales. También debe considerar un proceso de gestión y de trabajo profesional y de alto nivel técnico, con un contenido ético, y la cooperación entre profesionales, instituciones públicas y privadas que tengan como orientación el enfoque de derechos del niño. A partir de la experiencia en América Latina durante los últimos siete años, se ha construido una hoja de ruta o secuencia a seguir en el trabajo de incidencia en cuanto a inversión en la infancia, según la cual cada país sirve de guía o pauta para quienes optan por este camino. En cada una de las fases hemos definido hitos verificables a alcanzar y cada uno de ellos puede ser una medida de su propio cumplimiento, facilitando el avance y la suma de los esfuerzos.

Postulamos la siguiente hoja de ruta como una base a ser tomada en cuenta para organizar el trabajo. Cada país deberá construir su propia hoja de ruta en función de sus características particulares. La presente es solo una referencia.

La hoja de ruta está compuesta por diez fases que pueden darse de forma consecutiva o alterna.⁴⁰ Esta hoja de ruta puede ser utilizada para metas de incidencia a nivel local, subnacional y nacional, o para desarrollar un área temática particular como educación, primera infancia, mejora de la calidad del gasto o atención a un grupo meta particular de niñas y niños. Las principales fases son las siguientes:

Fase 1. Asumir que sin recursos no hay garantía de derechos para los NNA. Esto implica una reflexión profunda sobre la trayectoria institucional, con una perspectiva de largo plazo. La reflexión central se refiere a incorporar el enfoque de derechos y que el Estado es el garante de los derechos del niño; ello debe expresarse en el destino de los recursos del presupuesto público con prioridad absoluta en la infancia. Asimismo, el rol de las organizaciones que trabajan por la infancia deben incluir en su estrategia de trabajo e intervención tanto a la incidencia política como a la promoción de la movilización social para el cambio de las políticas públicas. Ello implica destinar recursos para esta línea de trabajo e incluirlos en los planes estratégicos y operativos.

⁴⁰ La hoja de ruta se basa en una propuesta de monitoreo de planes de incidencia que Save the Children Suecia utiliza desde el año 2008; esta ha sido ampliada y reformulada por el autor de este documento.

- a) Asumir el enfoque: consiste en reconocer, de manera asertiva y explícita, que la inversión en la infancia es un área de trabajo o una línea de intervención que garantiza los derechos del niño. Supone incluirla como área de programación e intervención; para ello, debe destinarse los recursos humanos y financieros necesarios. La decisión que suele tomarse es iniciar el trabajo con el tema del presupuesto público; no se trata de un trabajo coyuntural sino de largo plazo.⁴¹
- b) Fase de planeación: incluye el reconocimiento de los avances disponibles sobre el tema, asumir los enfoques y tener las competencias profesionales. Incluye la preparación de un plan de trabajo a largo plazo, la utilización del ‘benchmarking’, el desarrollo de una base técnica y de un paquete de competencias en gestión pública. Incluye el desarrollo de planes de trabajo, de proyectos a ser financiados y del presupuesto de operación. Debe tenerse en cuenta que la institucionalidad del trabajo debe ser estable y sostenible.

Fase 2: Movilización social a favor de la inversión en la infancia. Un aspecto esencial es la participación de organizaciones sociales en esta causa. Ello supone el trabajo con los medios de comunicación, la presencia pública, la creación de grupos impulsores, mesas de trabajo y el establecimiento de relaciones de cooperación y confluencia. A niveles más avanzados, implica estar presentes, en grupos organizados, en los espacios públicos y políticos. Para esto, se debe definir:

- a) Los participantes del grupo impulsor.
- b) Las instituciones participantes.
- c) Los aliados.
- d) Los mecanismos de participación infantil.
- e) Los medios de comunicación convocados.
- f) Quién asume el liderazgo inicial.

Fase 3: Conocimiento del problema y formación de un grupo impulsor nacional. Esta etapa supone la decisión estratégica de trabajar sistemática y regularmente en la conformación de un equipo de trabajo especializado, con la participación de profesionales economistas que incorporen el enfoque de derechos y la Convención sobre los Derechos del Niño como un instrumento de incidencia política. Este equipo es conocido como grupo impulsor. Asimismo, debe considerarse el conocimiento y el desarrollo de los instrumentos para el análisis macroeconómico, particularmente de los presupuestos públicos en infancia; esto es conocido como “visibilización”. Las tareas a realizar consisten en:

- a) Lograr que las instituciones participantes incluyan en la agenda interna y en sus planes estratégicos el tema de la inversión en la infancia, destinando los recursos apropiados.
- b) Conformar la Mesa de Inversión en Infancia.
- c) Construir las bases técnicas y profesionales: para este trabajo se requiere convocar a un equipo técnico profesional que asuma el desarrollo del tema a largo plazo; este debe contar con un nivel muy alto e incluir a profesionales jóvenes que reproduzcan y amplíen la capacidad de análisis del tema priorizado.
- d) Realizar estudios de visualización de la infancia en los presupuestos públicos.
- e) Realizar talleres nacionales de formación y sensibilización.

⁴¹ Save the Children inició este trabajo de manera sistemática en 1998 y suscribió un convenio de cooperación con la Universidad del Pacífico.

- f) Diseñar un plan de trabajo a largo plazo.
- g) Participar en talleres regionales.

Fase 4: Contribución al debate. El aporte a la discusión sobre los derechos del niño parte del sistema nacional de protección y puede resumirse en el lema: “la inversión justa y adecuada garantiza el cumplimiento y el pleno ejercicio de los derechos del niño”.

- a) Debe realizarse estudios más detallados sobre inversión en los presupuestos públicos.
- b) Debe señalarse temas prioritarios a ser trabajados.
- c) Debe proponerse acuerdos nacionales y conformarse mesas de trabajo sobre los temas priorizados.
- d) Debe empezarse a formular políticas públicas de largo plazo en el tema de inversión en la infancia.
- e) Debe participarse en talleres regionales en el interior del país.
- f) Debe participarse en la comunidad virtual de aprendizaje.
- g) Debe desarrollarse experiencias en los ámbitos local y subnacional.

Fase 5: Poner en agenda el tema. Las organizaciones de la sociedad civil y los Estados deben incluir este tema en los planes de trabajo, en la planificación estratégica, en el diseño y la incidencia en políticas públicas, dándole la debida importancia.

- a) La inversión en Infancia debe ser incluida en los Acuerdos Nacionales.
- b) Debe desarrollarse instrumentos específicos para la promoción de la inversión en infancia.
- c) Debe trabajarse indicadores y sistemas de seguimiento del gasto público.
- d) Debe desarrollarse experiencias en el ámbito local.
- e) Debe diseñarse propuestas de políticas públicas por cada tema priorizado.
- f) Debe desarrollarse acuerdos y crearse espacios de encuentro entre el Estado y la sociedad civil.
- g) Las niñas, los niños y adolescentes deben participar en todo este proceso.

Fase 6: Influir en quienes deciden las políticas públicas. Así se obtiene resultados concretos, objetivos y verificables incluso si estos son parciales. Incluye la aprobación de políticas de Estado, planes nacionales de largo y mediano plazo, entre otros.

- a) Debe formalizarse espacios de encuentro entre sociedad civil y Estado.
- b) Debe establecerse alianzas y acuerdos de cooperación con otras organizaciones.
- c) Debe diseñarse propuestas de políticas públicas mediante dispositivos legales, procurando la mayor y mejor utilización de recursos en la infancia.
- d) Debe definirse la hoja de ruta, los logros esperados y el plan de incidencia política con sumo detalle, buscando las sinergias correspondientes.

Fase 7: Cambios en las políticas públicas:

- a) Incluye la búsqueda de resultados o logros concretos y verificables para la aprobación de políticas públicas, especialmente en el plazo jurídico (ver más adelante el detalle del paquete de propuestas para el tema de financiamiento y de destinos).
- b) También incluye aprobar políticas públicas con efectos y financiamiento a largo plazo.
- c) Aprobar sistemas operativos de implementación.
- d) Aprobar sistemas públicos de rendición de cuentas y de seguimiento.

Fase 8: Políticas públicas en implementación. Debe ponerse en marcha medidas concretas para el tema de gestión.

- a) Políticas públicas con recursos e impactos.
- b) Rendición de cuentas con indicadores verificables.
- c) Sistemas operativos incluidos en el funcionamiento regular del Estado a nivel nacional, subnacional y local.
- d) Uso de recursos en forma eficiente y eficaz, con una adecuada relación de costo/beneficio.
- e) Mejora de la calidad del gasto: focalización, filtración, prioridades del grupo meta.
- f) Programas específicos.

Fase 9: Cambios en la vida de los NNA:

- a) Mejora la situación de bienestar y protección de niñas, niños y adolescentes.
- b) Se dispone de un listado de indicadores demostrativos.
- c) Se define y evalúa los indicadores de impacto.
- d) Se realiza evaluaciones sobre resultados e impactos.
- e) Se utiliza formal y regularmente los sistemas de participación.

Fase 10: Sostenibilidad: Se refiere a la permanencia de las políticas públicas en el tiempo. Incluye la sostenibilidad técnica, institucional y económico financiera:

- a) Plan de trabajo a largo plazo.
- b) Diversidad institucional participante.
- c) Coordinación intersectorial.
- d) Formalización de espacios de encuentro entre Estado y sociedad civil.
- e) Recursos a largo plazo.
- f) Un equipo humano de alto nivel.
- g) Fuentes de financiamiento diversificadas y no convencionales para la sociedad civil.

CAPÍTULO N° 6: PROPUESTAS DE FUENTES DE FINANCIAMIENTO Y DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE GESTIÓN PARA LA INVERSIÓN EN LA INFANCIA

A. ASPECTOS GENERALES

En el presente capítulo presentaremos un listado de los aportes latinoamericanos sobre las posibles fuentes de financiamiento, los destinos de los recursos del presupuesto público y las medidas de políticas económicas a favor de la infancia. Estos aportes han sido recogidos en los 17 talleres realizados entre 2007 y 2012, y esperamos que sirvan de guía para el diseño de propuestas de políticas públicas a favor de la infancia.

Estas propuestas demostraron pertinencia e impacto positivo en la infancia bajo contextos o situaciones muy particulares. Antes de su presentación, reflexionaremos sobre sus características y sentido.

Al ser parte de los planes de incidencia locales, subnacionales y nacionales, la medida del éxito del trabajo para la incidencia en la mayor y mejor inversión en la infancia, es obtener más recursos que sean utilizados de la mejor manera, así como lograr mejoras verificables en el respeto y vigencia de los derechos del niño. Hemos escuchado muchas veces que se ha avanzado en la organización, que los niveles de conciencia política han sido mejorados, o que se ha sumado esfuerzos camino a un futuro promisorio. Consideramos que todo eso está bien, pero se trata solo de hitos en el camino y no de los objetivos finales de la inversión en la infancia.

Algunos de los aspectos a tener en cuenta para fijar objetivos o definir propuestas son los siguientes:

- a) Debe alcanzarse logros concretos mensurables o verificables que animen e impulsen a continuar en el proceso
- b) Debe avanzarse tanto en el “mejor posicionamiento” como en los resultados concretos a favor de la infancia. Esto quiere decir que debe mejorarse la correlación entre fuerzas sociales o políticas.
- c) Los plazos de trabajo son necesariamente de largo alcance.
- d) A lo largo del tiempo debe acumularse logros menores y mayores en relación con resultados e impactos.
- e) Es necesario conseguir aquellos logros que son requisitos de otros.
- f) Hay logros que no tienen impactos o resultados concretos en el corto plazo, pero que pueden resultar muy pertinentes. Tal es el caso de la “protección de los programas sociales” en una coyuntura de expansión de la economía del sector público; por el contrario, en épocas de ajuste, estos serán muy difíciles de lograr.
- g) Hay logros que permiten obtener grandes impactos con esfuerzos reducidos; estos logros se conocen como “Pareto”.
- h) Por otro lado, hay logros que generan o desatan otros logros de mayor alcance o cobertura; estos logros se conocen como “dominó”.

B. LAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO PARA LA INVERSIÓN EN LA INFANCIA

Disponer de recursos para la inversión en la infancia no es cuestión sencilla. La demanda de recursos del sector público por parte de todos los sectores de la sociedad es muy amplia. Con el desarrollo de las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC), este proceso se ha tornado complejo y conflictivo. Por ello, es indispensable conocer con detalle las posibles fuentes de financiamiento para la infancia.

En general, la principal fuente de financiamiento es el presupuesto público; es decir, el dispositivo legal que se aprueba a fines de año. En algunos países, el año fiscal se inicia en octubre y en otros, en enero. Asimismo, existe la tendencia de aprobar presupuestos multianuales. Estamos de acuerdo con que sea un mecanismo permanente de financiamiento de la primera infancia y que deba aprobarse todos los años.

El presupuesto público del gobierno central constituye la mayor fuente de ingresos y es largamente superior a la cooperación internacional y a los aportes del sector no público. Sin embargo, estos últimos pueden resultar estratégicos no en razón de su magnitud sino de su posible uso discrecional. En algunos casos, los presupuestos del gobierno central son destinados principalmente al pago de planillas y de gastos corrientes, mientras que los nuevos montos de endeudamiento o de cooperación internacional pueden incidir en las políticas públicas de manera importante y estratégica. Más aún cuando, con esos recursos, se suele financiar a los altos funcionarios. Debe incluirse bajo el mismo rango de importancia a las ampliaciones presupuestales.

Aspectos generales: al abordar el tema, la primera cuestión a responder es de dónde financiar los programas para la infancia. Esta pregunta llevaría a imaginarse un impuesto especial, una tasa o una fuente específica (como un crédito interno o externo, o recursos predeterminados). Sin embargo, esto contradice un principio básico de las finanzas públicas que, en los últimos años, se ha convertido en parámetro: “**el principio de caja única**”. Esto quiere decir que todos los recursos del Estado, por la vía de la recaudación, el endeudamiento externo e interno y el uso de los fondos de estabilización, deben formar parte de una sola caja y ser utilizados por una sola autoridad técnica y política, que normalmente es el Ministerio de Economía y Finanzas.

Los destinos predefinidos o impuestos, tasas, regalías, endeudamiento o cualquier otra fuente de recursos, deben ser tratados como excepciones; además de que los existentes deben desaparecer progresivamente. Esa ha sido la tendencia en los últimos años. En otras palabras: los recursos para la infancia deben venir de una sola caja y ***el destino para la infancia debe ser una excepción***.

Sin embargo, paralelamente se ha venido desarrollando en muchos países una segunda generación de propuestas de financiamiento. Estas se encaminan a establecer, por ley o como políticas de Estado, que ciertos destinos deben tener un parámetro de referencia. Por ejemplo, el financiamiento a la educación, que debe ser como mínimo el 6% del PBI y el 25% del presupuesto público, o un porcentaje del rubro de inversiones.

Una tercera generación de propuestas consiste en destinar recursos para la infancia posteriores al presupuesto. Es decir que, luego de ser aprobados, debe destinarse recursos para la infancia provenientes de las fuentes de ampliaciones presupuestales, redireccionar recursos no utilizados y reprogramar el gasto.

La ausencia de indicadores de inversión en infancia hace este proceso mucho más complicado y confuso. Por ello, el cumplimiento de la recomendación del Comité de los Derechos del Niño (de disponer de ellos, sobre la base de la propuesta que Unicef asumió en 2007) sigue siendo muy importante.

La puesta en marcha y la implementación de programas a favor de la infancia supone dos aspectos fundamentales: la decisión política y el acuerdo ciudadano para su implementación, así como la disponibilidad de recursos financieros para sufragar este gasto.

El primero de ellos ya ha sido logrado en muchos países y cuenta con el respaldo político del más alto nivel de decisión. Igualmente, en su formulación se tuvo una amplia participación social previa a su puesta en marcha.

El segundo aspecto aún está pendiente de cumplirse, y requiere gestionar los recursos necesarios para su implementación. Para ello, el presente documento busca aportar al diseño de un plan de inversiones u hoja de ruta para obtener los recursos que demanda la implementación del plan.

Es necesario tener en cuenta que debe desarrollarse un plan o estrategia de búsqueda de financiamiento, así como definir su implementación.

Debe establecerse, además, la diferencia entre gasto corriente e inversión. En el primer caso, el destino de los recursos se establece una vez y, luego de ello, “se consume” los recursos disponibles. Tal es el caso, por ejemplo, de los recursos destinados a los gastos de materiales, capacitaciones o al personal. En el segundo caso, cuando se trate de inversiones debe incluirse un monto adicional para su mantenimiento o reposición, o el monto que corresponde a la depreciación. Se trata, por ejemplo, del destino de los recursos para la adquisición de activos fijos como mobiliario, equipos, medios de transporte o instalaciones de bienes inmuebles. En resumen, debe incluirse este monto en el estimado de recursos que se requiere financiar; en caso contrario, no se podrá continuar esas actividades en el tiempo.

Los principios o criterios para el financiamiento de programas a favor de la infancia son:

- Contar con un mecanismo permanente de financiamiento de acuerdo a las prioridades que determine la autoridad política, de tal manera que sea necesario aprobarlo todos los años para obtener financiamiento.
- Elaborar presupuestos multianuales.
- Crear un fondo para la infancia.
- Aplicar y desarrollar una metodología de presupuesto por resultados para la infancia.
- Incluir como primer presupuesto por resultados a la política de la primera infancia.
- La creación del Comité de Coordinación Multisectorial para tratar temas de infancia, conformado por representantes de los sectores Educación, Salud, Alimentación y Nutrición, y Vivienda, además de otras instituciones que actúan a nivel nacional, subnacional y local.

- Desarrollar el Sistema Integrado de Administración Financiera para el presupuesto que afecte a la infancia.
- La creación de cadenas presupuestales por parte del Ministerio de Economía y Finanzas que permitan destinar recursos para rubros específicos, desarrollados o planteados en programas o proyectos para infancia. Esta propuesta es mínima, esencial y muy importante para que pueda destinarse fondos para la infancia.
- La puesta en marcha de acuerdos estratégicos con el gobierno y todas las organizaciones, además de acuerdos nacionales, subnacionales y locales.
- Lograr un acuerdo con el Ministerio de Economía para establecer un sistema de coordinación de carácter vinculante con las instancias que intervengan en el financiamiento e implementación de programas a favor de la infancia.

En la mayoría de países se requiere profundas reformas tributarias que hagan viable el destino de recursos suficientes para la infancia. Con presiones tributarias inferiores al 20% del PBI, podemos afirmar que estructuralmente hay limitaciones para destinar recursos para la infancia. De allí, la urgente necesidad de conseguir reformas fiscales. En América Latina, la tasa impositiva en relación con el PBI es relativamente baja (16.1%), comparada con la de países desarrollados (28.7%).

Los impuestos a la renta personal son más bajos aún (0.5% del PIB comparado con 9.7% en países desarrollados). Por contraste, los impuestos indirectos están mucho más extendidos. La combinación de impuestos indirectos altos e impuestos directos bajos hace que la estructura impositiva en América Latina sea débil en relación con su rol distributivo.

A fin de movilizar recursos para financiar la inversión a favor de la infancia más pobre, existe suficiente argumentación técnica y moral para apoyar la opción de recolectar recursos mediante un incremento considerable en los impuestos a la renta personal y a la propiedad. Sin embargo, dado que dichas medidas son políticamente conflictivas y generan resistencia, las propuestas de reformas impositivas requieren de un pacto fiscal por medio del cual las principales fuerzas políticas y sociales acuerden una forma de financiar las prioridades de desarrollo del país. En cualquier caso, es importante evaluar experiencias previas con mecanismos similares, las tasas impositivas existentes en el país en cuestión, los ingresos que serían generados por los nuevos impuestos y la economía política de la reforma (ver Unicef). A continuación, presentamos las posibles fuentes de financiamiento que deben ser desarrollados detalladamente en un Plan de Financiamiento Integral.

Fuente N° 1. Los recursos obtenidos del proceso de **racionalización y reestructuración** del presupuesto de las organizaciones vinculadas a proyectos y programas de infancia. Ello supone contar con un estudio técnico detallado. Hay claros indicios de que el margen para ahorrar y redestinar es del orden del 20% del gasto (al respecto, se ha realizado estudios en varios países).

Fuente N° 2. Los recursos del **presupuesto del Ministerio de Educación** (sede central) y del sector Salud en especial. Se sugiere que los montos no ejecutados de los presupuestos anuales se destinen al Fondo de Infancia, con prioridad en la primera infancia.

Fuente N° 3. Los recursos de **financiamiento del Presupuesto Nacional**, es decir del Ministerio de Economía y Finanzas (o instancias equivalentes). Por ejemplo, destinar un porcentaje del presupuesto público para la educación o para la infancia, que en Ecuador es del 25%.

Fuente N°4. Los recursos del presupuesto regular de las **municipalidades**, destinando como mínimo un porcentaje de su presupuesto. Por ejemplo:

- Que un porcentaje (10%) de la inversión de los gobiernos locales y regionales se destine a la atención de la primera infancia, como es el caso de Brasil.
- O, en su defecto, un porcentaje de recursos de los gobiernos subnacionales y locales.

Fuente N° 5. Los **recursos de impuestos o similares** con destino predefinido; por ejemplo, un canon o regalías:

- a. Impuestos con destino predeterminado.
- b. Recursos de impuestos especiales, como por ejemplo un impuesto especial dedicado a financiar la política de atención a la primera infancia (caso del Perú: impuesto a los pasaportes).
- c. Canon de recursos naturales.
- d. Impuestos a los cigarrillos y bebidas alcohólicas.
- e. Impuestos para un fondo de infancia, a semejanza del impuesto a la exportación del cobre en Chile y del petróleo en Ecuador.
- f. Porcentaje del PBI para la educación.
- g. Creación de impuestos directos a favor de la infancia, estableciendo una excepción al principio de Caja Única, a diferencia de los impuestos con destino directo (como los recursos para armamento en Chile y Colombia, entre otros).
- h. Programa de incremento de recaudación tributaria mediante una campaña con amplia participación de la comunidad educativa en un ámbito geográfico definido, donde parte importante de dicho incremento sea destinado al sector Educación (Programa Piloto).
- i. Creación de clubes escolares para impulsar un programa de sorteos de comprobantes de pago, cuya mayor recaudación genere recursos adicionales para el sector Educación (Referencia: Diario Perú 21).

Fuente N° 6. Los recursos de financiamiento vía **endeudamiento interno o externo**, que consiste en que un porcentaje del endeudamiento externo o de la cooperación internacional vaya para la primera infancia o para cualquier otra prioridad que se establezca, tal como propone el Comité de los Derechos del Niño.

Fuente N° 7. Los recursos de financiamiento vía operación de **canje de deuda** por programas para la infancia. Por ejemplo, Educación con España. Otra opción es destinar un porcentaje de las operaciones de canje de deuda, como es el caso de Bolivia.

Fuente N° 8. Acordar con los gobiernos **municipales distritales** que se destine un porcentaje de sus ingresos a la educación en un sistema 1x1; es decir que por cada dólar que ellos aporten, el fondo aportará un dólar adicional para sus programas a nivel distrital. Se plantea que un porcentaje (podría ser el 10%) de la inversión de los gobiernos locales y regionales sea destinado a la atención de la primera infancia.

Fuente N° 9. Destinar un **porcentaje de la inversión pública** para proyectos de infancia en los presupuestos participativos.

Fuente N° 10. Proponer al Poder Ejecutivo que se cree un **fondo para financiar la política a favor de la infancia** con recursos específicos tales como: un porcentaje del impuesto a las bebidas alcohólicas, a los cigarrillos, de las multas de tránsito, de los ingresos propios de las diversas instituciones que generen recursos propios. Adicionalmente, se podría considerar un porcentaje de la recaudación de los recursos, tales como algunos impuestos y aranceles de bienes suntuarios, de casinos y juegos de azar, entre otros. Ello debe ser acordado con el gobierno central.

Fuente N° 11. Llegar a acuerdos con **empresas estatales** que operan en el ámbito local. Podría considerarse un porcentaje de sus ingresos para la infancia. Igualmente, se podría incluir los programas de responsabilidad social empresarial y evaluar los sistemas de descuentos de impuestos por donaciones o aportes a programas de infancia.

Fuente N° 12. Podría considerarse también **la eliminación de algunas exoneraciones**, como el impuesto predial a instituciones estatales o religiosas destinadas al financiamiento del fondo, y destinar un porcentaje de esos recursos a la infancia.

Fuente N° 13. La **creación de un impuesto especial** dedicado a financiar la política de atención a la primera infancia (caso del Perú: impuesto a los pasaportes).

Fuente N° 14. **Redirigir los impuestos predefinidos** para otros fines, como por ejemplo un porcentaje de las exportaciones de petróleo, cobre o productos similares (casos de Chile y Ecuador) que actualmente se destinan para el gasto en armamento, a programas y proyectos a favor de la infancia.

Fuente N° 15. Monetización de donaciones, especialmente alimentos, tales como las destinadas al Programa Mundial de Alimentos y USAID.

Fuente N° 16: Privatizaciones y concesiones estatales. Esto incluye: operaciones y acuerdos de concesiones de bienes o servicios públicos a favor de infancia (por ejemplo: Vietel en Perú); canje de impuestos por obras de parte del sector privado para la infancia (caso de Perú); establecer la obligatoriedad de destinar el 10% de los fondos de las AFP, mediante un dispositivo legal, para que se destinen a financiar programas sociales (en particular, para proyectos educativos que sean reembolsables), etc. Incluye también las privatizaciones, concesiones y licencias especiales que generen ingresos tributarios que sean destinados al sector Educación.

Fuente N° 17. Fondos de organismo estatales no ejecutados ni utilizados. Por ejemplo, los del Ministerio de Educación o de Salud, los cuales serían destinados a un fondo para la primera infancia.

Fuente N° 18. Ampliación de la recaudación y ampliaciones presupuestales. Un porcentaje de las ampliaciones presupuestas en el año presupuestal serían destinadas para el fondo de la primera infancia, como sucede actualmente en el Perú.

Fuente N° 19. Planes anticrisis económica o de ajustes, para que se incluya en uno de estos un monto destinado para la primera infancia.

Fuente N° 20. Realizar estudios específicos de costo/calidad/eficiencia por temas priorizados y destinarles financiamiento. Estos consisten en costear programas, proyectos y actividades que aseguren la vigencia plena de un derecho y compararlos con el destino actual de recursos estimando la brecha.⁴²

Fuente N° 21. Por otro lado están las fuentes de financiamiento para las organizaciones de la sociedad civil, las cuales no incluimos en este acápite. Hay más de 30, las cuales están siendo estudiadas y aplicadas.⁴³

Las características mínimas de estas fuentes deben ser las siguientes

- a) Deben ser regulares.
- b) Debe buscarse que existan:
 - Programas presupuestales para la inversión en la infancia.
 - Programas presupuestales estratégicos para la inversión en la infancia.
 - Cadenas presupuestales específicas que permitan el seguimiento y el monitoreo de la inversión en la infancia.
- c) Se debe crear las cadenas presupuestales que permitan destinar recursos para rubros específicos en primera infancia, como en los casos de Perú y Paraguay. Esta propuesta es mínima, esencial y muy importante.

Estas son algunas ideas de las posibles fuentes de recursos que serían destinadas para la primera infancia. Queda aún la tarea de investigar las diversas experiencias en América Latina; a continuación, presentamos algunas de ellas:

- a. Bolivia: se estableció que un porcentaje de las operaciones de canje sea destinado a la infancia.
- b. EEUU y otros países: el Fondo de las Américas (que es una operación de canje de deuda, compleja en su administración y origen) destina la mitad de los fondos para la infancia. Funciona en varios países de la región.
- c. Operaciones de canje de deuda por educación de España. En la región hay varias experiencias, incluyendo la de Ecuador.
- d. Perú: 30% de los incrementos presupuestales son destinados para la infancia por acuerdo nacional.
- e. Perú: un impuesto de US\$ 40 a los pasaportes es destinado a la infancia
- f. El Salvador: se destina recursos para implementar la Lepina.

⁴² Esta metodología ha sido desarrollada por Equidad y se denomina FULL. Ha sido aplicada en Perú, Colombia, El Salvador y Brasil.

⁴³ Equidad viene realizando un estudio pormenorizado de estas para América Latina.

- g. Paraguay: incremento del 450% para el órgano rector de la infancia al inicio del gobierno de Lugo.
- h. Colombia y Brasil: hay una gran cantidad de dispositivos legales a favor de la infancia, como la eliminación de impuestos a las vacunas, recursos para niñas embarazadas, recursos para municipios, etc.
- i. Colombia: 3% del impuesto a la planilla es destinado para el Instituto Colombiano de Bienestar familiar (más de US\$ 600 millones), llamados “parafiscales”.

CAPITULO N° 7: PROPUESTAS DE DESTINOS Y DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE
GESTIÓN A FAVOR DE LA INVERSIÓN EN LA INFANCIA

PROPUESTAS GENERALES

A continuación presentamos, a modo de listado, un conjunto de recomendaciones, propuestas y/o medidas. Cada una de ellas tiene un sustento o “protocolo” que será desarrollado en un documento aparte, así como en la biografía que lo documenta.

1. Considerar para todas las medidas que el dinero destinado a la infancia debe ser tratado como inversión y no como gasto. Ello, sobre la base de los estudios que sustentan retornos medibles y positivos. Referencia: MEF – Perú Retornos de la Educación.

http://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/documentos/Retornos_Educacion.pdf

Aprobar los dispositivos legales que protejan o establezcan la intangibilidad de los programas, proyectos o partidas de recursos asignados a la infancia, manteniendo el nivel de gasto real a lo largo del tiempo. Planteado por el Comité de los Derechos del Niño.

2. Aprobar y poner en marcha la metodología del Presupuesto por Resultados (PPR), en particular para los pliegos o rubros directamente vinculados a los derechos del niño, como educación, salud, alimentación, nutrición y protección. Que se incluya, como primer presupuesto por resultados, la política de la primera infancia.

3. Promover acuerdos nacionales, regionales y locales para establecer políticas de Estado a largo plazo, con la participación del sector no público, a favor de la inversión en la infancia. Apoyar, suscribir y desarrollar planes operativos con su respectivo financiamiento para acuerdos internacional a favor de la inversión en la infancia.

4. Coordinación: diseñar un sistema eficiente y eficaz de coordinación intersectorial entre las instituciones del sector público que ofrecen bienes y servicios a niñas y niños. Dicha coordinación deberá establecer zonas de intervención conjunta, así como grupos meta priorizados y sinergias entre ellos. Las coordinaciones intersectoriales deben realizarse entre organismos nacionales, regionales, subnacionales y locales. Debe ser obligatoria y rendirse cuentas de ello, e incluir a las organizaciones sociales de base y de la sociedad civil. Esta coordinación deberá incluir los protocolos detallados y los niveles de coordinación y confluencia obligatoria. Las instancias de coordinación intersectorial deben tener participación activa en la determinación de presupuestos y en el seguimiento y monitoreo de los programas, proyectos y actividades.

Complementariamente, esta coordinación puede constituirse en un “comité *ad hoc*” que participe en las definiciones de los “techos presupuestales” para los programas a favor de la infancia.

5. Parlamentarios. El Poder Ejecutivo deberá presentar un proyecto de ley para la conformación de un grupo de parlamentarios a favor de la infancia, el cual podrá opinar sobre el presupuesto público y el destino de recursos para la infancia, así como tramitar estudios de impacto de las medidas de política económica que afectan a la infancia.

6. Ciudad educadora. El Poder Ejecutivo deberá presentar un proyecto de ley para la conformación de los alcaldes amigos de los niños, sobre la base de las experiencias en Brasil, Colombia y El Salvador.

7. Fondo para la infancia. Aprobar la normatividad legal y los recursos para el funcionamiento regular y como política de Estado de un Fondo Nacional para la Inversión en la Infancia con los siguientes recursos:

- a) El 20% de los recursos presupuestados y no gastados de los sectores educación, salud, saneamiento y desarrollo social.
- b) Los recursos provenientes de impuestos especiales, como impuestos a los cigarrillos, bebidas alcohólicas, expropiaciones de recursos del narcotráfico y otros señalados por ley.
- c) Dichos recursos serán invertidos en periodos presupuestales de más de tres años, no sujetos al periodo anual.
- d) Que se apruebe la política de primera infancia como política de Estado, con apoyo de las fuerzas sociales, empresariales y otras, para darle fuerza, tal como es el caso peruano.

8. Justiciabilidad. Esto significa incluir en la legislación interna la posibilidad de llevar a los tribunales los incumplimientos o violaciones de los derechos del niño.

9. Otros temas referidos a las propuestas sobre dónde destinar los recursos acorde con la problemática específica de cada país.

Lista Mínima.

- Compromiso de no politizar los programas sociales, particularmente aquellos dirigidos a la infancia.
- Compromiso de evitar la duplicidad de los programas sociales y los programas a favor de la infancia.
- Compromiso de encuestar hogares con módulos especiales para niñas, niños y adolescentes.

PROPUESTAS SOBRE EDUCACIÓN Y CIUDAD EDUCADORA ⁴⁴

Declarar el derecho a una educación pública, gratuita y de calidad de no menos de 13 años.

⁴⁴ “El concepto de Ciudad Educadora acoge e interrelaciona procesos educativos formales, no formales e informales. La ciudad educativa es un entramado de instituciones y lugares educativos. Los nudos más estables y obvios de esta trama están constituidos por las instituciones formales de educación (escuelas, universidades, etc.). Pero coexisten con ellas, por un lado, todo un conjunto de intervenciones educativas no formales (organizadas a partir de objetivos explícitos de formación o enseñanza pero fuera del sistema de la enseñanza reglada: educación en el tiempo libre, autoescuelas, etc.), y, por otro lado, el difuso y penetrante conjunto de vivencias educativas informales (espectáculos, publicidad, relaciones de amistad, etc.). Quizás el medio urbano sea precisamente el mejor ejemplo de las constantes interacciones entre estos modos de educación”. <http://es.scribd.com/doc/63938948/El-Concepto-de-Ciudad-Educadora-Acoge-e-a-Procesos-Educativos-Formales>

Proporcionar el 6% del PBI a la educación del país, avanzando gradualmente en no menos del 0.25% del PBI Anual (referencia: Unesco y Perú).

Destinar recursos específicos y directos a las instituciones educativas para la gestión autónoma, los municipios escolares, clubes escolares, educación sanitaria, educación ambiental.

Se establecerá incentivos y programas adicionales para promover la educación de las y los adolescentes, así como de la primera infancia que vive en zonas rurales.

Los salarios de los docentes deben cubrir el costo de la canasta básica no solo de alimentos (en esto se debe incluir la participación de otros miembros de la familia que generen ingresos).

Recursos para materiales educativos y para la readecuación de la infraestructura de las instituciones educativas para niñas y niños con discapacidad, según la demanda de cada institución educativa.

Programas de educación de padres y madres en los siguientes temas: preparación de loncheras y refrigerios, madres y padres educadores, seguridad alimentaria, uso del agua y administración de excretas.

Recursos, incentivos y trato especial para el acceso a la educación de las niñas en zonas rurales.

Recursos para proporcionar paquetes escolares de útiles, en particular para los NNA en situación de vulnerabilidad (extrema pobreza y desplazados, entre otros).

En los casos en que se requiera, en particular en las zonas de menor concentración de población y en zonas rurales alejadas, el Estado destinará recursos para asegurar el transporte de niñas y niños a las escuelas (referencia: EEUU).

Constitución de redes de escuelas y construcción de centros de recursos y servicios educativos para el uso de la red de escuelas.

Incluir recursos en los municipios para los programas “Ciudad educadora amiga de los niños” (referencia: Francesco Tonucci y Fundación Arcor).

Programas de entrega condicionada de dinero: destinar recursos para que se pueda cumplir las condicionalidades de salud y educación, así como su evolución a programas de generación de ingresos y empleo.

Recursos para programas como los siguientes: educación de madres y padres, constitución de redes educativas, reestructuración y aportes a las instituciones educativas unidocentes y multigrado, TIC,

pasantías entre maestros y escuelas, la formación de clubes y municipios escolares, estudio de racionalización para mejora de la eficacia y de la eficiencia, programas e reducción y erradicación de la violencia contra niñas y niños en las escuelas, etc.

PROPUESTAS SOBRE SALUD

Programas de acceso a un paquete básico de salud primaria.

Programas específicos para la reducción de la anemia y para la desparasitación.

Recursos para programas de salud bucal en las instituciones educativas. Debe incluir recursos para las operaciones de niñas y niños con labio leporino, así como medida de la vista y anteojos.

El Estado asegura el abastecimiento de medicamentos antirretrovirales en forma gratuita a niñas y niños viviendo con VIH, además de medicinas contra el cáncer.

Un paquete de servicios y bienes de salud básica pública y gratuita.

Programa de educación comunitaria para salud básica.

Recursos para garantizar los programas de entrega condicional en cuanto a salud básica y su evolución a programas de generación de ingresos y empleo.

Recursos para destinos específicos como vacunas, desparasitación, cadena de frío para vacunas, educación a madres y padres, control materno y embarazo, lactancia materna exclusiva, lavado de manos, suplementos vitamínicos, capacitación en loncheras, etc.

PROPUESTAS SOBRE ALIMENTACIÓN Y NUTRICIÓN

Recursos para la educación a madres y padres en elaboración de refrigerios o lonchera que niñas y niños llevan a sus escuelas, y capacitación a vendedores de golosinas o comidas en las instituciones educativas.

Recursos para educación en seguridad alimentaria, suplementos, nutricionales, programas contra la desnutrición crónica, medida de peso y estatura, etc.

Financiamiento específico para el programa de eliminación de la desnutrición crónica (presupuesto por resultados).

PROPUESTAS SOBRE SANEAMIENTO, AGUA Y VIVIENDA

Disponer de agua segura y de la eliminación de excretas en hogares e instituciones educativas.

Programas de educación de madres y padres, lavado de manos y educación sanitaria.

PROPUESTAS SOBRE DERECHO AL JUEGO

Promoción de ludotecas en las instituciones educativas abiertas a la comunidad, con participación de voluntarios.

Recursos para deportes: incluye lugares públicos para la práctica gratuita de deportes.

PROPUESTAS SOBRE PROTECCIÓN E IDENTIDAD

Recursos específicos para la prevención y atención contra el castigo físico y el maltrato, con recursos para campañas masivas, internet seguro, campañas contra el castigo físico en instituciones educativas, dotar a niñas y niños de documentos de identidad (ver acápite sobre infancia vulnerable).

PROPUESTAS SOBRE JUSTICIA Y LEGALIDAD

Aprobar los dispositivos legales con sus respectivos recursos para atender los casos de la judicialización de la vulnerabilidad de los derechos del niño, como es el caso de respaldar la asistencia a las escuelas de las niñas y adolescentes embarazadas.

Recursos para atender a los jóvenes infractores de la ley y programas de prevención (referencia: Chicos Chamba en Perú, Lucha por la Paz en Brasil, etc.).

PROPUESTAS SOBRE PARTICIPACIÓN

Asumir como principio y política general la necesidad y pertinencia de la participación de la infancia en todo el proceso de diseño, elaboración, aprobación, implementación y seguimiento del presupuesto público a nivel nacional, subnacional y local, destinando para ello los recursos necesarios y aprobando la normativa necesaria.

Destinar un porcentaje de los recursos de los presupuestos participativos a nivel de gobiernos locales para la infancia. Referencia: Brasil, Paraguay y Perú.

PROPUESTAS SOBRE OTROS DERECHOS (incluyendo identidad y cuidado parental)

El Estado destinará los recursos necesarios para que todos los niños y las niñas tengan sus documentos de identidad en forma gratuita. Ello se concretará con campañas públicas y un rol activo de las instituciones educativas y de los centros comunitarios.

PROPUESTAS SOBRE INFANCIA EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD

Recursos específicos para programas relacionado con la asistencia a infancia vulnerable (incluyendo víctimas de abuso sexual, migrantes, en situación calle, trabajadores, soldados, personas en situación de pobreza y de extrema pobreza, indígenas, afrodescendientes, minorías, etc.

Recursos para incluir en las instituciones educativas programas materiales de educación sexual responsable, en particular para adolescentes en riesgo de zonas de la selva y rurales.

PROPUESTAS SOBRE TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS Y ESTUDIOS

Aplicar de manera regular un sistema de administración financiera (SIAF) para las finanzas públicas, acorde con los estándares internacionales. Dicho SIAF debe ser abierto al público y tener en detalle hasta las metas. El SIAF debe incluir información actualizada a nivel de programas, proyectos, actividades y metas. En particular, en lo referente a los indicadores de inversión en infancia. El SIAF debe incluir información actualizada a nivel del gobierno central, gobiernos subnacionales, gobiernos locales, organismos públicos descentralizados, proyectos especiales y recursos provenientes de la cooperación bilateral y multilateral (ver recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño).

Utilizar un índice internacional sobre el nivel de transparencia en la presentación pública del presupuesto público; se puede tomar como referencia el del IBP.

PROPUESTAS SOBRE LÍNEAS DE BASE Y EVALUACIONES EXTERNAS

Elaboración de una línea base que dé cuenta de la situación de la infancia y de la inversión con recursos públicos y de cooperación internacional. Esta línea de base debe ser tomada en cuenta para la elaboración de los informes de los Estados ante el Comité de los Derechos del Niño cada cinco años. Ello debe hacerse en todos los países y con mayor detalle en las zonas geográficas de alta concentración de niñas y niños en situación de alta vulnerabilidad (referencia: Unicef).

La línea de base debe incluir con claridad el destino de los recursos y permitir el seguimiento y el monitoreo regular por parte del público. Debe incluir una lista corta de chequeo de los principales rubros.

PROPUESTAS SOBRE EFICIENCIA Y EFICACIA

Los Estados deben asumir formalmente el compromiso de mejorar en un plazo perentorio la eficiencia y la eficacia del destino de los recursos destinados a la infancia.

En este sentido deben:

- a) Realizar estudios serios sobre esta problemática.
- b) Diseñar y aprobar un plan de mejora de la eficiencia y la eficacia en el uso, estableciendo medidas y metas cuantificables de una mejora en, por lo menos, los siguientes temas: focalización, duplicidad de programas proyectos o intervenciones, corrupción, uso político de los mismos, coordinación entre organismo públicos y con el sector privado, racionalización de los recursos (especialmente en el campo de la educación pública y la salud).
- c) Los avances en coordinación y concentración de intervenciones.

- d) Racionalización de los programas existentes (en particular educación).
- e) Estudios para mejorar la eficiencia y eficacia de los programas sociales, especialmente aquellos dirigidos a NNA.
- f) Registro único de beneficiarios de programas sociales.
- g) Universalización del documento personal de identidad para NNA.
- h) Preferencia de entrega de dinero o alimentos.

PROPUESTAS SOBRE GENERACIÓN DE ESTADÍSTICAS, ESTUDIOS Y EVALUACIONES DE IMPACTO

Se debe realizar el estudio y aplicar la metodología de **visualización** de la inversión del presupuesto público en infancia. También se debe asumir una metodología estandarizada, realizando el estudio de manera regular (referencia: Fundación Idea de México y Universidad del Pacífico, Enrique Vásquez).

Estudio para determinar las causas específicas que explican o determinan la desnutrición crónica en los diferentes países.

Estudio para determinar la capacidad de gasto y eficiencia de las instituciones públicas que destinan recursos para la infancia, buscando la mejora de la gestión especialmente cuando hay serios problemas de ineficiencia, ineficacia, poca capacidad de gasto, filtración y no sostenibilidad.

Estudios para promover y mejorar la autonomía de las instituciones educativas y el uso directo de recursos.

Estudios sobre las buenas prácticas de coordinación intersectorial y los niveles de trabajo conjunto.

Estudios sobre los retornos y el costo/beneficio de las inversiones en educación, primera infancia y eliminación de la desnutrición crónica, entre otros.

Estudios técnicos sobre la cadena de frío para vacunas y la calidad del abastecimiento de alimentos para niñas y niños, así como sobre programas de alimentación escolar e infantil.

Estudio de costo/beneficio, eficiencia y eficacia para educación, salud, saneamiento y seguridad alimentaria (brecha entre atención actual y vigencia plena de derechos).

Incluir en las encuestas regulares de hogares un módulo sobre la situación de la infancia y su relación con los servicios o bienes que presta el Estado.

El Estado debe promover de manera activa la creación de un registro único nacional de beneficiarios de los programas sociales, incluyendo a niñas y niños beneficiarios o participantes de los programas, así como proyectos o actividades a favor de la infancia. También debe incluir en las encuestas

nacionales de hogares un módulo sobre protección, considerando el tema de la violencia contra NNA, además de cuestiones de género.

El Estado debe financiar estudios regulares de línea de base, estudios de impacto, sistematizaciones, análisis de costo/beneficio ex ante y ex post, junto con evaluaciones externas independientes de los programas públicos.

OTRAS PROPUESTAS Y MEDIDAS ECONÓMICAS

Recursos para programas y proyectos para jóvenes en conflicto con la ley, programas de educación para el trabajo (como Chicos y Chicas Chamba), casas para niños y niñas trabajadores, ludotecas escolares y comunitarias, capacitación en formulación de proyectos SNIP para niñas y niños, mesas de coordinación intersectorial, etc.

PROPUESTAS SOBRE RELACIONES INTERNACIONALES (cooperación internacional y organismos multilaterales)

Promover el canje de deuda por programas a favor de NNA en situación de vulnerabilidad, particularmente en los países altamente endeudados y más pobres.

Cumplir el destino del porcentaje del PBI para la cooperación internacional y destinar un porcentaje de esos a la infancia.

PROPUESTAS SOBRE SITUACIONES DE EMERGENCIA

Las emergencias no deben afectar a la infancia. Por ejemplo: no se debe usar las escuelas como centros de operaciones, sí se debe priorizar la atención de NNA.⁴⁵

PROPUESTAS SOBRE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

Medidas como las siguientes:

- a) Aprobar la normatividad y destinar los recursos necesarios para el funcionamiento de los presupuestos participativos a nivel nacional, subnacional y local, aprobando no menos del 10% de los recursos de inversión a estos, y no menos del 20% a proyectos de infancia.
- b) El funcionamiento de mecanismos de consulta regulares a NNA.
- c) Subsidios a organizaciones de niñas, niños y adolescentes

PROPUESTAS SOBRE DEUDA Y GASTO MILITAR

⁴⁵ http://www.savethechildren.org.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=56&Itemid=92

Establecer límites en el gasto público a ambos rubros y la transparencia en estos destinos.

PROPUESTAS SOBRE MEDIOS DE COMUNICACIÓN

En los medios de comunicación del Estado o con participación de este, se destinará no menos del 10% del tiempo de la publicidad a promover los derechos del niño, según las particularidades de cada país.

Publicidad obligatoria en medios donde participe el Estado, así como recursos para gastos en medios de comunicación privados para las campañas en los temas priorizados.

PROPUESTAS SOBRE RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL

Anticipo del pago de impuestos por obras y programas a favor de la infancia realizados por el sector privado.

PROPUESTAS SOBRE MEDIO AMBIENTE

Recursos para proteger el medio ambiente con la participación de NNA.

PROPUESTAS SOBRE LA ORGANIZACIÓN DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

Recursos destinados a proyectos administrados directamente por NNA; tal como sucede en Medellín, Colombia, donde se da subsidios a sus organizaciones y a los municipios escolares.

OTRAS PROPUESTAS O MEDIDAS ECONÓMICAS

Medidas y recursos para:

- a) Aprobar el salario mínimo, bonificación y/o subsidios. Caso de Brasil con Bolsa trabajo o Juanito Pinto en Bolivia, entre otros.
- b) Aranceles bajos o arancel cero para productos críticos como vacunas, suplementos alimenticios, antirretrovirales y otros.
- c) Programas para niñas altamente vulnerables en zonas rurales, subsidios por niña que va a la escuela. Casos especiales: África Mujeres.
- d) Programas para madres adolescentes, incluyendo mujeres adolescentes en riesgo.

PROPUESTAS Y/O PROGRAMAS ESPECIALES PARA NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

Programa especiales con financiamiento regular y a largo plazo:

- Niñas, niños y adolescentes víctimas de castigo físico y humillante.
- Niñas, niños y adolescentes trabajadores.
- Niñas, niños y adolescentes viviendo con VIH/sida o cáncer.
- Niñas, niños y adolescentes migrantes.

- Niñas, niños y adolescentes con lenguas maternas diversas.
- Niñas, niños y adolescentes involucrados en grupos armados.
- Niñas, niños y adolescentes en situación de emergencia.
- Niñas, niños y adolescentes desplazados.
- Niñas, niños y adolescentes en zonas rurales.
- Niñas, niños y adolescentes con discapacidad.
- Municipios escolares.
- Organizaciones de niñas, niños y adolescentes.
- Promoción de la participación de niñas, niños y adolescentes.
- Niñas, niños y adolescentes privados de libertad.
- Niñas, niños y adolescentes en conflicto con la ley.
- Niñas, niños y adolescentes víctimas de abuso sexual.
- Uso responsable de las TIC.
- Participación de niñas, niños y adolescentes en presupuestos públicos.
- Niñas, niños y adolescentes en hospicios.
- Niñas, niños y adolescentes que consumen sustancias ilícitas.
- Niñas, niños y adolescentes con síndrome de Down (y otras capacidades diferentes).
- Niñas, niños y adolescentes en situación de calle.
- Niñas, niños y adolescentes hijos e hijas de madres y padres migrantes.
- Niñas, niños y adolescentes indígenas.
- Niñas, niños y adolescentes afrodescendientes.

PROPUESTAS DE MEDIDAS QUE NO TIENEN COSTO

Poner en marcha medidas que no tienen costo, tales como la coordinación intersectorial y la promoción por parte de otras instituciones de estudios de impacto de las medidas económicas a favor de los NNA.

PROPUESTAS REFERIDAS A LOS INFORMES AL COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO

Definir y aportar los recursos para incluir en dichos informes lo siguiente: el contenido, la periodicidad y la construcción de indicadores de inversión en infancia frente a los cambios en la vigencia y el respeto de los derechos del niño; un capítulo sobre inversión en la infancia; y la participación activa del Ministerio de Economía y Finanzas en su elaboración y asistencia ante el Comité.

PROPUESTA DE FONDOS REGIONALES Y REGIONALIZACIÓN

El financiamiento de los fondos especializados, como los Fondep (entrega directa de recursos a las escuelas), CLAS (organismos comunitarios de atención en salud primaria) y recursos para la infraestructura destinada a NNA con discapacidad o en situación de vulnerabilidad (referencia: Perú y Brasil).

PROPUESTA DE TEMAS DISCUTIBLES

Hay también otros temas que merecen una discusión mayor y que requieren recursos, tales como la focalización de los programas sociales, programas de alimentación escolar y el uso de las reservas internacionales de divisas.

DE LOS ORGANISMOS MULTILATERALES DE FINANCIAMIENTO

Incluir, según negociación y transparencia plena, la condicionalidad para el financiamiento por parte de organismos multilaterales o bilaterales para programas dirigidos a la infancia vulnerable (referencia: Perú, Bolivia y Nicaragua).

TEMA: DESTINO ESPECÍFICOS

Se busca destinar recursos específicos para los siguientes fines, con sus respectivas cadenas presupuestales:

- a) Educación o alfabetización de NNA en temas económicos.
- b) Vacunas.
- c) Controles médicos para madres embarazadas.
- d) Medicinas para NNA viviendo con VIH/sida.
- e) Paquete escolar para la infancia vulnerable.
- f) Agua y desagüe para las instituciones educativas públicas en zonas de extrema pobreza.

Cada una de estas propuestas de financiamiento y destino de recursos requiere de una amplia discusión sobre su pertinencia y validez en cada país, según la correlación de fuerzas y posibilidades.

Lista rápida de chequeo

- Informe quinquenal al Comité de los Derechos del Niño.
- Responder: ¿Se ha realizado el trabajo de visualización del gasto público en infancia como parte del proceso de presupuesto?
- Protección del gasto público en Infancia. Responder: ¿Existe una política pública que proteja de manera explícita los niveles de gasto público real en infancia?
- Responder: ¿Tiene el país una línea de base quinquenal sobre la cual informar al Comité?
- Responder: ¿Se incluye en los Marcos Macroeconómicos Multianuales⁴⁶ la situación de la infancia indígena y afrodescendiente?
- Responder: ¿Se tiene un sistema de información y de administración financiera de libre acceso a la sociedad?
- Responder: ¿Se tiene indicadores de seguimiento y monitoreo sobre la situación de la infancia a ser utilizados por el sector público?
- Responder: ¿Se tiene presupuestos participativos en los que se incluya proyectos para la infancia?
- Programas especiales: NNA trabajadores, con discapacidad, con padres migrantes. Acuerdos nacionales a favor de la infancia, fondos para la infancia, impuestos ad hoc para la infancia, 6% del PBI para educación. ¿Se cumple o no con todo esto?
- Responder: ¿El Estado ha presentado de manera regular y con información adecuada y suficiente el informe quinquenal al Comité?
- Responder: ¿El informe quinquenal tiene un capítulo específico sobre información de inversión en la infancia, el cual dé cuenta de lo invertido en el último periodo y cómo ha cambiado la situación y la vigencia de los derechos del niño?
- Cadenas presupuestales por indicadores de inversión en infancia: ¿se ha creado las “cadenas presupuestales”, partidas específicas en el plan de cuentas del presupuesto público a nivel nacional, subnacional y local para identificar los rubros precisos de gasto en los rubros de inversión en infancia?
- Judicialidad: ¿hay experiencias o es legalmente posible la judicialidad de la vigencia de los derechos del niño en el gasto público? Referencia: Colombia.

⁴⁶ Marco Macroeconómico Multianual: Es el instrumento de planificación o programación del Estado a largo plazo, como el Marco Macro Económico Multianual que contiene un acápite donde se señala la situación de la inversión en infancia y las proyecciones de las inversiones en el periodo, además de los cambios en la vigencia de los derechos de la infancia.

DE LAS PRIORIDADES PARA LA INVERSIÓN EN LA INFANCIA

La prioridad en el destino de recursos debe ser la primera infancia. Ello se fundamenta en razones de tipo ético, económico y de eficiencia. Basta señalar que un dólar invertido en la primera infancia es diez veces más rentable que en otro grupo etario (ver Heckman).

DE LOS INSTRUMENTOS PARA PROMOVER LA INVERSIÓN EN LA INFANCIA

En los últimos años se ha desarrollado un importante número de instrumentos técnicos, metodologías y materiales a favor de la infancia, tales como:

- Visualización: metodología que permite estimar cuánto del presupuesto público se destina a la infancia.⁴⁷
- Focalización. Ver por ejemplo el sistema del MEF en el Perú.
- FULL: metodología de costeo de un derecho de la infancia; ver: Equidad o Taqui y Caqui en Colombia y Brasil.
- Indicadores de inversión en infancia; ver: Martín Ochoa o el Acuerdo Nacional del Perú.
- Presupuestos participativos de proyectos para la Infancia; ver: Rodolfo Mendoza, Federico Arnillas y Jorge Sáenz, y Cedeca Ceará.
- Incidencia: metodologías para el diseño de planes de incidencia; ver: Federico Arnillas, Rodolfo Mendoza y Wola.
- Participación infantil en el tema de inversión en infancia; ver: Jorge Oroza y Maila León.

⁴⁷ Hay una amplia bibliografía sobre el tema. Ver: Vásquez, Enrique: “Los niños primero”. Universidad del Pacífico, Lima 2002. También los materiales de la Fundación Ideas de México (2010), ICEF de Guatemala, como “La inversión en la Infancia” (2010). También Unicef realizó varios estudios para México, Argentina y Paraguay, entre otros.

CAPÍTULO N° 8: EL PRESUPUESTO PÚBLICO

A. CONSIDERACIONES GENERALES

El presupuesto público es, sin lugar dudas, el principal instrumento de concreción y materialización de las políticas públicas a favor de la infancia. Sin embargo, no es el único; el Estado dispone cada vez de más mecanismos e instrumentos para captar recursos y destinarlos a sectores de la sociedad, como el proceso de concesiones, la venta de empresas y las regulaciones de empresas o servicios públicos, que generan importantes recursos para financiar las políticas públicas. En este capítulo desarrollaremos el proceso de formulación, aprobación, implementación y evaluación del presupuesto público.

Las fuentes del financiamiento no solo se limitan a los impuestos sino que incluyen otros rubros, como el endeudamiento interno y externo, las donaciones y transparencias parciales o completas, el uso de reservas fiscales o fondos de reservas, la utilización de recursos vía déficit fiscal, etc. Recientemente, se viene desarrollando mecanismos de canje de impuestos por obras o proyectos con el sector privado.

Cada uno de estos mecanismos aporta recursos al Estado y son fuente de financiamiento a favor de la infancia. Igualmente, en los últimos años se ha dado una creciente importancia a los recursos que rompen el “principio de caja única”, como los recursos del canon y las regalías provenientes de las exportaciones de materias primas.

En relación con los impuestos, cabe señalar que podemos clasificarlos en impuestos directos e indirectos. Sobre la base de esto, se establece las denominadas políticas tributarias regresivas y las progresivas. Las primeras se caracterizan por recaudar la mayor parte de los ingresos sin tener en cuenta el nivel de ingresos o patrimonio de los agentes económicos; es decir que pagan lo mismo tanto quienes tienen un mayor ingreso como quienes tienen menores ingresos. Por el contrario, las políticas tributarias progresivas sí tienen esto en cuenta y establecen diferenciaciones.

En general, en América Latina la mayoría de políticas tributarias son regresivas, manteniendo un panorama cuyo resultado es una escasa o nula redistribución del ingreso sobre la base de una muy desigual distribución del ingreso en la región.

B. SOBRE EL PROCESO DE APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO Y LAS ETAPAS DE GESTIÓN

La aprobación del presupuesto general del sector público, en la mayoría de países, se inicia en mayo de cada año, cuando el Ministerio de Economía y Finanzas o su similar aprueba la directiva general para la preparación del presupuesto del año siguiente. Para ello, cada sector o pliego recibe una directiva detallada con instrucciones y un programa electrónico, para poder formular su propuesta detalladamente.

Esta directiva tiene las siguientes características:

- a) Establece el monto total del presupuesto, estimado sobre la base del Marco Macroeconómico Multianual (MMM) según el cual se estima diversas variables

macroeconómicas del comportamiento esperado de la economía, entre ellas las posibilidades de obtener impuestos.

- b) Cada sector recibe un techo presupuestal, monto sobre el cual preparará su propuesta.⁴⁸ El techo presupuestal suele tomar como base el gasto efectivo que el sector ha realizado en el periodo anual en que se fija. Es decir que, normalmente, no se toma como base las necesidades del sector, salvo casos especiales, sino el gasto histórico. Asimismo, el monto toma como base las proyecciones de recaudación y endeudamiento interno y externo proyectado.
- c) Las propuestas adicionales de cada sector se presentan en un documento aparte. Solo si el MEF las acepta, serán incorporadas al proyecto de presupuesto para fijar un nuevo techo presupuestal, el cual es consignado en el programa electrónico.
- d) El proyecto de presupuesto incluye dos grandes rubros: gastos corrientes y de inversión. Los gastos de inversión deben corresponder a proyectos de inversión que tienen un largo proceso de formulación y aprobación.

Sobre la base del techo presupuestal, el MEF procede a preparar su propuesta de presupuesto, teniendo en cuenta los diversos instrumentos de planificación sectorial (planes estratégicos, planes anuales, metas a largo plazo, planes especiales, planes operativos, planes de inversión, planes de gobierno, acuerdo nacional, etc.). Asimismo, toma en cuenta las evaluaciones de los presupuestos de forma anual, semestral y trimestral.

El sector presenta al MEF su propuesta detallada, llenando el programa electrónico y también de forma escrita. El sector no puede modificar el techo presupuestal y de tener necesidades adicionales, puede presentarlas como anexos.

Según la recepción de todas las propuestas sectoriales y la consolidación de toda la información del sector público, se preparará una versión del presupuesto aprobada internamente por el MEF y luego llevada, para su aprobación definitiva, ante el Consejo de Ministros. El Poder Ejecutivo incorporará los últimos ajustes y presentará el proyecto ante el Parlamento, a más tardar el 30 de agosto de cada año.

El proyecto de presupuesto es recibido por el Parlamento, donde la Comisión de Presupuesto procede a su estudio, evaluación y reformulación, con el apoyo del MEF, para su ajuste final.

En el proceso de reformulación, la Comisión de Presupuesto del Congreso procede a invitar a todos los sectores para que sustenten su presupuesto y, según esto, produce modificaciones en el marco de

⁴⁸ Este techo puede ser modificado de acuerdo con las negociaciones que se logre con el respectivo MEF. Se suele señalar que este incluiría dichas solicitudes en el futuro, de acuerdo a la disponibilidad de los recursos. Sin embargo, la experiencia muestra que ello normalmente no sucede.

diversas presiones y negociaciones. Finalmente, es presentado al pleno del Parlamento y aprobado antes del 15 de diciembre de cada año.

ASPECTOS TÉCNICOS OPERATIVOS

Luego de aprobarse el Presupuesto, la instancia que procede a administrarlo es el MEF. En este proceso cabe destacar los siguientes aspectos:

- a) El MEF se reserva una caja central para poder atender demandas especiales o adicionales, como las emergencias y el pago de la deuda por cambios en las tasas de interés, entre otras.
- b) El monto global presupuestado para cada sector no tiene que ser necesariamente igual al efectivamente gastado. Los montos gastados dependerán también de los montos efectivamente recaudados.
- c) Hay una tendencia a la descentralización del gasto público en los últimos años, en la mayoría de países de América Latina.

En este proceso, para la distribución de los recursos cada sector del Estado, cada grupo económico o cada grupo de interés señalarán que su destino es prioritario. Las presiones y campañas al respecto son comunes en el proceso de formulación del presupuesto. Por su parte, los propulsores y defensores de la infancia conforman un grupo de presión adicional.

En nuestra opinión, hay una forma de resolver esta situación: la creación de la denominada **comisión *ad hoc*** que, previo a la distribución de los recursos, logre separar lo concerniente a los programas de infancia. Esta propuesta provino de una reunión de ministros de Educación que tuvo lugar en Monterrey, México. De igual forma, quienes promueven los mayores recursos para la infancia deben tener en cuenta este proceso para establecer su intervención.

De acuerdo a los estudios realizados en la mayoría de países de América Latina, se ha logrado determinar ciertas proporciones y magnitudes en relación con lo destinado a la infancia según los siguientes parámetros.⁴⁹ Para fines de este documento, es muy importante reseñar los resultados alcanzados: hemos tomado el caso de México, que es el más reciente y el que considera la metodología adecuada.

- a. La mayor proporción de la inversión en infancia corresponde a la educación. En general, en América Latina esta recoge el 50% del gasto en infancia. Del total del presupuesto público, la cifra puede estar entre 15% y 20%.
- b. El segundo destino es salud, que recoge un tercio del gasto en infancia.
- c. El 16% restante es destinado a otros rubros, como vivienda y saneamiento (alrededor del 10%) y alimentación y nutrición (con 3.5%).
- d. Los demás rubros, como protección, participación, deportes y cultura, derechos, atención social e información solo reciben alrededor del 4%.

LOS INDICADORES DE INVERSIÓN EN INFANCIA

Con el fin de realizar el seguimiento de los recursos del presupuesto público, es clave disponer de un dispositivo legal de alto nivel para la aplicación y utilización regular de indicadores de inversión en infancia dentro del presupuesto público. Dichos indicadores serán el resultado de la participación de los aportes del Estado, la sociedad civil, los acuerdos nacionales e internacionales.

⁴⁹ Ver cuadro de la Fundación Ideas de México e ICEFI de Guatemala para América Central.

Ello supone utilizar regularmente en el Plan de Cuentas del Presupuesto Público, las “cadenas presupuestarias” o partidas específicas referidas a los rubros correspondientes a la inversión en infancia en bienes y servicios priorizados como vacunas, dosis de medicamentos, etc.

El tema de los indicadores de la inversión en infancia ha sido motivo de controversias institucionales y de gran preocupación por parte de los organismos que trabajan por los derechos del niño. Sin embargo, los esfuerzos por construirlos han sido muy amplios y la experiencia acumulada es muy valiosa. Desde nuestro punto de vista, varios son los aspectos que sustentan su vital importancia; tenemos la necesidad de contar con una medición objetiva, verificable y comparable de los montos que destinan los Estados a la infancia como parte de los presupuestos públicos. No solo basta “visualizar” la inversión en infancia sino que es indispensable tener una medida de comparación o una forma de medición relativa de dicha inversión. Así por ejemplo, conocer que el presupuesto destinado a educación por parte del Estado peruano es de US\$ 5,000 millones anuales no tiene significado en sí mismo; si señalamos que en tres años el presupuesto creció de US\$ 3,000 millones a US\$ 5,000, la conclusión general es que hubo un crecimiento del 60%. Sin embargo, esto tampoco indica si es suficiente o si cubre las necesidades de la una educación pública gratuita y de calidad. Por ello, una mejor medida es el indicador del gasto por alumno y, mejor aún, una comparación de lo que se requiere. El monto por alumno es de US\$ 500 y solo representa el 62.5% del monto mínimo requerido acorde con los postulados del Proyecto Educativo Nacional en el caso del Perú.

Los indicadores de inversión en infancia son fundamentales, en especial desde la perspectiva de la promoción de los derechos del niño ya que permite medir el esfuerzo que realiza el Estado por la vigencia de estos derechos. Aparentemente, este es solo un tema técnico concerniente a la metodología de cálculo, pero reflexionando sobre el sentido y su magnitud relativa llegaremos a una comprensión mucho más integral. Y esto es importante en varios sentidos:

- Permite establecer los límites y alcances estructurales del gasto público.
- Permite definir su importancia o compararla según las necesidades de la infancia.
- Permite medir el esfuerzo que realiza el Estado para destinar recursos a la infancia.
- Permite analizar la evolución en el tiempo de ese esfuerzo en relación con las necesidades y las posibilidades.
- Permite establecer la importancia relativa en relación con el tamaño y la cobertura del Estado y, finalmente, su eficiencia y eficacia.

Un aspecto fundamental se refiere a la magnitud del gasto público. En economías altamente desarrolladas, el monto de gasto público medido por la presión tributaria per cápita nos arroja una cifra importante que permite cubrir, mediante el gasto público, las demandas y necesidades de la infancia. Si tomásemos solo los casos de España, México, Perú y Paraguay encontramos una seria diferencia de magnitud, corroborando que las demandas y necesidades de la infancia son cuantitativamente y cualitativamente diferentes.

Por ello, el punto de partida de una propuesta o análisis de los indicadores de inversión en infancia debe tener en cuenta el monto absoluto total del PBI, el gasto público, la presión tributaria y también, para el caso de América Latina, el nivel de la distribución del ingreso. Dependiendo de ello, el significado de esas variables dará sentido a la lectura de los indicadores de inversión en infancia.

Un segundo aspecto a tener en cuenta es la distribución interna del gasto en infancia. Como hemos señalado en otro capítulo, los destinos de los sectores educación, salud, alimentación, nutrición,

vivienda y saneamiento se llevan la mayor parte de la inversión en infancia. Por el contrario, destinos como el derecho a la protección, a la participación, a la información, al derecho al juego y a la identidad, entre otros, absorben montos absolutos y relativos muy reducidos.

En tercer lugar, al interior de estos destinos la distribución entre gasto corriente y de inversión, así como el destino para planilla y pensiones, resulta altamente significativo. Señalemos que las planillas y pensiones del rubro educación, en algunos casos, constituyen más del 90% del gasto en educación y que este, a su vez, es el 50% del total de la inversión en infancia. En otras palabras: el rubro planilla o remuneraciones y pensiones puede alcanzar el 45% del total de la inversión en infancia. Algo similar sucede con la salud y, en los casos de otros destinos, los montos de bienes y servicios son mayores, tal como sucede con los programas alimentarios.

Los recursos de inversión para la infancia deben tener en cuenta la evolución de la composición del gasto. Así, por ejemplo, pasar de una estructura en Educación en la cual las planillas y pensiones absorben el 90% del total (es el caso de Perú para los años 2000 a 2003) a una estructura en que estos rubros constituyen el 75% o menos, es un indicativo del esfuerzo pendiente en rubros de activos fijos y programas especiales.

Igualmente es importante tener en cuenta las condiciones y la racionalidad de la inversión. Un ejemplo ilustrativo es el incremento sustantivo (casi el doble) del presupuesto en educación para el periodo 2004 a 2006, debido al incremento de las remuneraciones de los docentes y del personal administrativo en 87%. Sin embargo, este incremento se realizó de manera plana, sin ningún criterio meritocrático, ocasionando un efecto muy poco significativo en relación con el esfuerzo fiscal. Otro hubiera sido el resultado si este incremento se otorgaba en función de méritos y como parte de una carrera pública magisterial.

Interesa también rendir cuentas y conocer la evolución de la inversión. Particularmente, el Comité de los Derechos del Niño ha dado relevancia a este tema al solicitar informes quinquenales a los Estados. En este caso, los indicadores de inversión en infancia pueden resultar un instrumento muy valioso para medir los cambios relacionados con los derechos del niño desde esta perspectiva. Establecer esta relación es un aspecto fundamental.

Muchos gobiernos tienden a realizar estos incrementos al margen de mejoras en los impactos y resultados sobre los grupos metas, desperdiciando excelentes oportunidades para mejorar la realidad de los derechos del niño. Finalmente, estas reflexiones son la base de la formulación concreta de las políticas públicas de gestión en programas para la infancia.

En resumen, los indicadores de inversión en infancia no tienen significado en sí mismos sino dentro de un contexto determinado. Estos son un medio de cálculo de los avances en la mejora de la inversión en infancia y permiten medir el esfuerzo que realiza el Estado a lo largo del tiempo; es decir que son un instrumento de rendición de cuentas.

La experiencia latinoamericana en construcción de los indicadores busca determinar cuáles son los destinos de la inversión en la infancia (educación, salud, alimentación y nutrición, protección etc.). Para cada uno de ellos se ha realizado el esfuerzo de definir indicadores y luego operacionalizarlos. De esta manera, contamos con un conjunto de propuestas y avances que es necesario sintetizar e

incorporar como parte fundamental de los informes que los países deben presentar al Comité cada cinco años.

Desde otra perspectiva, tanto los indicadores de inversión en infancia como los montos absolutos y relativos destinados a e deben necesariamente ser considerados al momento de diseñar o formular los planes de incidencia política para una mayor y mejor inversión en infancia. Por ejemplo, ponerse como meta alcanzar el 6% del PBI destinado a la educación pública es algo considerable pues supone, para el caso del Perú, pasar de US\$ 5,000 millones a US\$ 9,000 millones. Supone, además, destinar el 40% del presupuesto público a la educación y pasar de US\$ 625 a US\$ 1,125 por alumno (es decir, un crecimiento del 80% del gasto público por alumno en la educación pública).⁵⁰ Esta propuesta exige un esfuerzo titánico por parte del Estado y conlleva cambios en la política fiscal, así como una reestructuración integral del presupuesto público. La pregunta que aquí corresponde hacerse es si están dadas las condiciones sociales, políticas y desarrollo de aspectos técnico que permitan plantearse esta meta.

Por el contrario, este sería el caso si evaluamos que el Estado está en condiciones de realizar un importante esfuerzo para lograr una mayor inversión en la infancia. Por ejemplo, para lograr un incremento importante en la recaudación debe tenerse en cuenta cuál es el destino a promover como parte de un plan de incidencia. Ello puede llevar, por ejemplo, a un importante incremento de los recursos destinados a la protección y a la erradicación de la desnutrición crónica; es decir, que tendría un mayor impacto en los derechos de del niño.

Conocer cuánto invierte el Estado en infancia no es fácil. Los presupuestos públicos del gobierno central, de los organismos públicos descentralizados, de los gobiernos subnacionales y de los gobiernos locales han sido elaborados bajo criterios y enfoques diferentes, los cuales no permiten a primera vista determinar la inversión. Resolver esta pregunta requiere de una relectura y la realización de nuevos estimados y análisis. Esta técnica se denomina “visualización de niñas, niños y adolescentes en los presupuestos públicos”.⁵¹ Podemos afirmar que en América Latina se dispone de protocolos y procedimientos para realizar este trabajo; sin embargo, queda por afinar el proceso para temas específicos como inversión en protección a la infancia, particularmente en el tema de la violencia contra niñas, niños y adolescentes.⁵²

Este trabajo consiste en los siguientes pasos:

- a) Identificar programas, proyectos, instituciones o pliegos presupuestales dirigidos a atender o prestar servicios a la infancia. Un ejemplo claro y evidente es el tema de la educación.
- b) Un segundo momento consiste en determinar o calcular qué parte de este rubro se destina a la infancia. Por ejemplo: los programas de alimentación; en ellos habría que calcular cuánto del total va dirigido en efecto a niñas y niños.
- c) Una vez determinados estos cálculos, se puede conocer con cierto grado de certeza cuánto invierte el Estado en infancia.

⁵⁰ Nota: en el Perú, el PBI alcanza los US\$ 200,000 millones, con una presión tributaria del 15%.

⁵¹ Otro tema pendiente es analizar el impacto en la infancia de las medidas económicas y el destino de los recursos de los presupuestos públicos.

⁵² Desde 1998, en América Latina se viene realizando serios esfuerzos por desarrollar esta metodología, que ya forma parte del acervo de las instituciones que trabajan por los derechos de la infancia. Hay temas específicos que aún requieren un desarrollo más detallado, pero en general esto es un tema resuelto.

- d) Una tercera tarea, mucho más compleja y laboriosa, es determinar cuánto de este monto va para la inversión de activos y cuánto para el gasto corriente.
- e) Por otro lado, es necesario conocer estos datos a lo largo de un periodo de años, para poder estimar un promedio.
- f) Este trabajo de visualización se realiza para el gobierno central, los gobiernos subnacionales y los gobiernos locales.

Una tarea adicional consiste en determinar si ese gasto es eficiente y eficaz, buscando conocer si tiene impactos positivos o esperados, si llega a los grupos meta de niñas y niños más vulnerables, si son descentralizados o centralizados, si corresponden a las necesidades más sentidas de la infancia, si el costo/beneficio es razonable, si resulta sostenible, etc. En este sentido, también existen avances y estudios muy importantes realizados en diversos países de América Latina.

Por otro lado, se ha avanzado de manera muy importante en relación con las técnicas y los instrumentos de medición del impacto de las políticas económicas, los proyectos de inversión y los programas estatales sobre medio ambiente. Y, sin embargo, queda pendiente hacer lo mismo en temas de infancia.

En los últimos años se ha desarrollado una visión cualitativamente superior sobre la inversión en infancia: esta consiste en determinar de manera cuantitativa cuánto cuesta la vigencia de un determinado derecho para un grupo particular de NNA, en un país determinado y para un periodo específico. Esta metodología se denomina “análisis costo/beneficio, eficiencia y eficacia”, elementos comúnmente conocidos como simuladores de costeo de un derecho. El método consiste en estimar, mediante una hoja Excel, los costos detallados de la inversión pública en un tema específico; para ello se determina las variables, los parámetros y costos unitarios a nivel de detalle, obteniendo “automáticamente” cuánto se requiere invertir. Por ejemplo: la vigencia del Proyecto Educativo Nacional para Perú cuesta S/. 23,000 millones o US\$ 8,700 millones al año, equivalentes al 6% del PBI hacia el año 2015; o los US\$ 475 millones de la atención integral del derecho a la educación inicial de 109 mil niños entre cero y ocho años, en El Salvador durante 2012. Estos montos se distribuyen en un periodo determinado y permiten estimar un plan de inversiones.

Complementariamente, estos montos de inversión y gasto se contrastan con el gasto actual del Estado y se estima la magnitud de la brecha a financiar en un plan de incidencia para la mayor inversión en la infancia, detectando y proponiendo las fuentes de financiamiento de la propuesta.

Como puede verse, la promoción de la inversión en la infancia ha llegado en América Latina a niveles muy sofisticados y nos permite disponer de “una caja de herramientas técnicas” para la incidencia política y la discusión técnica en los ámbitos locales, subnacionales y nacionales de las diferentes instancias de toma de decisiones.

Los impactos que pueden ser alcanzados se miden en proporciones de recursos, en cantidad y magnitud, y cómo pueden estos beneficiar a cientos de miles de NNA.

Si bien es cierto que es necesario invertir más recursos en temas como educación, también hay conciencia sobre el amplio margen de acción para la mejora de la calidad y cobertura de la educación sin mayor inversión. Ejemplo de esto es la racionalización de la carga de alumnos por maestro, la coordinación intersectorial y la mejora en la gestión, tal y como se dio en los colegios Fe y Alegría.

A continuación, presentamos la lista de indicadores aprobados en el Perú, unánimemente, en el Acuerdo Nacional.⁵³

1. Registro de nacimiento y de identidad.
2. Atención a la mujer gestante.
3. Atención de niñas y niños menores de cinco años.
4. Atención de enfermedades diarreicas agudas.
5. Atención de enfermedades respiratorias agudas.
6. Atención de neonatos menores de 29 días.
7. Control de asistencia de profesores y alumnos.
8. Atención educativa prioritaria a niños y niñas de cinco a siete años.
9. Formación en matemáticas y comprensión de lectura al finalizar el primer ciclo de primaria (segundo grado de primaria).
10. Acompañamiento pedagógico a docentes en el aula.
11. Capacitación a docentes.
12. Atención en infraestructura escolar en condiciones de riesgo.
13. Vigilancia y control de la calidad del agua para consumo humano.

⁵³ Sobre estos indicadores hay abundante información estadística para el Perú y otros países de América Latina. Ver las páginas web de Save the Children, CEPAL, Plan Internacional, Visión Mundial, Unicef y Perú Equidad, entre otros.
http://www.mesadeconcertacion.org.pe/documentos/general/gen_01039.pdf

CAPITULO 9: LECCIONES APRENDIDAS

En el Perú, y en general en América Latina, promover de manera sistemática y consistente una mayor y mejor inversión en la infancia apenas lleva poco más de una década. Los trabajos pioneros de Stefan de Vylder y Enrique Vázquez son ejemplos de esto. Durante los últimos años se ha venido sumando esfuerzos, estudios y experiencias; gracias a este proceso, se dispone de varios estudios, programas, proyectos y experiencias exitosas. Es responsabilidad nuestra sistematizar las principales lecciones aprendidas y compartirlas.

La primera de ellas es que no hay una sola receta, camino o ruta a seguir. Las situaciones particulares, el escenario político, la situación de la infancia, el nivel de organización y la madurez de la sociedad civil son algunos de los aspectos a tener en cuenta. Sin embargo, no podemos empezar desde cero sin tener en cuenta que, antes de nosotros, hubo importantes esfuerzos e intentos por promover la defensa de los derechos del niño. Es esencial conocer estas experiencias para no cometer sus mismos errores, para conocer las limitaciones de determinadas rutas o propuestas y para basarse en las experiencias exitosas.

Los aportes provienen desde México hasta Argentina, pasando por Nicaragua, Salvador, Colombia, Perú, Chile, Paraguay y Brasil, entre otros. En todos estos países encontramos muchas experiencias y lecciones aprendidas. Conocerlas y aprender de ellas es un paso necesario a seguir.

LECCIÓN 1: Sin recursos no hay garantía de derechos. Norberto Liwski, 21 Setiembre de 2007. Recomendaciones del Día del Debate. Comité de los Derechos del Niño.

La Convención sobre los Derechos del Niño fue aprobada en 1989 y, a la fecha, casi todos los países del mundo la han ratificado, creando leyes marco que son parte de las legislaciones nacionales. En esta Convención se señala también los compromisos de los Estados para su cumplimiento. Sin embargo, la brecha entre el discurso, los postulados, las declaraciones y la realidad es muy grande. La mayoría de los Estados no han realizado los mejores esfuerzos por destinar recursos a la infancia. No queremos en este acápite dar cifras sobre los niveles de desnutrición crónica, la falta de servicios básicos de salud o las limitaciones para la cobertura de educación en relación con la infancia de la región, pues la bibliografía es abundante y contundente. Los Estados no han tocado sus arcas según sus posibilidades y potencialidades, tal como lo estipula la Convención.

La lección aprendida consiste en:

- a) Promover que los compromisos, leyes y convenciones se expresen en mayores recursos y de forma sostenida a favor de la infancia. Para eso, debemos hacernos preguntas y exigir respuestas. Por ejemplo: ¿cuánto cuenta la implementación de las leyes a favor de la infancia? Una respuesta posible podría darla el caso de la Lepina en el Salvador.
- b) Pasar de la aprobación de leyes y convenciones, en algunos casos denominadas políticas de Estado a largo plazo, a la implementación de programas de inversión multianual con sus respectivos financiamientos regulares y parte de los presupuestos públicos de los gobiernos centrales, subnacionales y locales.
- c) Señalar las fuentes de financiamiento que requieren dichas políticas.

- d) Desarrollar en la planificación estatal los pasos subsecuentes de la política general a largo plazo, pasando por el plan de implementación, el programa de inversiones a largo plazo y el presupuesto del año próximo.
- e) Señalar los detalles del costo que supone dicha política: empezando por la definición de los componentes de inversión, los programas a ser implementados, definir las responsabilidades administrativas sectoriales y programando el gasto público a largo y mediano plazo.
- f) Incorporar estas políticas de largo plazo en los sistemas de planificación y programación económica y financiera del Estado. Un ejemplo es incorporar, con los Marcos Macroeconómicos Multianuales, un capítulo sobre la situación de la infancia y el programa de inversiones requeridas.
- g) Promover medidas de políticas públicas de gestión de carácter dominó o Pareto, las cuales una vez aprobadas tengan efectos y consecuencias a largo plazo en las fuentes de financiamiento, el destino y la programación del gasto público. Ejemplo de ello es la propuesta y política del Estado Peruano de alcanzar un presupuesto para la educación equivalente al 6% del PBI.⁵⁴ Eso significa que cada año debe señalarse la meta de incremento del presupuesto de educación sobre la base de los estimados de crecimiento del PBI y aumentar la participación del presupuesto hasta alcanzar dicha meta.

En resumen, se trata de una visión, enfoque o perspectiva diferente a la tradicional: no debe bastarnos con la aprobación en el papel de las políticas públicas generales o de Estado a largo plazo. Debemos preguntarnos cuánto cuesta el cumplimiento de esas políticas, de dónde saldrán los recursos, cuánto se va a financiar año tras año, qué institución es responsable de su implementación y cuáles son los indicadores de resultados para su cumplimiento.

LECCIÓN 2: Un campo de trabajo para la incidencia son los espacios de encuentro entre el Estado y la sociedad civil

Tradicionalmente, el trabajo de incidencia política supone “una separación de campos y espacios” entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, en los últimos años este supuesto ha quedado obsoleto y el escenario de incidencia se ha ampliado, planteando nuevos retos, estilos de relación y estrategias innovadoras. Ejemplos de esto son la Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza en Perú, la Alianza por la Niñez en Colombia, Reinsal en el Salvador y los organismos de concertación de Brasil, entre otros.

En esencia, se trata de un nuevo escenario donde confluyen, bajo diferentes modalidades, representantes de las organizaciones del Estado e instituciones no públicas. En algunos casos, la agenda de este espacio es la búsqueda de consenso y la construcción de políticas de Estado a largo plazo; en otros casos, se aborda una temática general o específica. Se trata de espacios nacionales, regionales o locales.

LECCIÓN 3: Necesidad de trabajo a largo plazo

⁵⁴ Aprobado como política de Estado por Resolución Suprema N° 001-2007-ED Enero de 2007.
<http://www.minedu.gob.pe/DeInteres/xtras/PEN-2021.pdf>

La tarea de promover más y mejor inversión de parte de los Estados es de largo aliento, sensible y concierne a todos los actores y clases sociales, pues se trata de tocar arcas y bolsillos. Quienes promueven el destino del presupuesto hacia la infancia más pobre son solo unos cuantos más en la larga lista de interesados por obtener parte de los recursos fiscales. Solo podemos alcanzar resultados concretos, si unimos fuerzas y logramos la participación de todas las organizaciones que promueven los derechos del niño.

LECCIÓN 4: Alto número de rotaciones de funcionarios

El alto número de rotaciones en el personal y los cambios constantes de políticas públicas hacen mella en la sostenibilidad de los programas de incidencia por una mayor inversión en la infancia. Es necesario trabajar con cuadros de alto e intermedio nivel.

LECCIÓN 5: Resistencia a tratar el tema de la mejor utilización

Existe una resistencia general a abordar la mejor utilización de los recursos actualmente disponibles para la infancia en un escenario en que se evidencia prácticas muy amplias y generalizadas de: duplicidad, falta de focalización, filtración, ausencia de líneas de base y estudios de impacto, corrupción, etc. Aún imperan visiones muy convencionales y estrechas en relación con la prioridad de la inversión, en particular para la primera infancia.

LECCIÓN 6: Programas multianuales

Debemos pasar de la aprobación de leyes y convenciones, en algunos casos denominadas políticas de Estado a largo plazo, a la implementación de programas de inversión multianual con sus respectivos financiamientos regulares y parte de los presupuestos públicos de los gobiernos centrales, subnacionales y locales.

LECCIÓN 7: Planificación integral

Debe desarrollarse planes integrales que incluyan la confluencia y la coordinación de todos los sectores del poder ejecutivo y los gobiernos regionales y locales.

LECCIÓN 8: Definir roles y responsabilidades

Señalar los roles y funciones de los diferentes sectores. Incluyendo el carácter vinculante del órgano rector de infancia en el componente presupuestario.

LECCIÓN 9: Marcos Macroeconómicos Multianuales

Incorporar estas políticas de largo plazo en los sistemas de planificación y programación económica y financiera del Estado. Un ejemplo es incorporar, con los Marcos Macroeconómicos Multianuales, un capítulo sobre la situación de la infancia y el programa de inversiones requeridas.

LECCIÓN 10: Alianzas amplias

Es posible establecer alianzas y relaciones de cooperación con organizaciones intermedias del Estado en la búsqueda de más y mejores recursos para los NNA, logrando resultados concretos. Por ejemplo: la Alianza por la Niñez en Colombia con el ICBF y El Salvador.

Se debe realizar alianzas, confluencias y promover la participación de múltiples instituciones como la academia, las empresas con RSE, los organismos multilaterales, las organizaciones sociales de base, incluidas las de NNA, la cooperación internacional y otros organismos especializados públicos y privados.

LECCIÓN 11: Poca importancia de la incidencia política

Se tiende a dar poco peso al trabajo de incidencia en muchas de las organizaciones que trabajan por la promoción de los derechos del niño. Sin embargo, algunas experiencias vienen incluyéndola en sus agendas, especialmente en lo referente a temas de presupuesto e infancia. En el futuro, se espera un mayor interés de otras organizaciones; al respecto, Save the Children puede ampliar su liderazgo y presencia compartiendo los conocimientos desarrollados para promover la mayor y mejor inversión en infancia, los cuales son aplicables en buena medida a temas de educación, salud, alimentación y equidad de género, los cuales no son exclusividad del trabajo con la infancia.

LECCIÓN 12: Trabajo al interior de las organizaciones

Se debe gestionar el conocimiento al interior de las organizaciones mediante, por ejemplo, talleres generales y especializados, pasantías y asesorías.

LECCIÓN 13: Espacios de encuentro entre el Estado y la sociedad civil

Es necesario fomentar la existencia de espacios permanentes de encuentro entre la sociedad civil y el Estado, así como sistemas de aprendizaje conjunto.

LECCIÓN 14: Temas centrales en las propuestas

Incluir en las propuestas de presupuesto alternativo un tema eje que les dé identidad, que convoque la mayor cantidad de fuerzas y que resulte atractivo para los medios de comunicación. Por ejemplo: dotar de agua y desagüe a las escuelas públicas en las zonas más alejadas.

LECCIÓN 15: Tres lecciones Pareto

Promover medidas de políticas públicas de gestión de carácter dominó o “Pareto”; es decir, medidas que una vez aprobadas tengan efectos y consecuencias a largo plazo en las fuentes de financiamiento, destino y programación del gasto público. Ejemplo de ello es la propuesta y política de Estado de alcanzar un presupuesto para la educación equivalente al 6% del PBI. Otras lecciones del mismo tipo son las siguientes:

- Aprender de otras organizaciones; la experiencia latinoamericana es muy rica.
- Generar mecanismos de aprendizaje real y virtual.
- Conceptualizar las propias experiencias de apoyo directo como aportes a políticas públicas de carácter masivo.

CAPITULO N° 10: RETOS, DESAFÍOS Y AGENDA A FUTURO DE LA INVERSIÓN EN LA INFANCIA

En este capítulo deseamos plantear una mirada a los rumbos y encrucijadas que se presentan a futuro en la tarea de promover la inversión en la infancia. Desde nuestro punto de vista, la promoción de la inversión en la infancia es como el desarrollo del bambú: se siembra la semilla y, durante un largo tiempo, parece no crecer hasta que empieza a hacerlo a razón de 10 centímetros por día; lo que sucedió fue que echó raíces muy profundas de tal manera que, cuando crece, lo hace explosivamente. Así sucede con la inversión en la agenda de las organizaciones que trabajan por la infancia: se encuentra echando raíces lentamente mediante los programas de formación, el intercambio de experiencias, el proceso de evaluación del avance del trabajo de apoyo directo a favor de NNA y la constatación de las limitaciones en la cobertura y el impacto de los actuales programas. En un futuro cercano, el trabajo iniciado empezará a crecer y será un aspecto esencial en las agendas y estrategias de la mayoría de instituciones que trabajan por los derechos del niño.

El futuro estará marcado por una creciente importancia de este tema; esto implica que serán destinados cada vez más recursos materiales, humanos y financieros para la labor de las instituciones que trabajan a favor de la infancia. Aquellas que inviertan en el desarrollo de capacidades internas y establezcan relaciones de cooperación e intercambio podrán desplegar más fácilmente esta línea de trabajo. Asimismo, aquellas instituciones que “aprendan de las demás” serán la primera línea de trabajo por los NNA.

También se producirá un cambio en el mapa de actores y en sus relaciones de la siguiente manera:

- a. Habrá un cambio en el rol de las organizaciones tradicionales de cooperación internacional.
- b. También sucederá en las empresas y sus programas de responsabilidad social.
- c. En los grupos de parlamentarios, con un mayor aporte a la legislación a favor de la infancia.
- d. Se sumarán diversos periodistas y medios de comunicación para este tema, tal como es el caso de Nicaragua, convirtiéndose en aliados estratégicos
- e. Las redes sociales ampliarán la cobertura mediática.
- f. Se fortalecerá las organizaciones de niñas, niños y adolescentes.
- g. Las iglesias incorporarán a la infancia en sus agendas pastorales.
- h. Las organizaciones de la sociedad civil redirigirán sus roles aun más hacia la incidencia y menos al apoyo directo.
- i. Las organizaciones multilaterales de financiamiento tendrán nuevamente un papel importante en el escenario de crisis y en la exigencia de condiciones a favor de la infancia.

Se producirá un importante cambio en las fuentes de financiamiento de las organizaciones de la sociedad civil, pasando a obtener recursos de los Estados en diferentes niveles, de las empresas en sus programas de responsabilidad social, del autofinanciamiento, especialmente con actividades rentables, así como del aporte de las familias.

Una nueva temática marcará las agendas institucionales con mayor peso en los siguientes temas: inversión en protección y tratamiento a grupos más vulnerables de NNA, las redes sociales y las TIC, organizaciones de NNA, organizaciones de consumidores, etc. Asimismo, la presencia de estas instituciones en los planes de incidencia política será mayoritaria.

La mayor atención de la problemática de jóvenes y adolescentes será para los siguientes temas específicos: jóvenes que ni estudian ni trabajan (NINI), rol de las escuelas y su papel en la preparación para el mundo laboral, jóvenes y violencia, y TIC.

Se ampliará los cambios (ya en curso) de las relaciones entre el Estado y el sector no público,⁵⁵ y habrá un mayor rol de las empresas en los programas de RSE enfocados en la infancia, particularmente en la primera infancia.

También se logrará la ampliación de los procesos de descentralización y la disponibilidad de recursos para la infancia en diversos niveles del Estado, así como la realización de estudios y planes concretos para la mejora en la gestión con una mayor eficiencia y eficacia.

Habrán cambios en la política fiscal como parte de una urgente necesidad de obtener recursos para la infancia y como mecanismo de redistribución del ingreso; serán cambios macroeconómicos de primer orden. También se contará con mayores y mejores niveles de articulación y confluencia de los diferentes niveles y formas de operación del Estado.

Se incorporará al movimiento por la inversión en la infancia a crecientes contingentes estatales en los ámbitos regionales, nacional, subnacional y locales, así como a instituciones públicas descentralizadas.

Se aceptará la necesidad de realizar estudios sobre el impacto de las políticas económicas en la infancia, a semejanza de los estudios de impacto ambiental, además del desarrollo de nuevos y creativos espacios de encuentro entre las organizaciones del Estado, privadas, sociales, políticas, las empresas y sus gremios e incluso la academia, tal como viene sucediendo en Brasil, El Salvador y Perú.

Se trabajará en nuevas temáticas específicas y de desarrollo:

- La racionalización de los maestros debido a cambios en la dinámica de la población.
- La mejora en la visualización de los presupuestos públicos en temas de protección y nuevas propuestas de políticas públicas para la inversión.
- La puesta en agenda y el desarrollo de temas como la focalización y su relación con los impactos, bajo criterios de mejora de la eficiencia y eficacia, en especial para programas como alimentación escolar y entrega o venta de alimentos donados.

Se desarrollará nuevos sistemas de seguimiento de la situación de la infancia, del gasto público y de las políticas públicas que afectan a la infancia como el SIAF (especialmente, en su desarrollo para los presupuestos por resultados y para la evolución de los indicadores de inversión en infancia, cuando

⁵⁵ Es decir no solo a las ONG; también debe incluir a las empresas, las iglesias, la academia y las organizaciones sociales de base, entre otras.

el Comité de los Derechos del Niño lo asuma y promueva). Además, se construirá indicadores de inversión en infancia para cada país sobre la base de un mínimo común establecido por el Comité, según las particularidades de cada país y región.

Habrà un registro único y personalizado de beneficiarios de los programas sociales y de cada NNA. También tendremos un desarrollo institucionalizado de las sinergias entre el Estado y la sociedad civil, la vinculación de las intervenciones de apoyo directo al diseño y mejora de las políticas públicas y el desarrollo de la inversión en la infancia para emergencias.

Se incluirà en los Marcos Macroeconómicos Multianuales un informe de la situación de la infancia, de los avances previos y los planes a futuro en el tema de inversión en la infancia según los indicadores acordados. Se asegurará fuentes de financiamiento regulares y constantes para la infancia, así como el establecimiento de planes, programas y presupuestos multianuales, como aquellos referidos a los temas de protección.

Se tomará medidas de protección de los recursos destinados, aplicando el principio de no retroceso de derechos, especialmente en entornos de crisis económica o ajustes fiscales ante la “perfecta tormenta económica que se avecina”.

Se diseñará un sistema de intercambio regional de los avances en políticas públicas de gestión, planes de incidencia y resultados de las experiencias y avances entre los países de la región. Y aprobará el Comentario General junto con sus indicadores de inversión en infancia.

Se desarrollará una matriz de investigaciones que incluya los siguientes temas:

- a. Primera Infancia.
- b. Niñas y perspectiva de género, particularmente niñas y jóvenes rurales.
- c. Protección.
- d. Niñas, niños y adolescentes trabajadores.
- e. Niñas, niños y adolescentes migrantes.
- f. Niñas, niños y adolescentes afrodescendientes.
- g. Niñas, niños y adolescentes rurales.
- h. Niñas, niños y adolescentes en situación de extrema pobreza.

Se sistematizará y difundirá las experiencias en el tema a nivel global, haciéndose extensivo el uso de TIC con la participación activa de NNA. Se sistematizará los logros y avances específicos tales como los siguientes temas o experiencias:

- Nicaragua: trabajo con los periodistas.
- Brasil: CPA.
- Perú: abordaje de la desnutrición crónica.

Se desarrollará, con el apoyo de los Estados, los siguientes temas:

- Observatorios de inversión en infancia (que pueden formar parte de un esfuerzo global).
- Presupuestos por resultados.
- Desarrollo de la problemática específica de la infancia por países.

Igualmente, se desarrollará el índice global del avance en inversión en la infancia, como es el caso de Argentina y el IBP.⁵⁶

A partir de lo anteriormente expuesto, se deduce una agenda de trabajo que debe ser priorizada a futuro en temas de inversión. Señalaremos en qué consiste y cuál es su importancia para la vigencia de los derechos del niño:

- Macroeconomía y e infancia, más allá del tema presupuestal.
- Reforma tributaria como fuente de ingresos regulares y permanentes para abordar la pobreza.
- Pobreza e infancia vinculadas a los programas sociales de erradicación de la pobreza.
- Tratados de Libre Comercio y sus efectos sobre el empleo y la infancia, en particular en las zonas rurales donde vive la mayoría de NNA en situación de pobreza.
- Deuda externa y gasto en armas, su legitimidad y el destino de importantes recursos fiscales en vez de ser orientarlos a programas de infancia.
- Migraciones y sus efectos sobre NNA, incluyendo el retorno.
- Programas de entrega de dinero y las condicionalidades que benefician a los NNA más pobres.
- Referido al presupuesto público:
 - La visibilización de grupos de NNA específicos, como indígenas y afrodescendientes, trabajadores y víctimas de violencia.
 - Los presupuestos y la transparencia con indicadores de inversión en la infancia.
 - Los sistemas de información y su acceso.
 - Presupuesto por resultados para programas de infancia.
- Programas sociales y su importancia relativa con las especificidades por grupos de NNA.
- La gestión referida a la eficiencia del gasto público (por ejemplo, a la focalización, la duplicidad, las sinergias y la descentralización de los programas a favor de la infancia).
- Costo/beneficio de cada tipo de intervención a favor de la infancia.
- Registro único de beneficiarios de programas sociales.
- Equidad en el gasto público por grupos de NNA, así como por zonas geográficas.
- Otros temas por ser abordados son la necesidad de la mejora en la gestión pública, la subsidiaridad y la participación infantil, los mecanismos de distribución de recursos públicos y la priorización de recursos para la infancia, los recursos que aseguren fondos permanentes a largo plazo, etc. Esto incluye la revisión de las experiencias del Fondep, el Fondo de las Américas y la existencia de impuestos con destinos específicos para la infancia.

Finalmente, un tema que debe ser abordado con urgencia es el desarrollo de mecanismos no convencionales de financiamiento para la sociedad civil que trabaja a favor de los derechos del niño. Es necesario el desarrollo de nuevos sistemas de recaudación de recursos para los programas de la sociedad civil.⁵⁷

⁵⁶ <http://internationalbudget.org/>

⁵⁷ Equidad ha iniciado un estudio y presta asesoría en este tema. Buscar en Scribd: Jorge Oroza.

REFLEXIÓN FINAL

Después de un largo tiempo promoviendo la inversión en la infancia y estudiando los vericuetos técnicos del diseño, la formulación, la ejecución y el control de los presupuestos públicos, así como del proceso de aprobación de políticas públicas, podemos concluir que el problema de fondo no es técnico ni político, ni está relacionado con la ausencia de propuestas de políticas públicas de gestión. El tema de fondo es de carácter ético, personal y colectivo.

- América Latina cuenta con recursos suficientes para solucionar la problemática de niñas, niños y adolescentes.
- Se ha acumulado una gran experiencia de prácticas positivas, comprobadas, sistematizadas y documentadas sobre cómo atender y solucionar las demandas y las necesidades de la infancia.
- Se tiene conciencia de que es necesario realizar profundas reformas tributarias que mejoren la inequitativa distribución del ingreso en la región. También contamos con sistemas de recaudación y de control técnico, legal y administrativo para incrementar muy significativamente los ingresos de los Estados.
- Existen políticas públicas en temas de educación, salud, alimentación y nutrición, agua y saneamiento, identidad, derecho al juego, protección ante la violencia, propuestas que encaminan a mejorar muy significativamente la situación de vulnerabilidad de NNA ante situaciones o condiciones que vulneran sus derechos.
- Existe conciencia de la necesidad de una coordinación intersectorial para mejorar potencialmente los impactos positivos en la infancia.
- Existen múltiples evidencias de la pertinencia y prioridad de invertir en la primera infancia.
- Contamos con el marco legal y los compromisos internacionales que obligan a una mayor y mejor inversión en la infancia, tales como la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño, del Pacto Internacional de Derechos Humanos, de los acuerdos referidos a educación, salud y protección, etc.
- Se dispone de las experiencias de miles de organizaciones de la sociedad civil más el apoyo de organizaciones sociales.
- Se puede acceder a la documentación, bibliografía, videos y materiales educativos sobre estos temas gracias a internet.
- Hay, en curso, una movilización social a favor de la infancia por parte de organizaciones nacionales, de la sociedad civil, de empresas bajo la bandera de la responsabilidad social empresarial, de propuestas de iglesias, de planes por parte de organismos financieros bilaterales y multilaterales.

No es que no existan los elementos, condiciones y recursos para lograr mejoras significativas en la vigencia de los derechos de los NNA. La razón principal de su logro o mayor avance reside en que quienes toman las decisiones, los llamados “decisores de las políticas públicas”, no tienen la voluntad para poner en marcha los mecanismos necesarios como para invertir más y mejor en la infancia.

Sin embargo, mientras no haya ni la voluntad ni la decisión personal para trabajar a favor de la infancia, no serán escuchadas las razones de tipo legal, técnico, económico y político sobre cómo actuar.

De nada vale insistir en este camino si no hay personas honestas, bien intencionadas, con una gran preocupación por los demás y en particular por la infancia. No es suficiente recurrir a la conciencia de las personas; por ello, la promoción de más y mejor utilización de recursos para la infancia, especialmente para aquella que vive en situación de pobreza extrema o en situación de vulnerabilidad, debe incorporar esta “prédica” y ese sentido ético y moral, avanzando hacia la movilización social y política, con el fin de obtener resultados sostenibles.

Debe trabajarse en paralelo sobre lo ético y moral y, a su vez, debe acompañarse este proceso de una intensa “acción política” que se exprese en la organización de NNA, en el trabajo conjunto entre las organizaciones que promueven los derechos del niño, en las empresas con RSE bajo la guía de planes de incidencia sistemáticos y en el apoyo de los medios de comunicación comprometidos.