

I Jornadas de Investigadores y Estudiantes del ICSE: Producir conocimiento en el contexto de crisis. Instituto de Cultura, Sociedad y Estado. Universidad Nacional de Tierra del Fuego AelIAS (ICSE-UNTDF), Ushuaia y Río Grande (Tierra del Fuego), 2019.

El Presupuesto Público desde la Perspectiva de Derechos de Niñas Niños y Adolescentes.

Palacios, Marcela y White, Pablo.

Cita:

Palacios, Marcela y White, Pablo (2019). *El Presupuesto Público desde la Perspectiva de Derechos de Niñas Niños y Adolescentes. I Jornadas de Investigadores y Estudiantes del ICSE: Producir conocimiento en el contexto de crisis. Instituto de Cultura, Sociedad y Estado. Universidad Nacional de Tierra del Fuego AelIAS (ICSE-UNTDF), Ushuaia y Río Grande (Tierra del Fuego).*

Dirección estable:

<https://www.aacademica.org/i.jornadas.de.investigadores.y.estudiantes.del.icse.producir.conocimiento.en.el.contexto.de.crisis/21>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/eaMt/f70>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar>.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

EL PRESUPUESTO PÚBLICO DESDE LA PERSPECTIVA DE DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

MARCELA PALACIOS¹

PABLO WHITE²

RESUMEN

La sanción de la ley N°26.061 en 2005 crea el Sistema de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, obliga a los diferentes estamentos del Estado a implementar en forma articulada: a) políticas públicas básicas con garantías de pleno acceso como educación, salud, desarrollo social, entre otras; b) medidas de protección dirigidas a la restitución de un derecho a la infancia, adolescencia y/o grupo familiar, como asistencia económica, cumplimiento de tratamiento médico o permanencia en programas de fortalecimiento familiar y c) medidas de protección especial³. Estas medidas, conllevan procesos de adecuación y transformación del Estado. En este trabajo presenta un primer acercamiento diagnóstico sobre las acciones del Municipio de Río Grande (en adelante MRG) en general y la Secretaría de Promoción Social en particular, para el grupo Niños, Niñas, Adolescentes y sus Familias, (en adelante NNA) durante el periodo 2015- 2018, aplicando la metodología desarrollada por la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales del Ministerio de Economía de la Nación y UNICEF- 2009.

PALABRAS CLAVES: DERECHOS – INFANCIA Y ADOLESCENCIA – PRESUPUESTO PÚBLICO

¹ Departamento de Investigación de la Dirección de Educación, Secretaría de Promoción Social, Municipio de Río Grande. Correo electrónico: lamarcepalacios@gmail.com

² Departamento de Investigación de la Dirección de Educación, Secretaría de Promoción Social, Municipio de Río Grande. Correo electrónico: pablotwhite@gmail.com

³ El Municipio de Río Grande puede implementar medidas incluidas en a) y b); mientras que las de protección especial y excepcional mencionadas en c), en el marco de la ley provincial N ° 521 (2001) sobre Protección de Derechos de Niños, Niñas, Adolescentes y sus Familias, la autoridad de aplicación es la jurisdicción provincial, a través de la Dirección de Protección de Infancia.

INTRODUCCIÓN

Con la descentralización política del Estado nacional respecto de la acción social, la salud y la educación, si bien se produce un corrimiento de *“la visión tutelar”* Cravacuore (2009, p.4) del gobierno nacional hacia las jurisdicciones provinciales y locales, lo que lleva a los gobiernos provinciales y locales a tomar protagonismo en brindar las soluciones integrales que enuncia el SPI, esto ocurre en un marco más amplio de transformación estatal-nacional, en la que se produce el viraje de un modelo estado- céntrico a el mercado-céntrico neoliberal actual, sin la descentralización financiera correspondiente hacia las jurisdicciones para que logren asumir plenamente las nuevas responsabilidades en materia de salud, educación y acción social.

Los gobiernos locales en particular, deben ampliar sus políticas públicas, instituciones y recursos, con pre existencia no sólo de limitaciones financieras, sino de capacidad técnica, administrativa, de gestión y evaluación de políticas públicas, entre otras, que entran en tensión con *“nuestra tradición política fuertemente centralista”* (Cravacuore 2009, p. 5) y viejos criterios de intervención homogénea, muy diferentes a los requeridos por la protección integral.

La inercia de las funciones adjudicadas al gobierno local en tanto prestador de servicios públicos básicos como alumbrado, limpieza urbana y cobro de impuestos, con una asistencia social de perfil predominante de reparto, entre otros, son parte de los aspectos que entran en tensión al momento de efectivizar el SPI por parte de los gobiernos locales y pueden colaborar para que, independientemente del discurso político/normativo y el tiempo transcurrido desde la entrada en vigencia del nuevo sistema, persista la coexistencia de ambos paradigmas, el tutelar y el de derechos, más que la sustitución de uno por el otro, lo que tiene implicancias en las diferentes instancias de diseño, planificación y ejecución de políticas públicas orientadas a NNA.

Este es, a grandes rasgos, el contexto institucional estatal general en el que comienza a concebirse a NNA como sujetos de derechos y a involucrar a gobiernos locales en asumir la creación de políticas públicas sustentables con impacto real en el desarrollo de niñez y adolescencia.

No obstante, quienes nos hemos desempeñado en áreas de infancia y adolescencia, sabemos que en parte por lo hasta aquí mencionado y por aspectos ligados al campo de la psicología institucional, se suman a las dificultades, cuando no imposibilidades, para dar

cumplimiento a la protección integral propuesta en la normativa vigente⁴. Se producen tensiones y desencuentros en el nivel intrainstitucional entre la complejidad⁵ que reviste la cuestión de la infancia y la adolescencia y la impronta de simplicidad con la que tradicionalmente se realizan las intervenciones en las instituciones, a las que se suman las siempre presentes y transversales tensiones respecto de lo político partidario y lo técnico.

Al tratarse de un sistema que integra asistencia, prevención, promoción, defensa de derechos y protección especial, se requiere la coordinación y articulación de acciones interinstitucionales entre diferentes estamentos como municipio y provincia. Coincidimos con Repetto y Tedeschi (2013) que entre los factores que obstaculizan la integralidad de políticas públicas en Argentina, se encuentra la dificultad de sus instituciones para conformar “redes ciertas y eficaces” en los diferentes niveles estatales, así como la falta de programación estratégica, diagnósticos, tratamientos, seguimiento y evaluaciones de intervenciones, generalmente fragmentadas y/ o plenas de nudos críticos sobre las que se torna necesario intervenir para su lograr su funcionamiento.

En el caso del Municipio de Río Grande, a nivel de transformación institucional, en las dos últimas décadas, se informatiza, se incorporan áreas y se suman servicios en materia de salud y educación, ambas dependientes de Asuntos Sociales y se crean la Agencia de Deportes y la Secretaría de la Producción. También se incorporan acciones respecto de vivienda, empleo y otras orientadas al cuidado del medioambiente, capacitación pública orientada a ampliar capacidades técnicas y administrativas y formaciones específicas mediante especializaciones destinadas a profesionales de diferentes niveles del estado y público en general, como la recientemente dictada Diplomatura en Promoción de Derechos de NNA. No obstante, en materia de promoción y prevención, si bien con importantes modificaciones, persiste el modelo asistencial

⁴ Según Repetto, Tedeschi (2013 p.7) “...Dada la complejidad de las dimensiones a atender en la conformación de un sistema integral para infancia y adolescencia, el reto está dado por cómo lograr la confluencia de marcos analíticos que agreguen miradas y saberes, lo cual debe permear no sólo el diseño de las intervenciones, sino la implementación misma, etapa donde los funcionarios que operan en el territorio, cualquiera sea su nivel de gobierno, juegan un papel fundamental. Es por esto que tener objetivos claros de para qué y cómo llevar adelante el abordaje integral de múltiples sectores en torno a una política pública de infancia y adolescencia es una condición fundamental e insoslayable, incluyendo la secuencia de cada intervención institucional...”

⁵ Carballeda (2008, s/p), sostiene que “... las problemáticas sociales complejas, expresan de diferentes formas esas cuestiones que atraviesan todo el escenario de la intervención, generando nuevos guiones, papeles y tramas, donde lo que sobresale es lo novedoso del padecimiento, especialmente desde su heterogeneidad...”

tradicional.

A partir de 2017 con la creación de la Secretaría de Salud y la transformación de la anterior Secretaría de Asuntos Sociales en la actual Secretaría de Promoción Social y Derechos Humanos, se incorporan la Defensoría Municipal abocada, entre otros, a la protección y defensa de derechos de NNA y el Departamento de Investigación que colabora en el análisis y seguimiento de las políticas municipales orientadas a esta población.

Es así como se inicia el Análisis de Gasto Público Orientado a NNA, actualmente en curso, habida cuenta que en la ley 26.061 se establece que independientemente del nivel estatal, el ejecutivo debe destinar partidas presupuestarias anuales suficientes, que no deben ser inferiores al periodo anterior, para el funcionamiento del SPI.

En tanto “...entendemos por metodología el camino del pensamiento y de la práctica ejercida en el abordaje de la realidad...” De Souza Minayo (2003, p. 13), durante la etapa exploratoria de este trabajo, la primera decisión metodológica a tomar es la de enfocar la mirada hacia la planificación presupuestaria anual ya que posibilita realizar un abordaje multidimensional.

Desde la dimensión jurídica, en tanto se trata de arribar al grado de cumplimiento de la normativa vigente respecto del SPI; la económica, en tanto el análisis se basa en la intención del gasto social municipal para abordar la cuestión, organizacional/administrativa, en tanto se busca identificar el grado de adecuación/inadecuación de la estructura, programas y acciones de acuerdo con la composición del SPI en materia de PP y de intervención profesional, en tanto facilita revisar las prácticas resultantes para poder transformarlas.

ESTIMACIÓN Y ANÁLISIS DEL GASTO SOCIAL ORIENTADO A LA INFANCIA EN EL MUNICIPIO DE RÍO GRANDE PARA EL PERIODO 2015-2018

A modo de breve descripción, se aporta que en el MRG, el presupuesto⁶ se elabora mediante un proyecto presentado desde el poder ejecutivo municipal al concejo deliberante, durante el año anterior a su sanción; su elaboración es instruida y supervisada

⁶ El presupuesto público consiste en la elaboración de un proyecto que permite otorgar una visión del gasto público anual mediante la descripción de las acciones planteadas como programas que se llevarán a cabo a lo largo del año y cuáles serán los recursos públicos o las fuentes de ingresos para llevar a cabo tales políticas públicas (CIPPEC, 2008)

por la Dirección de Presupuesto de la Secretaría de Finanzas, pero la realizan los equipos técnicos de cada área en función de los objetivos, las acciones/ programas, la población destinataria y monto solicitado para el período. Una vez aprobado por el Concejo Deliberante, es ejecutado por el Municipio y posteriormente evaluado por los órganos de control interno y externo.

A continuación, se describen los sectores y años considerados en el análisis general, si bien este avance se centra en la evolución del gasto en la Secretaría de Promoción Social y Derechos Humanos para los años 2015 y 2018:

2015	2016	2017	2018
<i>Asuntos Sociales</i>	<i>Asuntos Sociales</i>	<i>Promoción Social y DDHH</i>	<i>Promoción Social y DDHH</i>
<i>Producción</i>	<i>Producción</i>	<i>Producción y ambiente</i>	<i>Producción y Ambiente</i>
<i>Agencia Municipal de Deportes</i>	<i>Agencia Municipal de Deportes</i>	<i>Agencia Municipal de Deportes</i>	<i>Agencia Municipal de Deportes</i>
<i>Coordinación de Gabinete</i>	<i>Coordinación de Gabinete</i>	<i>Coordinación de Gabinete</i>	<i>Coordinación de Gabinete</i>
<i>Gobierno</i>	<i>Gobierno</i>	<i>Participación y Gestión Ciudadana</i>	<i>Participación y Gestión Ciudadana</i>
<i>Innovación</i>	<i>Innovación y Planificación</i>	<i>Modernización e Innovación</i>	<i>Modernización e Innovación</i>
<i>Finanzas</i>		<i>Finanzas Públicas</i>	<i>Finanzas Públicas</i>
		<i>Salud</i>	<i>Salud</i>

El término Gasto, Gasto Público o Gasto Social es el adoptado por la metodología aplicada para este trabajo, creada por la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales del Ministerio de Economía de la Nación y UNICEF- 2009 para el análisis de política pública orientada a NNVA en Argentina. Esta propuesta metodológica se aplica al presupuesto nacional y las provincias y si bien no se cuenta con antecedentes de

su utilización a nivel local, se toman esas experiencias como tales ya que el tipo de gobierno local⁷ con el que se identifica al MRG, permite, con adecuaciones, intentar su aplicación. Una adecuación necesaria se realiza respecto de la categorización temática en el punto 3.

PROPUESTA METODOLÓGICA APLICADA

1. CLASES DE GASTO SOCIAL SEGÚN GRUPOS DE POBLACIÓN OBJETIVO.

Gasto Específico	GE	<i>Es el destinado a NNA hasta los 18 años y mujeres embarazadas</i>
Gasto Indirecto	GI	<i>Es el destinado a grupos poblacionales que incluyen efectivamente niños, niñas y adolescentes</i>
Gasto Ampliado	GA	<i>Es el destinado a un grupo poblacional más amplio, del cual NNA forman parte</i>
Gasto de Bien Público	GBP	<i>Es el que beneficia a toda la población y a NNA</i>

2. GRUPOS DE GASTO DEFINIDOS EN FUNCIÓN DE LA EDAD DE LA POBLACIÓN OBJETIVO.

Grupo I	GE + GI	<i>El objetivo o finalidad es NNA</i>
Grupo II	GA + GBP	<i>Para grupos más amplios con impacto probable en NNA</i>

⁷ Cravacuore (2009, p 1.) distingue tres tipos de gobiernos locales: "...los que tienen capacidad de elaborar y ejecutar su agenda definiendo problemáticas y soluciones propias, seleccionando las políticas provinciales y nacionales que ejecutarán y asignando recursos propios para aquellas tareas relacionadas prioritarias; los que se limitan a ejecutar las políticas provinciales y nacionales, sin capacidad de formular agendas propias pero con vocación de expandirse hacia nuevas funciones y los que ejecutan una agenda tradicional que solo buscan mantener el empleo público como herramienta de clientelismo para la reproducción partidaria del poder ..." (p1). Identificamos al MRG con el primer tipo planteado.

3. CATEGORÍA DEL GASTO, SEGÚN ESPECIFICIDAD, OBJETIVO Y ÁREA DE IMPLEMENTACIÓN.

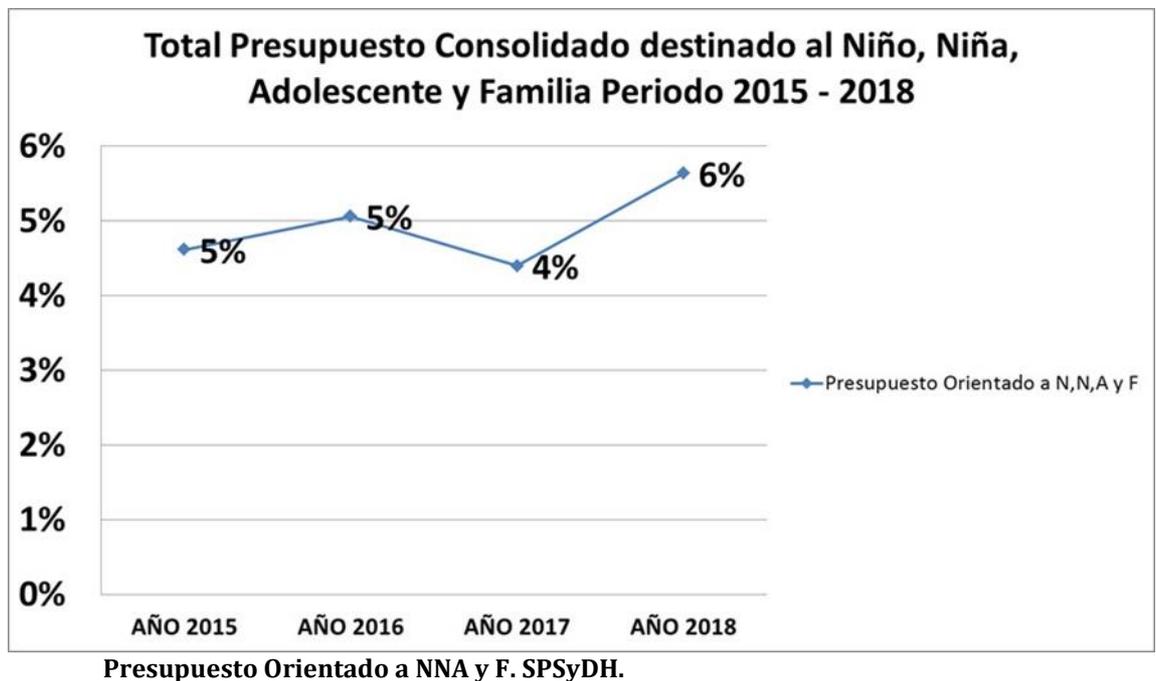
Ayuda Directa	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Transferencias de dinero a familias</i> • <i>Emergencias</i>
Condiciones de Vida	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Tierra y vivienda</i> • <i>Ecología y medio ambiente</i> • <i>Agua potable y alcantarillado</i>
Deporte, Recreación y Cultura	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Deporte, recreación y cultura</i>
Desarrollo e Integración	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Fortalecimiento de grupos específicos</i> • <i>Atención de grupos vulnerables</i>
Educación	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Educación básica</i> • <i>Programas compensatorios</i> • <i>Boleto estudiantil (por transporte escolar)</i> • <i>Capacitación docente</i>
Nutrición y Alimentación	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Programas de emergencia alimentaria</i> • <i>Comedores comunitarios o familiares</i> • <i>Entrega de bolsones de alimentos y tickets</i> • <i>Programas alimentarios dirigidos a niños</i>
Protección del Niño	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Niños en riesgo</i> • <i>Trabajo infantil</i> • <i>Violencia familiar</i>
Salud	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Materno-infantil</i> • <i>Prevención de enfermedades y riesgos específicos</i> • <i>Análisis clínicos</i> • <i>Vacunas pediátricas</i> • <i>Medicamentos</i> • <i>Atención ambulatoria</i> • <i>Salud sexual y reproductiva</i> • <i>Rehabilitación de discapacidad</i>
Innovación Institucional y Social	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Fibra óptica</i> • <i>Capacitación interna</i> • <i>Investigación social y educativa</i>
Otros servicios Urbanos	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Ferías de emprendedores</i> • <i>Conectividad a internet</i>

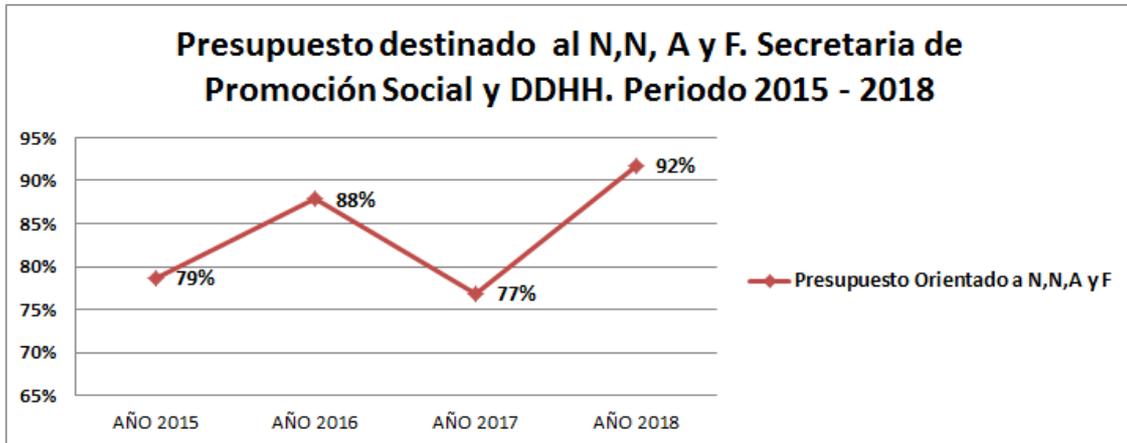
Las adaptaciones en este punto se refieren a la inclusión de temas existentes en la planificación presupuestaria de MRG y ausentes en la propuesta metodológica como en *Condiciones de vida* que se incorpora la subcategoría *Ecología y medioambiente*; en *Desarrollo e integración*, *Fortalecimiento a grupos específicos* y en *Otros servicios urbanos*, se incorpora *Ferias de Emprendedores* y *Conectividad a internet*.

Otra modificación es la sustitución de la categoría *Obras Sociales*, ausente en el MRG, por *Innovación institucional y social*.

Se aclara que el análisis no comprende la Obra Pública debido a que se planificación presupuestaria es diferente y de una complejidad que excede a la metodología aplicada en esta oportunidad. No obstante, en otra investigación que realizamos con la población beneficiaria NNA, las encuestas incluyen preguntas sobre el uso de plazas y paseos.

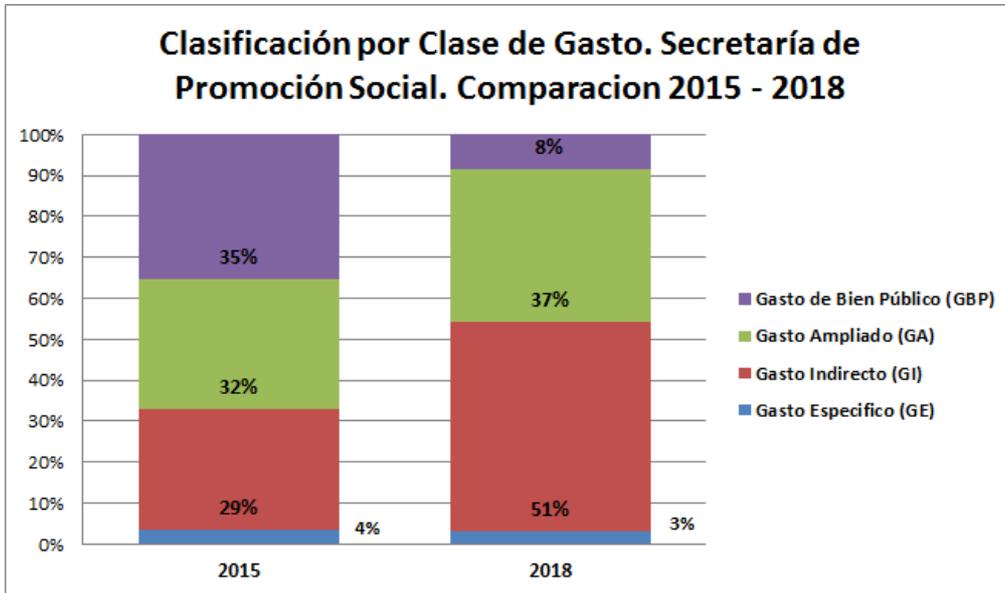
RESULTADOS



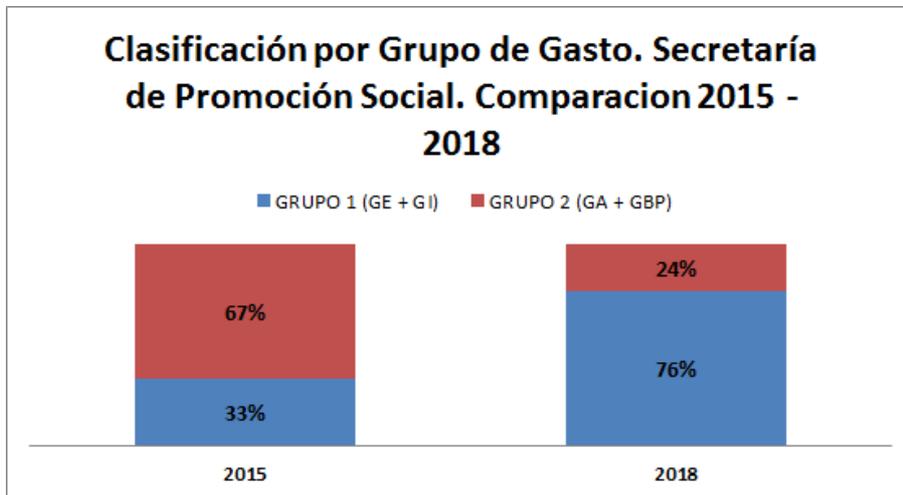


Evolución Clase de Gasto 2015-2018.

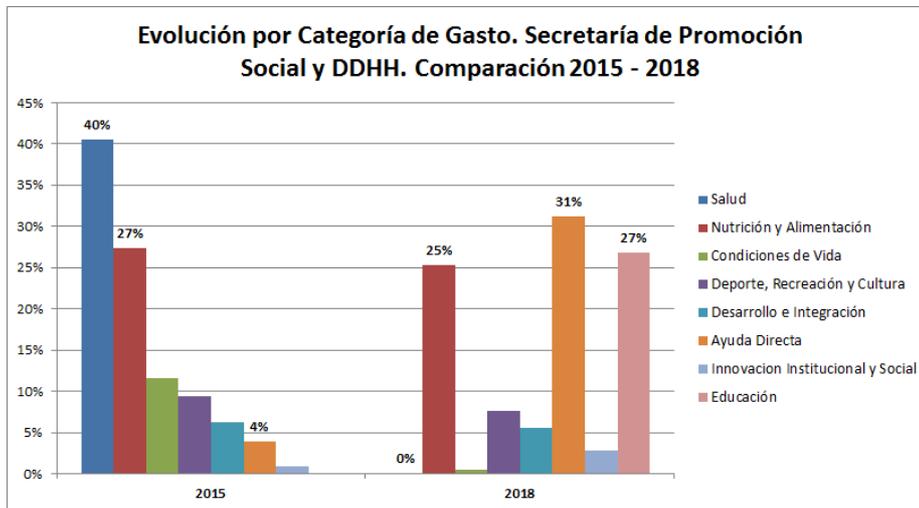




Evolución Grupo de Gasto 2015-2018.



Evolución Categoría de Gasto 2015-2018.



CONCLUSIONES

Tanto en 2015 como en 2018, la mayor parte del presupuesto de la SPS y DH se encuentra orientado a niños, niñas, adolescentes y sus familias, con un incremento del 79% al 95% y mientras que al año 2015, parte del mismo se destina a Salud, en 2018 se destina a Educación, lo que resulta de las transformaciones organizacionales de 2016, por lo que mientras que en 2015, el GA y GBP se concentra mayoritariamente en prestaciones de Salud, el GI en Alimentación y Ayuda Directa a grupos familiares con NNA, para 2018, GA y GBP en Educación. Respecto del GE, si bien hay un incremento en el monto asignado, este resultaría insuficiente para superar el proceso inflacionario del periodo, por lo que se manifiesta porcentualmente decreciente. Recordemos que el GE es el gasto destinado directamente a la población entre 0 y 18 años, por lo que, si bien al 2018, la mayoría del gasto orientado se concentra en el Grupo I, es decir que NNA son destinatarios efectivos del mismo, este se concentra en Nutrición y Alimentación y Ayuda Directa.

Estos indicadores son similares a los que se encuentran en los ámbitos nacional y provinciales, salvando la diferencia respecto de los indicadores de Protección del Niño, que resultan de incumbencia provincial, por lo que podemos inferir que el MRG logra dar cumplimiento con lo establecido para el Sistema de Protección Integral respecto de la planificación presupuestaria, no obstante, cabe la aclaración de que las acciones de Gasto Específico en el MRG, en 2018 se concentran en la Agencia de Deportes y Salud. Respecto del presupuesto total del MRG, mientras que en 2015 el 5% del gasto se orienta a NNA, en 2018 el indicador es del 6% sobre el total de las Secretarías consideradas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CRAVACUORE D. "Perspectiva de los gobiernos locales en Argentina" En MOLINA G. (coord.). *Territorio y Gestión Municipal. Pautas de Gestión Territorial hacia un Municipio Innovador*, ISBN 978-950-692-087-6, Instituto de Ciencias Humanas Sociales y Ambientales (INCIHUSA), del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) 2009, Mendoza (Argentina). Páginas 149-170. Recuperado en file:///C:/Users/Usuario/Desktop/PRESUPUESTO%20MRG%20201518/Perspectivas%20de%20los%20gobiernos%20locales%20en%20Argentina%20%20Cravacuore%2009.pdf
- KARCZMARCZYK, M. (comp) La inversión social dirigida a la niñez en la Argentina. Un análisis a nivel nacional. Documento de Trabajo N°174, Octubre de 2018. CIPPEC. Recuperado de file:///C:/Users/Usuario/Downloads/174-DT-PS-La-inversión-social-dirigida-a-la-niñez-en-la-Argentina-Matilde-Karczmarczyk-octubre-2018.pdf
- KOHAN, V.y LIGUORI, M. (2012). Los Menores bajo la lupa: la Infancia en disputa. Presentación en VII Jornadas de Sociología de la UNLP. Recuperado de: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.2032/ev.2032.pdf
- LEY N° 26.061 – Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. Sancionada el 28/09/2005; Promulgada de Hecho el 21/10/2005.
- LEY N° 521 – Gobierno de Tierra del Fuego. Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas, Adolescentes y sus Familias. Sancionada el 28/11/2000. Promulgada: Veto Parcial Dto. N° 2461/00, Art. 21 y 22. Aceptación Veto Parcial Resol. N° 064/01. 11/06/01. D.P. N° 1019. Publicada: B.O.P. 02/07/01.
- MUNICIPIO DE RÍO GRANDE. Presupuesto del Municipio de Río Grande. Ejercicios 2015 al 2018. Recuperado de <https://ww2.riogrande.gob.ar/municipio/transparencia/presupuesto/>
-
- REPETTO F., y TEDESCHI V. (2013). *Protección Social para la Infancia en la Argentina. Retos críticos para un sistema integral*, N° 186, CEPAL-Serie Políticas Sociales. Naciones Unidas, Santiago de Chile. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6197/1/LCL3698_es.pdf
- DE SOUZA MINAYO, MC. (org) 2003. Investigación Social. Teoría, método y creatividad. Buenos Aires. Lugar