

¿CÓMO INFLUENCIAR UNA MAYOR INVERSIÓN SOCIAL EN LA INFANCIA?

Argumentos y estrategias

Garantizar los derechos de niños, niñas y adolescentes no implica solamente una responsabilidad legal y moral; también tiene implicaciones para las políticas económicas y sociales y, por consiguiente, para la asignación de los recursos financieros de un país. El análisis de la situación de la infancia y la adolescencia en América Latina y el Caribe muestra una brecha entre el reconocimiento jurídico-formal de sus derechos y la implementación efectiva de los mismos. Si bien esta situación de incumplimiento de derechos se presenta en varios ámbitos, se puede decir que se resume de manera dramática en la pobreza infantil y adolescente. En efecto, aproximadamente un 60% de los niños y niñas menores de 12 años y el 50% de los adolescentes de 13 a 19 años vive en la pobreza, frente a 35% de adultos viviendo en la misma condición.

A fin de promover un cambio efectivo en este contexto, es necesario situar los derechos de niños, niñas y adolescentes en el centro de las políticas públicas, particularmente de las políticas presupuestarias.

UNICEF promueve la inversión social en la infancia como una prioridad regional en América Latina y el Caribe. Conjuntamente con aliados y contrapartes, UNICEF apoya a los Estados para traducir sus compromisos políticos en decisiones de política pública presupuestaria, al tiempo que promueve iniciativas de monitoreo y análisis de presupuestos públicos, tanto en el ámbito nacional como local.

Además de abogar por una mayor inversión social, UNICEF promueve buenas prácticas de gestión institucional para asegurar que las inversiones sociales tengan impactos positivos en la vida de niños, niñas y adolescentes, especialmente de los más excluidos.

El presente documento propone argumentos y estrategias para orientar la tarea de influenciar a favor de una mayor inversión social en la infancia. El documento se presenta en módulos que pueden abordarse de manera independiente, sin una necesaria conexión secuencial.

1 ¿Por qué invertir en las personas en general y en la infancia en particular?

Existen al menos tres argumentos teórico-conceptuales que justifican la inversión social en general y en la infancia en particular:

Argumento ético

Este argumento parte de considerar a la inversión social como un imperativo ético. La universalidad de los derechos humanos debe constituir el fundamento de una nación que persigue la equidad e igualdad de sus ciudadanos. La Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) - ratificada por todos los países de América Latina y el Caribe - garantiza a niños, niñas y adolescentes la satisfacción de sus necesidades básicas como derecho económico y social y establece que los Estados deben hacer efectivos dichos.

Argumento económico

Este argumento trata de evidenciar los estrechos y complementarios vínculos existentes entre la política social y la política económica y, con ello, los beneficios derivados de la inversión social sobre el crecimiento económico y la productividad. Niños bien nutridos y alimentados desarrollan óptimas capacidades físicas e intelectuales y constituyen la reserva productiva de la sociedad del futuro; trabajadores educados, cualificados y sanos permiten potenciar las fuentes del crecimiento económico presente, adaptándose a las necesidades de conocimiento y destrezas cambiantes que la nueva economía exige. Desde esta óptica, la inversión social es vista como un instrumento de crecimiento económico y ganancias de productividad para mejorar el desarrollo económico.

Argumento político

Este argumento se apoya en los fuertes vínculos entre el ámbito social y el político. Una inversión social insuficiente, con acentuados niveles de inequidad y severa pobreza, constituye una combinación perjudicial para el desarrollo y fortalecimiento de la democracia en los países. A fin de que los argumentos expuestos puedan aplicarse de manera real al país respectivo, es recomendable realizar estudios que permitan complementar los argumentos conceptuales con datos del contexto nacional. Para ello, se sugiere considerar, al menos, cuatro posibilidades:

- Cuantificar el **costo de universalizar** el acceso de todos los niños y niñas del país a la educación y a la salud básicas, a niveles de alimentación y nutrición adecuados, y a agua potable y saneamiento.
- Probar y medir las relaciones existentes entre la inversión social, el capital humano, la productividad y el crecimiento económico.**
- Determinar la **inversión necesaria** para alcanzar compromisos y metas que cada país decida tener como guía para determinar sus inversiones,

por ejemplo, las Metas del Milenio (MDG) o los Planes Nacionales de Acción.

-Cuantificar el **costo acumulado y progresivo de no invertir** los recursos suficientes y adecuados en servicios sociales básicos para la infancia.

2¿Cómo vincular la inversión social y el cumplimiento de derechos?

Cumplir con los derechos de los niños, niñas y adolescentes, una obligación a la cual están sujetos todos los países signatarios de la CDN, tiene implicaciones financieras. El desafío es hacer visibles los vínculos entre la inversión social y la progresiva realización de derechos. Esta es la idea básica para guiar los esfuerzos por influenciar asignaciones y ejecuciones presupuestarias con perspectiva de derechos. En este sentido, el presupuesto nacional es mucho más que un ejercicio contable. Es el principal instrumento de gestión de un gobierno, donde se evidencia cómo el país define prioridades y asigna sus recursos. El presupuesto es una herramienta fundamental para contribuir a cubrir la brecha entre la dimensión formal de los derechos y su implementación a través de las políticas públicas.

¿Cuáles son los aspectos a analizar en el presupuesto desde un enfoque de derechos?

Para analizar la política presupuestaria desde un enfoque de derechos deberían tenerse en cuenta las siguientes cuestiones:

-¿Provee el presupuesto de una **plataforma adecuada de recursos** para alcanzar la progresiva realización de derechos?

-¿Cuál es el grado de **consistencia entre las asignaciones presupuestarias y los principios rectores de derechos humanos** (universalidad, indivisibilidad e interdependencia, etc.)?

-¿Cuál es el grado de **consistencia entre las asignaciones presupuestarias y los principios y derechos establecidos específicamente por la CDN** (no discriminación, el interés superior del niño, derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo y la participación)?

-¿Permite el proceso presupuestario la **efectiva participación** de los titulares de derecho, particularmente los más excluidos?

-¿Priorizan las asignaciones presupuestarias a los grupos más excluidos para promover **mayor equidad e inclusión social**?

-¿Existen mecanismos de **rendición de cuentas** para dar cumplimiento al derecho de todo ciudadano a ser informado sobre la ejecución

presupuestaria y la eficacia de esos gastos en relación al logro de los objetivos de las políticas públicas?

¿Cómo resolver la tensión entre universalidad y responsabilidad fiscal?

La primera respuesta a esta pregunta es de carácter normativo: el fin de toda política pública debe ser el bienestar de sus ciudadanos, por lo cual el logro de la disciplina fiscal no puede ser un fin en sí mismo antepuesto a la responsabilidad social del Estado. Sin embargo, este reconocimiento básico no significa desconsiderar la necesidad de mantener la estabilidad macroeconómica y los niveles de crecimiento necesarios para avanzar lo más rápidamente posible hacia el cumplimiento de las metas establecidas. Por tanto, es necesario encontrar estrategias operativas que permitan una razonable combinación de recursos y posibilidades en cuanto a las asignaciones presupuestarias. Es en el diálogo y la cooperación entre técnicos presupuestarios y defensores de derechos humanos donde podrán identificarse opciones política y técnicamente viables, pero nunca por debajo de los mínimos indispensables establecidos en el ámbito nacional e internacional para garantizar la dignidad de las personas.

¿Cómo resolver la tensión entre la indivisibilidad de derechos y la priorización de gastos?

Se percibe, por otra parte, que el principio de la indivisibilidad de los derechos está en conflicto con la priorización de gastos que necesariamente se da durante el proceso presupuestario. El principio de la indivisibilidad significa que todos los derechos tienen la misma importancia y, por lo tanto, no pueden ser clasificados por orden jerárquico. Esto es así porque la indivisibilidad es un atributo del sujeto de derechos, el cual debe gozar de manera integral de todos los derechos como parte de la dignidad intrínseca de las personas. La indivisibilidad se podría percibir como un obstáculo a la priorización de gastos. Sin embargo, el enfoque de derechos reconoce que difícilmente se pueden garantizar todos los derechos humanos inmediata y simultáneamente, razón por la cual existe el principio de la realización progresiva de los derechos.

3 ¿Cómo determinar las estrategias más apropiadas para influenciar el gasto social de acuerdo al contexto del país?

Este módulo recomienda algunas acciones previas a la decisión sobre el tipo de estrategia para abogar por una mayor inversión social en la infancia en cada país. En este proceso, es imprescindible tomar en cuenta las condiciones del contexto político, económico y social del país, así

como las capacidades y recursos disponibles. Al realizar un **análisis del contexto** del país tomando en cuenta **el contexto político/institucional, el contexto social y el contexto económico**, se puede ayudar a determinar el tipo de intervención que se llevará a cabo. Es importante, también, identificar a los **actores clave** a los que se necesita influenciar.

Para acceder a un desglose detallado de todos los puntos, puede acceder al PDF, páginas 20 a 23.

4¿Cómo desarrollar las herramientas técnicas necesarias para analizar, monitorear e influenciar la inversión social desde la perspectiva de los derechos de la infancia?

¿Cómo definir la inversión social para efectos del análisis y monitoreo?

La primera tarea que se debe llevar a cabo es elegir la definición de la inversión social que se va a utilizar en el análisis. Idealmente, la definición y clasificación de inversión social que se elija debe tener los siguientes atributos:

Integral: la definición debe incluir toda la inversión social, pero desagregando ciertos gastos en infancia y en servicios sociales básicos.

Oficial: debe ser reconocida por los Gobiernos y, en especial, por los Ministerios de Hacienda o Finanzas.

Consensuada: la definición debe ser validada con el Gobierno, académicos reconocidos y actores relevantes de la sociedad civil

¿Cómo asegurar el acceso a la información presupuestaria?

Es imposible hacer un análisis presupuestario sin contar con datos oficiales. Por lo tanto, es fundamental asegurar el acceso a esta información y luego proceder a diseñar o adaptar un sistema informático para su análisis y monitoreo:

Negociación institucional: Asegurar el acceso a los datos a través de algún acuerdo con las instituciones productoras de información presupuestaria (por ejemplo, Ministerios de Hacienda o Finanzas) que estipule la entrega de información periódica o el tipo de colaboración que permita acceso a los datos.

Desarrollo informático: Se debe contar con un software de análisis presupuestario fácil de utilizar y compatible con los sistemas utilizados por los Ministerios de Hacienda o Finanzas.

¿Cómo desarrollar un sistema de información presupuestaria?

Una vez asegurado el acceso a los datos, el monitoreo y análisis consiste en desarrollar un sistema de consultas sobre cuánto, en qué, cómo y

dónde invierte el Estado en el área social, basado en información oficial, detallada y permanente de los Ministerios de Hacienda o Finanzas. El sistema de información presupuestaria debe ser:

Permanente: que permita el monitoreo no solamente de los recursos presupuestados, sino también de su ejecución.

Integral: que abarque todo el ciclo presupuestario, precisando los actores, pasos de ese proceso, tiempos, etc.

Amplio, pero dirigido: que llegue a tomadores de decisión, a actores de la sociedad civil y a la ciudadanía.

¿Cómo analizar y monitorear el gasto social?

Una vez se haya decidido qué definición del gasto social se va a utilizar y esté asegurado el acceso a información presupuestaria relevante y actualizada, se puede proceder a analizar y monitorear el gasto social, utilizando un sistema informático como el que se describió anteriormente. Este análisis debe tomar en cuenta varias dimensiones, entre ellas:

Volumen del gasto social: debe ser analizado utilizando, como mínimo, los siguientes indicadores:

- Gasto social como porcentaje del PIB: este indicador mide la prioridad macroeconómica de la inversión social, contextualizando así la inversión social al tamaño de la economía del país.
- Gasto social como porcentaje del gasto público total: este indicador mide la prioridad fiscal que le da el gobierno a la inversión social.
- Gasto social per cápita: este indicador contextualiza el gasto social al tamaño de la población, expresando la cantidad promedio invertida por cada habitante.

Contexto financiero del presupuesto nacional: Eficiencia en el uso de los recursos y el impacto redistributivo de la inversión social (equidad del gasto):

El análisis y el monitoreo presupuestario contribuyen a democratizar a la información pública y, con ello, a las instituciones, a la vez que ayudan a empoderar a la sociedad civil y, en consecuencia, a fortalecer la gobernabilidad democrática.

5 ¿Cómo llevar a cabo una campaña eficaz de abogacía a favor de la inversión social en la infancia?

En el caso de las políticas de inversión social, existe un mensaje claro y simple que debe ser objeto prioritario de abogacía y movilización: Asegurar el cumplimiento de los derechos establecidos en la Convención sobre los Derechos del Niño tiene implicancias financieras. Movilizar recursos para niños, niñas y adolescentes, tanto en el ámbito nacional como internacional, es un imperativo. Desde esta óptica, la inversión

social es vista como un instrumento de implementación de derechos y, por tanto, de equidad.

¿Cómo construir alianzas con actores sociales y políticos claves?

Para tener incidencia política efectiva se debe comenzar por identificar con precisión el rol que juegan las diversas autoridades del Estado, los actores relevantes de la sociedad civil y la propia ciudadanía en el tratamiento y aprobación de los presupuestos nacionales. Un primer paso en esta dirección es conocer las fases del ciclo presupuestario en el país, así como los tiempos y duración de cada fase.

Posteriormente, hay que identificar a aquellos otros actores que tienen una incidencia importante, aunque indirecta, sobre la opinión pública en el proceso de aprobación del presupuesto o en la movilización de recursos para la infancia. Un segundo nivel de abogacía debe considerar un trabajo más directo y participativo con la ciudadanía. Estas actividades pueden incluir la organización de foros amplios, diálogos nacionales y talleres locales de trabajo, así como la publicación y difusión de boletines y documentos didácticos explicativos (por ejemplo, una publicación bimensual de datos sobre asignación y ejecución de gasto social). El objetivo es convertir a la inversión social en tema importante del debate nacional.

¿Cómo desarrollar mensajes básicos y efectivos para abogar por una mayor inversión social en la infancia?

Una campaña eficaz de abogacía requiere mensajes claros, concretos y directos que conlleven a una mayor inversión social para cumplir los derechos de la infancia. Cualquier mecanismo de abogacía (presentaciones, panfletos, boletines, etc.) debe desprenderse del análisis presupuestario, transmitiendo los resultados y recomendaciones de una manera sencilla y didáctica. En definitiva, es necesario diseñar una estrategia de abogacía y movilización social que:

- Defina los objetivos estratégicos de las acciones de comunicación y de abogacía Identifique los elementos clave para la formulación de mensajes.
- Seleccione los públicos/actores más relevantes y cómo llegar a ellos.
- Establezca los medios de abogacía y comunicación más adecuados para transmitir los mensajes.
- Identifique a los actores o voceros más apropiados para comunicarlos.

6¿Cómo fortalecer las capacidades del sector público y la sociedad civil en el ámbito de las políticas públicas de inversión social?

Además de abogar por una mayor inversión social, es necesario promover buenas prácticas de gestión institucional para asegurar que las inversiones sociales tengan los impactos positivos buscados en la vida de niños, niñas y de sus familias, con especial énfasis en los más excluidos. Con ello se promueve, así mismo, el concepto de rendición de cuentas en la implementación de políticas públicas.

Este módulo propone algunas ideas para el desarrollo de capacidades en el ámbito del Estado y de la sociedad civil, entre ellas:

- Identificar dónde y qué capacidades deben ser construidas, los actores principales y los procesos de toma de decisiones. Se sugiere priorizar a las entidades del Ejecutivo y del Legislativo con responsabilidad directa en la formulación y aprobación de los presupuestos nacionales.
- Consolidar y fortalecer redes de la sociedad civil, especialmente involucrando a organizaciones de jóvenes, capacitadas para elaborar propuestas y negociar con las autoridades competentes para influenciar en la agenda de las políticas públicas y las decisiones de inversión de los recursos públicos.
- Trabajar por una mejor apropiación por parte de la sociedad civil del manejo del proceso de toma de decisiones públicas, incluyendo el ciclo presupuestario.
- Promover la creación de sistemas de vigilancia ciudadana de las políticas públicas, así como de la asignación y uso de la inversión social.