Seminario Internacional

Inversión en la niñez en América Latina y el Caribe

Seminario Internacional Inversión en la Niñez en América Latina y el Caribe:

Hacia una inversión más eficaz y equitativa en la niñez

Ecuador/2015

MEMORIA

San Francisco de Quito

Mayo/2015

unicef

Ministerio Coordinador de Desarrollo Social

Ministerio de Inclusión Económica y Social

Asamblea Nacional República del Ecuador 2013-2017

Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional

Ministerio Coordinador de Desarrollo Social
Cecilia Vaca Jones

Ministerio de Inclusión Económica y Social
Ministra Beatriz Tola

Ministerio de Finanzas
Fausto Herrera

Asamblea Nacional
Gabriela Rivadeneira

Consejo para la Igualdad Intergeneracional
Francisco Carrión

Fondo de Naciones Unidas para la Infancia UNICEF
Yoka Brandt, Directora Ejecutiva Adjunta de UNICEF

Coordinadores conceptuales del evento
Etzon Romo, Secretario Técnico, MCDS, Ecuador
Ameli Torres, MCDS, Ecuador
Michel Guinand, UNICEF
María Dolores Almeida, MCDS-UNICEF, Ecuador

Sistematización
Eugenia Rodríguez Rojas
Amparo Ponce Alvarado

Equipo: Manuela García
Karina Fernández
María Eugenia Tamariz
Fanny Zamudio

INDICE

1. INTRODUCCIÓN 6
2. CONTEXTO 6
3. OBJETIVO DEL SEMINARIO 8
4. METODOLOGÍA 8
5. DISCURSOS INAUGURALES 10
6. SÍNTESIS DE LOS PANELES Y GRUPOS DE TRABAJO 27

6.1. Panel 1: Hacia una nueva alianza mundial para la niñez y adolescencia -"un Monterrey para la niñez y adolescencia"- en el contexto de la Conferencia sobre Financiación del Desarrollo. 27

6.1.1. "Conclusiones y avances del Seminario Internacional de Inversión en Niñez a los 25 años de la Convención de Derechos del Niño, CDN", Paola Bustamante, Ministra de Desarrollo e Inclusión Social, Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, Perú 28

6.1.2. "Política de financiamiento para el desarrollo social sostenible: una visión alternativa", Economista José Grijalva, Director de Calidad del Gasto Público, Ministerio de Finanzas, Ecuador 36

6.1.3. "Importancia de la política pública y la apuesta por el gasto social en la CELAC y en el Ecuador", Cecilia Vaca Jones, Ministra del Misterio Coordinador del Desarrollo Social, Ministerio Coordinador del Desarrollo Social, Ecuador. 40

6.1.4. Conclusiones y recomendaciones Panel 1 48

6.2. Panel 2: política pública e inversión en la niñez y adolescencia en américa latina y el caribe; avances y desafíos en la región 49

6.2.1. "Inversión económica y socioeducativa desde la primera infancia en Cuba", Irene Rivera Ferreiro, Viceministra de Educación. Ministerio de Educación, Cuba 51

6.2.2. "Políticas Públicas de Gasto Social orientadas a la Niñez y Adolescencia en Bolivia", Zenón Pedro Mamani Ticona, Jefe de Unidad de Gestión Presupuestaria y Presupuesto Plurianual Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Bolivia. 60

6.2.3. "Inversión en la Infancia con Equidad, poniendo a los niños más excluidos en primer lugar", Marcia Lopes, Ex Ministra de Desarrollo Social y Combate al Hambre. 71

6.2.4. "Hacia un sistema de protección integral a la primera infancia en Uruguay. La experiencia de Uruguay Crece Contigo en Uruguay", Giorgina Garibotto, Programa Uruguay crece contigo. Ministerio de Desarrollo Social, Uruguay. 74

6.2.5. "Avances logrados a nivel de salud en el Ecuador para mejorar la política pública e inversión en la niñez y adolescencia, con énfasis en la primera infancia", Karina Vance, Ministra de Salud. Ministerio de Salud Pública, Ecuador 83

6.2.6. "La inversión pública destinada a la niñez en la República Dominicana", María Altagracia Mendoza, Especialista en Protección Social de la Unidad de Análisis, Asesora de Desarrollo Económico y Social (UAES). República Dominicana 89

6.2.7. "Fondo de Estímulo al Desempeño y Logro de Resultados Sociales", Paola Bustamante Ministra de Inclusión Social. Ministerio de Inclusión Social, Perú 94

6.2.8. "Avances en el desarrollo de estándares relativos a las medidas necesarias para dar efectividad a los derechos del niño", Javier Mujica Petit, Centro de Políticas Públicas y Derechos Humanos, EQUIDAD 100

6.2.9. Conclusiones y recomendaciones del Panel 2 105

6.3. Panel – 3: Políticas, herramientas y estrategias para medir el impacto y calidad de la inversión en la niñez y adolescencia 106

6.3.1. “Redes de articulación intersectorial en la prestación de servicios sociales para niños y niñas de 0 a 5 años”, Etzon Romo, Viceministro. Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, Ecuador 106

6.3.2. “Experiencia de costeo y universalización de recursos, Suanny J. López, Subjefa de Análisis de Egresos, Dirección General de Presupuesto. Ministerio de Finanzas, Honduras 113

6.3.3. “Análisis presupuestario de la inversión en la niñez en Santa Lucía”, Claudius Emmanuel, Director de Presupuesto Adjunto. Ministerio de Finanzas, Santa Lucía.....119

6.3.4. “Valor público del gasto. Proceso presupuestal y su articulación con la planeación y seguimiento”, Camila de la Paz Salazar Uribe, Dirección de Inversiones en Finanzas Públicas. Departamento Nacional de Planeación, Colombia.....122

6.3.5. “Calidad del gasto social en Ecuador. Avances hacia la presupuestación por resultados”, José Grijalva, Director de Calidad del Gasto Público. Ministerio de Finanzas, Ecuador. 128

6.3.6. “Políticas, herramientas y estrategias para medir el impacto y calidad de la inversión en la niñez y adolescencia” Oscar Lovera, Director General de Presupuesto. Ministerio de Hacienda, Paraguay.....133

6.3.7. “Medir la equidad del gasto público en la infancia y adolescencia en México”, Erika Strand, Jefa de Políticas Sociales, UNICEF, México.....138

6.3.8. "Medición y análisis de la inversión social en la primera infancia en América Latina y el Caribe (Sistema de Información en Primera Infancia - SIPI)", Javier Curcio (ponencia preparada conjuntamente con Néstor López), Universidad de Buenos Aires. Argentina. 144

6.3.9. Avances y desafíos 155

6.3.10. Contribuciones para la 3ra Conferencia sobre el Financiamiento para el Desarrollo (Addis Abeba).....157

6.3.11. Conclusiones y recomendaciones del Panel 3.....158

6.4. Panel – 4: A Rol de los territorios en la inversión pública para la niñez y adolescencia 159

6.4.1. “Inversión Pública en Primera Infancia y Enfoque Territorial”, Cecilia Tamayo, Viceministra de Inclusión Social, Ciclo de Vida y Familia. Ministerio de Inclusión Económica y Social, Ecuador 160

6.4.2. “Avances en Indicadores de Gasto Público Social en Niñez (GPN) y Juventud, en el marco de la Rendición Pública de Cuentas Territorial en Infancia y Adolescencia en Colombia” Janeth Ávila, Oficial de Políticas Públicas de UNICEF, Colombia. 166

6.4.3. “Medición de la Inversión en la niñez y adolescencia en 7 provincias de Argentina”, Sebastián Waisgrais, Especialista en monitoreo y evaluación. UNICEF, Argentina. 173

6.4.4. “Uso de la Información Presupuestaria sobre Infancia y Adolescencia en la Toma de Decisiones”, José David Méndez Santa Cruz, Director General Adjunto de Programación y Presupuesto de Salud y Seguridad Social. Secretaria de Hacienda y Crédito Público, México..179

6.4.5. “Medición e impacto distributivo de la inversión en niñez de la provincia de Buenos Aires”, León Salim, Director Provincial de Estudios y Proyecciones Económicas. Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, Argentina 184

6.4.6. “Inversión pública para la infancia en Coronel Portillo, una experiencia desde lo municipal”, Félix Sánchez Zavala. Consultor de nutrición del departamento de UNICEF-Ucayali, Perú.....189

6.4.7. “Apoyo a la inversión social en el nivel subnacional: la estrategia de gobierno abierto para el ejercicio efectivo del control social”, Ronaldo Alves Nogueira, Asesor Especial de Control Interno del Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión de Brasil. Responsable del seguimiento a las inversiones en la función de asistencia social, Brasil. 195

6.4.8. Avances y Desafíos 200

6.4.9. Contribuciones para la 3ra Conferencia sobre el Financiamiento para el Desarrollo..202

6.4.10. Conclusiones y recomendaciones del Panel 4.....204

6.5. Panel – 5: rendición de cuentas, transparencia y participación. 205

6.5.1. "Resultados del control gubernamental en la inversión pública destinada a la niñez del Perú", July Emily Montañéz Altamirano, Especialista Contraloría General de la República del Perú. 206

6.5.2. "La voz de los niños, niñas y adolescentes para garantizar una más y mejor Inversión en la Infancia", Teresa Carpio, Asesora temática para América Latina y el Caribe en gobernabilidad de derechos de la niñez. Save the Children, Suecia. 213

6.5.3. "Elementos para posicionar la inversión pública en niñez y adolescencia en el centro del debate fiscal: el caso de Guatemala", Jonathan Menkos Zeissig, Director Ejecutivo. Instituto Centroamericano de Estudios fiscales, ICEFI, Guatemala 219

6.5.4. "Desigualdad en la región: un problema para niñas, niños, adolescentes y sus familias, una responsabilidad de los Estados", Marco Antonio Pérez, Grupo Inversión REDLMAYC. ... 227

6.5.5. "Gasto Público Dirigido a Niñas, Niños y Adolescentes. Perú – 2014", Dante Beltrán Arias, Dirección General de Presupuesto Público, Ministerio de Economía y Finanzas, Perú ... 235

6.5.6. "El Movimiento Mundial de la Infancia influyendo en políticas públicas globales a favor de la Inversión en la Niñez", Andrea Portaro, Grupo de Trabajo de Inversión, Movimiento Mundial por la Infancia de Latinoamérica y el Caribe 242

6.5.7. "La sociedad civil contribuyendo efectivamente para una mejor distribución de los recursos", Shira de León, Asesora Regional para OSC, Plan Internacional, Centroamérica 245

6.5.8. "Acceso a información sobre inversión social e inversión en niñez: avances y desafíos para potenciar la transparencia", Francisco Carrión, Secretario Técnico, Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, Ecuador. 249

6.5.9. Avances y desafíos 254

6.5.10. Contribuciones para Conferencia sobre el Financiamiento para el Desarrollo Avances y desafíos 255

6.6. Síntesis del seminario internacional 256

6.6.1. "Desafíos y avances en la Región sobre la calidad de la inversión en niñez y adolescencia", Joaquín González-Alemán, Consejero Regional en Política Social, Latin America and Caribbean Regional Office, UNICEF. 256

6.6.2. "Contribuciones para la 3ra Conferencia sobre el Financiamiento para el Desarrollo", Nieves Rico, Directora de la División de Asuntos de Género, CEPAL. 259

7. Discurso de clausura, Verónica Falconí, Asesora Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, Ecuador. 260

SEMINARIO INTERNACIONAL INVERSIÓN EN LA NIÑEZ EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: HACIA UNA INVERSIÓN MÁS EFICAZ Y EQUITATIVA EN LA NIÑEZ

1. INTRODUCCIÓN

El Gobierno del Ecuador, a través del Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, el Ministerio de Finanzas, la Asamblea Nacional, y el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, conjuntamente con UNICEF, organizaron en Quito, los días 25 y 26 de mayo de 2015 el Seminario Internacional **"Inversión en la Niñez en América Latina y el Caribe: Hacia una inversión más eficaz y equitativa en la niñez"**, con el objetivo de consolidar una **agenda para América Latina y el Caribe.**

El presente documento sistematiza lo trabajado durante los dos días del evento con la participación de más de 260 participantes de 28 países. La primera sección incluye los objetivos del seminario. La segunda sección presenta el contexto en el que surge la iniciativa de organizar un seminario internacional sobre la inversión en la niñez en Quito. La tercera sección da cuenta de la metodología utilizada y de la organización de los paneles. La cuarta sección presenta los discursos de inauguración que realizaron las diferentes autoridades nacionales y de UNICEF. La quinta sección sintetiza los principales puntos de las presentaciones de los especialistas así como del diálogo y consensos que se dieron en las plenarias y en los grupos de trabajo. La última sección incluye las principales conclusiones y los próximos pasos.

2. CONTEXTO

En la actualidad, 195 países han ratificado la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) y se han comprometido a invertir en los niños desde su concepción para que tengan una vida plena, saludable y segura. Conforme lo establecido en su artículo 4, "*los Estados Partes deben asignar el máximo de los recursos disponibles para que se realicen los derechos de todos los niños y todas las niñas, sin excepción"*. La priorización de los recursos públicos destinados al cumplimiento de los derechos de los niños y adolescentes es un indicador que determina el nivel de importancia que el Estado otorga a la niñez, la que a su vez contribuye al desarrollo económico, social, político y cultural de cualquier país.

A los 25 años del aniversario de la CDN, celebrado en 2014, todavía existen gran cantidad de acciones por realizar en la mayoría de los Estados que han ratificado la Convención. Al adoptar la Convención, los Estados están obligados a esforzarse en aplicar medidas eficaces y apropiadas que garanticen los derechos del niño. El Comité de los Derechos del Niño manifestó que *no hay derechos sin recursos*, lo que hace necesaria la elaboración de un marco que obligue a los Estados asignar el monto máximo de recursos disponibles, en función de las necesidades definidas por la

planificación, a los programas y políticas públicas asociadas a la niñez y adolescencia.

De acuerdo a la CEPAL, América Latina ha experimentado una década de crecimiento económico sostenido que ha contribuido a reducir la pobreza en la región. Sin embargo, se estima que la pobreza afectó en 2014 a 167 millones de personas en América Latina y el Caribe (LAC), equivalente a 28% de la población. Otra tendencia en la región es al aumento de la desigualdad en la distribución de los ingresos.

El proceso para definir la Agenda de Desarrollo Post 2015 se está intensificando para llegar a la próxima reunión de la Asamblea General de la ONU en septiembre 2015. Sobre la base del Consenso de Monterrey (2002) y de la Declaración de Doha (2008), un hito fundamental en este proceso es la *Tercera Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo, que se realizará en Addis Abeba, en julio de 2015*.

El resultado de la conferencia es de crucial importancia para el éxito de la implementación de la agenda más amplia de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), ya que determinará el monto de la financiación que se asigna a las diferentes áreas prioritarias de los ODS. Llegado el momento de la conferencia de Addis Abeba, se debe enfatizar que *invertir en la niñez no sólo es moralmente correcto, sino que también es económicamente sensato y políticamente aconsejable.*

Por otra parte, el Comité de los Derechos del Niño (CDN), en su 65ª reunión celebrada en enero de 2013, decidió elaborar una *Observación General sobre la Inversión en la Niñez,* "Gasto Público para el Ejercicio de los Derechos del Niño". Es de suma importancia que la Observación General proporcione una descripción detallada del artículo 4 de la CDN. De esta manera, ayudará a que Estados implementen mecanismos legislativos, administrativos y presupuestarios para que cada uno de los miembros de la sociedad pueda asumir y entender su papel a fin de facilitar mejores inversiones en niñez y adolescencia.

En este contexto, es importante resaltar el reciente hito que constituye la aprobación, por parte del Consejo de Derechos Humanos, el 24 de marzo 2015, de la Resolución **"***Derechos del niño: avance hacia una mejor inversión en los derechos del niño" (A/HRC/28/L.28),* la cual incluye una serie de recomendaciones a los Estados sobre asignación, utilización, transparencia y rendición de cuentas de los recursos para promover, proteger y hacer efectivos los derechos de la niñez y adolescencia.

El seminario regional en Quito se basa en el *Seminario Internacional sobre "Inversión en la Niñez en América Latina y el Caribe: Un Compromiso con la Equidad a los 25 años de la CDN"* celebrado en Lima, Perú, el 2 y 3 de octubre de 2014, y en el *Seminario Internacional: Hacia un Modelo de Asignación, Ejecución y Seguimiento del Gasto Público en Niñez* organizado por el Gobierno de Colombia en mayo de 2012, en Bogotá.

El evento de Bogotá fue el primer intento de identificar un conjunto de recursos para la inversión pública social en niñez y adolescencia. El cálculo, la asignación y el seguimiento de la inversión han sido el catalizador para generar una agenda regional sobre el tema. El Seminario Regional de Lima hizo aportaciones al proceso de la Observación General, ayudó a continuar con el intercambio de experiencias y también contribuyó a la creación de una plataforma regional para el mejoramiento de la asignación, la implementación, la equidad y la eficacia de la inversión pública en niñez y adolescencia.

3. OBJETIVO DEL SEMINARIO

En Quito 2015, el Seminario Internacional sobre "Inversión en la Niñez en América Latina y el Caribe" se centrará en *la calidad y el impacto de la inversión pública en la niñez* tuvo como objetivo proporcionar un foro para el diálogo y el intercambio donde los participantes puedan **dar cuenta de los avances y desafíos** en la contribución del gasto público para el ejercicio de los derechos de los niños y niñas en la región de América Latina y el Caribe, con un **enfoque especial en la calidad y el impacto de la inversión**.

Las deliberaciones, conclusiones y recomendaciones del seminario contribuirán también a:

- La nueva asociación mundial para la niñez ("un Monterrey para los niños") en el contexto de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Financiación para el Desarrollo, la cual se celebrará en Addis Abeba en julio 2015, en el marco de la Agenda global de Desarrollo Post 2015. Dicha nueva asociación mundial para la niñez pretende promover el bienestar en todas las áreas temáticas de los SDG (Objetivos de Desarrollo Sostenible) actualmente en debate.
- El desarrollo de una Observación General, del Comité de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, sobre "Gasto público para el ejercicio de los derechos de la niñez", que a su vez promoverá una adecuada asignación, ejecución, seguimiento y evaluación del gasto público para la niñez.

4. METODOLOGÍA

En el seminario se desarrolló una metodología participativa con el fin de recoger los puntos de vista y sugerencias de los participantes y ponentes. Se realizaron cinco paneles conforme a los temas planteados en la Nota Conceptual en las que se presentarán experiencias demostrativas que han contribuido a la realización de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en la región de América Latina y el Caribe y un panel final de síntesis de las conclusiones del seminario.

Dado el gran interés de participación que motivo el Seminario, cada panel se realizó en dos sesiones plenarias y estuvo compuesto por un máximo de cuatro presentaciones bajo el formato de conferencia magistral, seguido de quince minutos de debate general

de preguntas/aclaraciones por parte de los participantes que fueron contestadas por los expositores. Luego del desarrollo de los paneles 3, 4 y 5 se generaron espacios de intercambio de opinión a través del trabajo en 2 grupos: Grupo 1: Avances y desafíos; y, Grupo 2: Contribuciones para para la 3ra Conferencia sobre el Financiamiento para el Desarrollo (Addis Abeba).

5. DISCURSOS INAUGURALES

Beatriz Tola, Ministra de Inclusión Económica y Social.
Representante del Presidente de la República del Ecuador.

Buenos días con todas y con todos. Agradezco la presencia de cada uno de ustedes en este seminario. La temática a desarrollarse en este evento es muy importante para quienes estamos al frente de las políticas dirigidas a la niñez.

Un saludo cordial a quienes conforman la mesa directiva, de manera especial a Cecilia Vaca, quien ha estado al frente de la organización de este evento junto con la Representante de UNICEF en el Ecuador

A nombre del Presidente de la República del Ecuador, Economista Rafael Correa Delgado les doy la bienvenida a nuestro querido Ecuador. El país de la Mitad del Mundo en términos geográficos pero también uno de los centros de atención global por las experiencias exitosas en la construcción del Buen Vivir.

El tema que nos convoca abre un espacio de reflexión hacia una inversión más eficaz y equitativa en la niñez**.** Nos coloca frente a un debate de fondo: cómo encontrar los mecanismos para alcanzar la igualdad de todos y de todas, para superar las desigualdades.

En este sentido, es necesario enfrentar el debate sobre las posibilidades reales que ofrecemos desde los gobiernos y desde la sociedad civil, para que cada uno pueda construir su proyecto de vida, lograr su desarrollo integral, construir la felicidad individual pero, sobretodo, la felicidad social.

Para nosotros, la discusión no debe ni puede quedarse exclusivamente en la inversión eficaz y equitativa, que si bien es muy importante, puede en un momento determinado resultar ineficiente.

Actualmente, en América Latina estamos demostrando que abordar estos temas supone situarnos en nuestro contexto histórico, teniendo en cuenta que arrastramos una deuda de décadas, quizás siglos, de deuda con los más pobres y tradicionalmente excluidos. Hablamos de las inmensas mayorías de nuestros pueblos.

Si bien se hace referencia a una inversión eficaz y equitativa pero, sobretodo, es un tema de inversión para la inclusión social e inclusión económica, para la transformación de la sociedad, para cambiar las lógicas de la acumulación individual por las lógicas del Buen Vivir para todas y para todos.

Por ello, la inversión en la niñez es un planteamiento estratégico, es un planteamiento prioritario y un planteamiento fundamental. Se trata de la posibilidad de crear igualdad de condiciones para alcanzar el desarrollo pleno de la población.

La experiencia que nos deja la historia regional reciente, la herencia que recibimos de gobiernos que concibieron que la dinámica económica generada por la operación eficiente de los mercados era la mejor política social; lanzándonos permanentemente el mensaje de que todos los esfuerzos debían ponerse en el crecimiento económico, sin distribución, ni redistribución, con el pago puntual de la deuda, en la disciplina fiscal ha sido bastante aleccionadora. Hoy sabemos lo que no tenemos que hacer.

Por tanto, es fundamental colocar en la discusión la importancia estratégica de la inversión, al menos desde dos perspectivas: una fundamental para nosotros, como es la de los derechos de los niños y de las niñas; pero otra igualmente importante es la necesidad de debatir la vinculación entre la política social y la política económica.

Estas dos políticas sectoriales, las sociales y económicas -las mencionamos en ese orden porque es necesario insistir en que las políticas sociales no pueden seguir concibiéndose como en el tiempo neoliberal, esto es, "*como la ambulancia donde se recogen los heridos de la política económica*"-. En el presente siglo, los gobiernos progresistas de América Latina nos hemos dado cuenta de que es posible cambiar radicalmente esta concepción. Gracias por supuesto a la conciencia de nuestros pueblos y a la política progresista de nuestros gobiernos.

América Latina comenzó a implementar a inicios del nuevo siglo un cambio sustantivo en los temas que nos convocan en este día, siendo una región del planeta que según los indicadores económicos es la que más rápidamente está superando la desigualdad.

La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, en una reciente investigación realizada en el 2014 sobre el tema de desigualdad, señala que esta región supera aceleradamente la desigualdad en el planeta. Esta afirmación va de la mano de una de las conclusiones de ese estudio -que también son sumamente interesantes en el marco de este debate- que es el cambio político en numerosos gobiernos de la región. Esto es sin duda alguna otro factor que ayuda en los procesos de disminución de las desigualdades.

El tema de fondo para lograr estos cambios radica en una concepción integral de la inclusión; en una visión de que la política económica y la política social deben entenderse inseparablemente. Además, en el reconocimiento de que el cumplimiento de los derechos constituye un elemento central para el abordaje de lo social, en especial cuando estamos enfrentando los temas vinculados con los niños y las niñas.

En este contexto tenemos amplias expectativas que con los procesos de integración regional UNASUR y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños,

CEELAC -en la que estamos profundamente comprometidos como país- lograremos dar ejemplo global al superar prontamente la extrema pobreza en la región y avanzar aceleradamente en la superación definitiva de las desigualdades.

Al darles la bienvenida a este importante evento, también me veo obligada a comentar de forma general qué es lo que está pasando en nuestro país. Quiero partir de uno de los elementos centrales del cambio que está sufriendo nuestro Ecuador en materia de política pública dirigida a la niñez, y ahí radica y se pone en el centro el nuevo pacto social que establecimos y que nos dimos los ecuatorianos en el año 2008 al aprobar la Constitución.

Una Constitución que define al Estado ecuatoriano en su artículo No. 1, como un Estado constitucional de derechos y de justicia. Definición fundamental porque antepone, sobretodo, la garantía de los derechos de las personas. Esta Constitución establece además la corresponsabilidad que tienen el Estado, la sociedad y la familia en lo que tiene que ver con la atención y el desarrollo integral de los niños y de las niñas. Los niños y las niñas son sujetos de derechos, dice nuestra Constitución, y deben gozar de un proceso de crecimiento, maduración y despliegue de su intelecto y de sus capacidades, potencialidades y aspiraciones en un entorno familiar, escolar, social y comunitario de afectividad y seguridad.

Pero nuestra Constitución no se queda ahí, nos manda a los ecuatorianos y al Estado ecuatoriano a crear el Concejo de la Igualdad Intergeneracional como el organismo responsable de tranversalizar las políticas intergeneracionales en todo el aparato estatal. Superamos, por tanto, una mirada sumamente concentrada en una u otra institucionalidad. Asumimos la necesidad de tener una mirada necesariamente transversal y, por tanto, integrar definiciones de políticas transversales para abordar y garantizar los derechos de las niñas y los niños.

En congruencia con lo señalado anteriormente, nuestra Constitución también señala con mucha fuerza que el ser humano es el sujeto y fin del sistema económico y, a la vez, determina la garantía de los derechos en un sistema de inclusión y equidad social con todo un tramado institucional que tiene como pilares fundamentales, principios como la universalidad, la gratuidad, la equidad y la interculturalidad.

Con la promulgación de la Constitución de Montecristi -un elemento sumamente importante para lo que hoy está haciendo y viviendo nuestro país- el Gobierno nacional inició el rescate de la institucionalidad del Estado que había sido desmantelado durante las décadas precedentes, por la aplicación de las recetas neoliberales en el país. Esta recuperación del Estado ha significado devolverle sus capacidades de planificación, de rectoría de la política pública y de regulación y control.

Este proceso de institucionalización nos ha permitido, entre muchos otros elementos, el rescate de la soberanía en materia de política económica, con resultados sumamente

importantes, por ejemplo, en materia de recaudación fiscal y como señalábamos anteriormente, en una mayor inclusión social, por tanto, en mayor inversión social.

Además, queremos resaltar que la recaudación tributaria pasó de 5.362 millones en el año 2007 a 13.616 millones en el año 2014, incremento que se basa, por una parte, en una política tributaria claramente progresiva y redistributiva, lejana a la lógica regresiva que fue claramente establecida durante el tiempo neoliberal como eje de la política tributaria, y, obviamente, en una disminución continua y permanente de la evasión. El día de hoy, en nuestro país siete de cada diez ecuatorianos pagan sus impuestos frente a tres de cada diez que lo hacían en el año 2006.

Por otra parte, quiero también resaltar la clarísima voluntad política que ha tenido el gobierno de la revolución ciudadana para invertir primero en la gente, en el desarrollo de las capacidades de las personas, de ahí que la inversión social ha tenido un comportamiento de crecimiento notable, pasando de 2.652 millones de dólares en 2007 hasta 6.994 millones de dólares en el 2014, lo cual representa un incremento del 264%.

Un tema no menor ha sido el cambio operado en el tratamiento que se le ha dado a la inversión en la niñez. En el año 2007, por ejemplo, la inversión en niños menores de 5 años se realizaba a través de programas cuyo financiamiento provenía en muchos casos del endeudamiento externo. Actualmente, los ingresos que demandan la educación y salud se financian con ingresos permanentes que dan sostenibilidad al conjunto de servicios y, por tanto, al derecho de los ciudadanos y ciudadanas y de manera específica de los niños y de las niñas al desarrollo infantil, a la salud y a la educación.

En consonancia con el discurso de inclusión y transformación social, durante los momentos de crisis económicas globales que han afectado al país -recordemos la crisis del 2009 y la que actualmente estamos viviendo por situaciones externas relacionadas al precio del petróleo- la inversión social no ha sido objeto de recortes, demostrando cuáles son las prioridades que hoy tiene el gobierno de la revolución ciudadana. Por ello, el Ecuador mantiene una política social sistemática con orientación universalista, que explicita garantías para que los derechos de los ciudadanos y de las ciudadanas, independientemente de su edad, efectivamente se cumplan.

Decisiones que han tenido impactos concretos en la vida cotidiana de la gente, en estos ocho años 1.300.000 personas han salido de su condición de pobreza, hemos disminuido las desigualdades, la apuesta del gobierno de la revolución ciudadana no solamente es reducir la pobreza, también le apostamos sin tregua alguna a la disminución de la desigualdad. En el año 2007 el 10% más rico tenía un ingreso 42 veces mayor al 10% más pobre. En el 2014 esta relación se redujo 22 veces.

Estamos comprometidos con la erradicación del trabajo infantil, pasamos del 8% en el 2007 al 2,6 % en el 2014, erradicando el trabajo infantil peligroso, como en el caso de basurales y camales.

Pasamos también de 563.000 controles de niños sanos en el 2006 a 1.293.000 en 2014. Universalizamos la educación básica pasando del 92% en el 2007 al 96% en el 2014, en la tasa neta de matriculación en educación básica.

Quiero también señalar que el gobierno de la revolución ciudadana comulga íntegramente con la afirmación que hacen algunos académicos sobre la importancia de la inversión en los más pequeños. Sin duda, la mejor inversión que se puede realizar y la que tiene mayores retornos es la que se hace en la infancia temprana, por eso hemos definido como prioritaria la política de desarrollo infantil; la estrategia de infancia plena pone de relieve la importancia de la coordinación intersectorial que en nuestro caso se realiza por intermedio del Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social.

Salud tiene un papel central y estratégico al garantizar el derecho de los niños y de las niñas a la salud, el control del niño sano, los programas y políticas dirigidas a la prevención y atención, asegurando como criterios fundamentales el acceso universal y gratuito. Educación, sin duda alguna, con los datos que acabamos de señalar, ha afianzado el incremento del acceso de niños y niñas a la educación inicial de manera altamente sustantiva en los últimos años. De la misma manera, se consolida su acceso a través de la gratuidad y de la calidad y calidez del servicio. También en estos campos hemos roto todas las barreras que los niños y las niñas de hace una década encontraban a la hora de su ingreso al sistema educativo.

Obviamente, también abordamos el desarrollo infantil a través de dos programas que llevamos adelante que son los centros infantiles del Buen Vivir y el Programa Creciendo con Nuestros Hijos. Así, hemos implementado importantes quiebres en el modelo de atención a la niñez. Un incremento sostenido a la inversión social que ratifica esta prioridad que nuestro gobierno tiene de invertir primero en la gente.

Hemos avanzado cada vez más y estamos trabajando sin tregua en territorializar de mejor forma nuestra política pública, de tal manera que las definiciones de política pública a nivel nacional permeen de manera adecuada la diversidad de territorios, la diversidad de culturas que tiene nuestro país.

Estamos apostando a un incremento sostenido de cobertura en la atención a la primera infancia, garantizando por tanto servicios de calidad y de calidez. Aquí hacemos una apuesta día a día y sin tregua, al mejoramiento y a la formación del talento humano, clave a la hora de garantizar la calidad de los servicios hacia la niñez y de manera particular, a la primera infancia.

Para nuestro país, que también tiene establecido en el Artículo 1 de la Constitución, que somos un Estado Plurinacional Multicultural, la apuesta por políticas interculturales para la primera infancia es parte de nuestras tareas, pero también es parte de nuestro desafío.

Estamos además avanzando -y éste es un elemento sumamente importante- en procesos permanentes de democratización, ampliando los niveles de participación de los ciudadanos y ciudadanas, incorporándolos masivamente en la deliberación de la política pública. Consideramos que es fundamental la apropiación que hacen los padres y madres de familia, las familias en su conjunto y los distintos actores de la política pública, de tal manera que garanticemos sus sostenibilidad social, pero también su sostenibilidad política.

Hablar entonces de la inversión en la niñez desde nuestra perspectiva, nos convoca a una reflexión integral, como decía al inicio. Desde la política social, la política económica y, por tanto, coloca en el centro del debate a la política, al poder. Pues decidir dónde invertir no es un simple ejercicio tecnocrático, es definir para quién gobernamos. La respuesta por la cual hemos optado muchos de los gobiernos latinoamericanos es a favor de las grandes mayorías, a favor del desarrollo de las capacidades y de las libertades humanas.

¡Éxitos para todos ustedes en esta jornada y nuevamente, espero que se sientan como en su casa!.

Yoka Brandt, Directora Ejecutiva Adjunta de UNICEF

¡Buenos días! Bienvenidas y bienvenidos.

Es un placer para mí estar aquí. Gracias Ministra Tola por sus palabras y al Gobierno de Ecuador por su hospitalidad. Y gracias a todos ustedes por el trabajo que realizan cada día para mejorar las vidas de los niños, niñas y adolescentes de América Latina y el Caribe. Este seminario refleja precisamente ese compromiso.

Este es un momento crucial para la niñez. En julio, los líderes mundiales se reunirán en Addis Abeba para la conferencia sobre "**Financiación para el Desarrollo"**. El objetivo principal es traducir la agenda Post 2015 a resultados concretos. Necesitamos un mundo más incluyente con mayor equidad. Un mundo en el cual todos los derechos de la niñez se conviertan en una realidad para todas las niñas, niños y adolescentes!

Dicha reunión será una oportunidad para que toda América Latina y el Caribe puedan compartir con el mundo la manera en que sus inversiones en la infancia- específicamente sus esfuerzos por medir e informar sobre estas inversiones- han dado forma a sus avances a favor de la infancia. Por lo tanto, espero que esta reunión sea productiva y enrumbe el camino para el éxito en Addis Abeba.

Esta es mi primera visita a Ecuador -¡y me he dado cuenta que ha sido demasiado breve!- pero he tenido tiempo suficiente para confirmar lo que ya conocía: las niñas y los niños están en el corazón de la agenda nacional.

Y es ésta es la razón de la presencia de UNICEF aquí. Una presencia que data desde hace más de 60 años. La nuestra es una alianza de verdad, construida en torno a nuestra causa común: el servicio a la infancia y sus derechos, especialmente los derechos de los más desfavorecidos. Es una alianza con el gobierno que se extiende hasta incluir a las organizaciones de la sociedad civil y comunidades indígenas, y a través de la cual nos escuchamos y aprendemos, los unos de los otros.

El viernes aprendí de primera mano, cómo las inversiones del Gobierno en el Desarrollo de la Primera Infancia están elevando las vidas de los niños y niñas y de sus madres y padres. Visité un Centro Infantil del Buen Vivir en Guayllabamba, en la provincia de Pichincha, donde los padres y madres que trabajan pueden dejar a sus niñas y niños con cuidadores. Estos no solo brindan nutrición, estimulación y aprendizaje para los ciudadanos más jóvenes de Ecuador, sino también habilidades de crianza. Estos programas van más allá de ayudar a resolver necesidades de corto plazo, ayudan a superar las desventajas desde los primeros años, permitiéndole a la infancia crecer, aprender y desarrollarse. Siembran las semillas de oportunidades en el futuro y una prosperidad de largo plazo.

Permítanme compartir con ustedes las palabras de una madre indígena agradecida:

"Por primera vez, tengo un sitio donde puedo dejar a mi hija de un año de edad sin tener que pagar ninguna clase de tarifas de educación inicial. Por primera vez, una persona vino a mi casa y me explicó sobre la estimulación temprana y terapia psicomotriz. Gracias a esto, terminé mis estudios. Hoy, soy una profesional, y estoy en capacidad de dar una mejor vida a mi hija."

La primera infancia es la primera y más importante etapa del proceso de aprendizaje y desarrollo que dura toda la vida. Una oportunidad única de dar forma a las vidas de las niñas y niños. Al aprovechar este período temprano del desarrollo del cerebro, aumentamos las posibilidades de que los niños y niñas tengan éxito en la escuela, sean más sanos y más productivos y que en el futuro accedan a mejores trabajos. Beneficios que fortalecen a las sociedades y que se proyectan hacia las generaciones futuras.

Los estudios muestran que cada dólar invertido en la primera infancia produce un rédito de entre 7 y 17 dólares en salarios en el futuro. De manera que un inicio justo en la vida para cada niña y niño -es decir, equidad de oportunidades en los primeros años- no sólo que es lo correcto en términos morales, sino que tiene sentido económico. Y las sociedades caracterizadas por la equidad son más proclives a sostener su desarrollo económico y a tener mayor estabilidad política y social. Este es el mensaje que necesitamos llevar desde América Latina a los demás países en Addis Abeba.

La política de primera infancia es un ejemplo del compromiso de Ecuador con su niñez, así como también el aumento de la edad legal para contraer matrimonio a los 18 años. Además, en el lapso de tan solo una década ha bajado la tasa de mortalidad en menores de cinco años a casi a la mitad.

No se trata de suerte o buena fortuna. Fue el resultado de inversiones sociales estratégicas. En el 2000, estas inversiones representaban el 2,6% del PIB de Ecuador; el año pasado la cifra estaba en 10%. Las inversiones en salud habían aumentado 23 veces, así como las inversiones en educación.

Se reflejan avances similares a favor de la infancia en toda la región en 35 países y territorios. Desde 1989, casi todos los países de la región han logrado la educación primaria universal; el número de niños y niñas desnutridas se ha reducido aproximadamente a la mitad y la mortalidad infantil ha disminuido en 70%.

Pero mientras celebramos nuestros éxitos, no debemos descuidar los desafíos que permanecen. En toda la región, y alrededor del mundo, la infancia que no ha alcanzado los logros de los Objetivos de Desarrollo del Milenio es la más desfavorecida: niñas y niños con discapacidades; niñas y niños viviendo en tugurios urbanos y áreas rurales, niñas y niños indígenas.

A pesar de todo nuestro progreso, no podemos pasar por alto las crecientes brechas y desigualdades, aún en aquellos países que reportan importantes avances, y no debemos ignorar los efectos de estas desigualdades. Tuve la oportunidad de ver esas desigualdades de primera mano en el barrio La Ribera en la ciudad de Esmeraldas. Los niños que vi allí, nos recuerdan nuestro deber moral de asegurar que los derechos de todos los niños y niñas sean garantizados, especialmente de aquellos en mayor situación de vulnerabilidad y violencia.

El abordaje de estas desigualdades -cerrando estas brechas- comienza desde la edad más temprana. Al enfocarnos en la niñez más excluida con servicios que "nivelan la cancha de juego" para todos: salud, nutrición, protección y aprendizaje. Al dar a toda la niñez un comienzo justo en la vida. Y al traducir la promesa de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) en resultados medibles.

Sin embargo, los ideales de la CDN, políticas y leyes, son solo palabras sobre el papel que sólo adquieren significado verdadero cuando están respaldadas con presupuestos y acciones prácticas. Los gobiernos de sus países entienden que los derechos de la niñez no pueden ser reconocidos sin recursos.

El desafío está en cómo enfocar mejor aquellos recursos, específicamente hacia la infancia Como todos sabemos: "*si no lo puedes medir, no lo puedes administrar*". La mayoría de los países aquí representados hoy ha desarrollado e implementado mecanismos para medir el tamaño de las inversiones en la infancia: cómo se invierten y distribuyen estos recursos y cómo estos afectan las vidas de las niñas y niños.

El Perú, por ejemplo, desarrolló un mecanismo para determinar el gasto en niños y adolescentes y descubrió que era el 40% del total de su gasto social. Es decir, el 4% de su PIB. México estructura su presupuesto federal de tal manera que el Ministerio de Hacienda puede identificar el porcentaje de fondos que cada programa social dedica a la niñez.

San Kitts y Nevis, desarrollaron una Estrategia Nacional de Protección Social, para el período 2013-2017, la cual beneficia principalmente a los niños, niñas y adolescentes y asegura los recursos necesarios para implementarla.

Estas metodologías son cruciales para permitir que los gobiernos planifiquen e inviertan los recursos para la infancia más desfavorecida. Por lo tanto, les exhorto, como países individuales y como región, a que compartan estas experiencias en Addis Abeba. Porque tienen ante ustedes una oportunidad histórica: levantar la voz desde el Sur en el escenario global. Ayudar a definir la agenda de desarrollo global del futuro e incrementar las inversiones para toda la infancia.

Su compromiso y éxito aquí -y más allá en Addis Abeba- puede ayudar a sensibilizar a los líderes mundiales, no sólo en torno de la importancia de contar con recursos

adecuados y equitativos sino también en relación a la calidad de las inversiones para la infancia.

Permítanme concluir con un agradecimiento al Gobierno de Ecuador por ser el anfitrión de este seminario. Recordemos el legado de uno de los tesoros nacionales de Ecuador: el artista Oswaldo Guayasamín. Su obra maestra, *La Capilla del Hombre*, nos muestra el potencial para lograr la grandeza dentro de la humanidad. Que este espíritu nos inspire a todos nosotros a trabajar con mayor ahínco para la infancia … y dar a cada niña y niño, en todas partes, un comienzo justo en la vida y un futuro de promesa, potencial y paz.

¡Muchas gracias!

Ricardo Patiño, Canciller de la República del Ecuador,
Presidente Pro Témpore de la Comunidad de los Estados Latinoamericanos y Caribeños, CELAC

¡Buenos días con todos y con todas! Un saludo fraterno, cariñoso a todos los compañeros y compañeras de la mesa directiva y a todos ustedes. Quisiera comenzar agradeciendo la presencia acá en el Ecuador de representaciones de 21 naciones, de nuestra América Latina y Caribeña, quiero ofrecerles un aplauso de bienvenida a todos ustedes, que se han dado cita en nuestro país. ¡Gracias por venir!

Nos honran con su presencia, nos estimulan a que sigamos impulsando el trabajo desde la CELAC, en coordinación con UNICEF, con el Ministerio de Desarrollo Social, con la Asamblea Nacional y con el Concejo de Igualdad Intergeneracional. Es interesante el cambio, incluso el cambio en las denominaciones que hemos ido desarrollando en nuestro país; anteayer el Concejo de la Niñez y Adolescencia ahora, el Concejo de Igualdad Intergeneracional; una condición de vida, de la calidad de vida, de los derechos que todos los ciudadanos en nuestro país debemos tener. Quiero agradecer entonces a estas instituciones por organizar junto con el apoyo internacional de UNICEF este importante seminario internacional.

Para el Ecuador como país y como Presidencia Pro Témpore de la CELAC, los derechos de la niñez latinoamericana y caribeña son una verdadera prioridad. Quiero saludar esta invitación y saludar a esta organización y a los compañeros -como decíamos de las 21 naciones aquí representadas de esta nuestra querida región- y hay que reiterar la palabra querida…¡si la queremos debemos tratarla mejor!

En esta querida región 564 niños menores de cinco mueren cada día por causas previsibles, esto debe cesar. Si siguen muriendo así, quiere decir que no es tan querida, quiere decir que queremos sola a una parte de la población .

Los 195 millones de niños y adolescentes de América Latina y el Caribe tienen derecho a que todas las cifras negativas referidas a su situación sean cero o sean cercanas a cero. Es nuestra obligación moral y política como sociedades y como gobiernos hacer esto posible.

Los países de la región están llamados a afrontar realidades heterogéneas en lo relativo a la satisfacción de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. También cuentan para ello con un bagaje de experiencias propias de cada país.

Desde la Presidencia Pro Témpore de la CELAC creemos que la integración puede y debe potenciar la acción soberana de cada Estado en un tema tan trascendental como éste. Esto es, respetar la acción soberana sí, pero también permitiéndole con el apoyo, la solidaridad y la complementariedad, tener mayores resultados. No se trata -y así lo

hemos discutido en los últimos meses y años en la CELAC- de observar cómo competimos para ver quien es mejor, para ver quién sale adelante y ver quien está en el ranking primero, no. Se trata de ver cómo todos y todas logramos con nuestro apoyo, con las experiencias mejores y positivas que tenemos, con las exitosas, apoyar a los países hermanos para que ellos también alcancen mejores niveles. Por eso hablamos de potenciar la acción soberana. No se trata de intervenir en las políticas públicas de cada país sin su permiso, pero sí se trata de apoyar solidariamente esos esfuerzos.

Hace 20 días estuvimos reunidos acá en Quito los Cancilleres de los países latinoamericanos y caribeños, en un esfuerzo conjunto para construir la Agenda 2020. Todavía es una agenda de muy corto plazo pero es la primera vez que nos atrevemos a elaborar una agenda de América Latina y el Caribe como entidad, como CELAC y allí están definidas las prioridades. Este plan programático quinquenal abarca un conjunto de acciones completas y horizontes claros, para que nuestros pueblos palpen los beneficios de la integración.

Y hemos hecho de la reducción de la pobreza multidimensional el eje primordial de esta propuesta. Es el primero y más importante objetivo que nos proponemos como CELAC: eliminar la pobreza extrema, reducir significativamente la pobreza en general y, principalmente, la desigualdad en el interior de nuestros países, así como también las asimetrías entre países.

Pensando en nuestros niños, niñas y adolescentes hemos planteado la necesidad de incrementar el gasto social en educación, que estaba en 5,4% en el 2009 y llevarlo al 6,2% en el 2020. Estamos hablando de casi el 1% de incremento en el gasto social sobre el producto interno bruto -PIB. Nos damos cuenta que nuestro Producto Interno Bruto está creciendo también de manera sostenida en los últimos años. Está claro que no solamente aumenta el porcentaje sino también en valores absolutos. Así mismo, incrementar de manera sustancial en más del 1% el gasto en salud en ese mismo período, pasando de 4,2% a 5,3%.

Además, uno de los cinco ejes primordiales de la agenda 2020 se centra exclusivamente en la educación, ciencia, tecnología e innovación. Se plantea garantizar el acceso a la educación preescolar y a una educación de calidad. No estamos hablando de una educación cualquiera, estamos hablando de trabajar para una educación de calidad para todas las niñas y todos niños de nuestra región, para que terminen al menos un ciclo completo de enseñanza básica de 10 años. Con ello buscamos romper el círculo de inter-generación de la pobreza y la exclusión.

Se hace imperativo incluir en los programas de educación la promoción del acceso a las tecnologías de la información y comunicación (TICs). Con frecuencia el acceso a estas tecnologías en el hogar está fuertemente condicionado por el nivel socioeconómico de las familias, por lo que el sistema escolar sigue siendo la principal herramienta para reducir esa brecha tecnológica. La agenda 2020 propone modificar los

factores estructurales de la pobreza, para encaminar a la región por las vías de un desarrollo sostenible y duradero

La niñez y la adolescencia son parte integral de las sociedades, sin embargo, no participan en la toma de decisiones; quienes representan al pueblo en su conjunto y se preocupan por el interés general, no pueden dejar de prestar atención a las necesidades de aquellos que no pueden expresar su opinión en las urnas o en las calles.

Desde la CELAC hemos entendido que algunos países son más propensos a verse afectados por los impactos negativos de la pobreza e incluso del cambio climático y, en particular, en esos países los más afectados son los niños, las niñas y las adolescentes. Por eso, estamos convencidos de que nuestros espacios de integración deben ser solidarios con los que viven en mayor fragilidad. Es por ello que procuraremos priorizar una parte de los recursos provenientes de nuestros socios regionales y también de los fondos con que podemos dotarlos, para la lucha contra la pobreza y los efectos del cambio climático en la región, porque así estamos también luchando contra los efectos negativos en nuestras niñas, niños y adolescentes.

Unidad, solidaridad, complementariedad esos, son los principios que estructuran nuestra acción, pero también visión de futuro. ¿Qué representa nuestra niñez y adolescencia?, sino el porvenir de la región; por supuesto que la satisfacción de sus derechos en el presente es un fin en sí mismo. Toda inversión que podamos hacer en su presente es una apuesta por la transformación a mediano y largo plazo de nuestra región.

La ausencia de derechos como, por ejemplo, al acceso a la vivienda digna, a una educación y salud de calidad, de acceso masivo y ojala gratuito, es una forma de violencia. La pobreza es indudablemente una forma de violencia pero también lo es la trata de personas que afecta particularmente a los niños, niñas y adolescentes de la región.

Nuestro gobierno ha tenido que sufrir momentos muy graves, muy duros en los últimos tiempos con niños y adolescentes, que incluso después de sufrir la tortura, la violación, las ofensas, durante el camino terrible hacia el reencuentro con sus familias, han decidido suicidarse. Esto es gravísimo, por tanto, tenemos que luchar primero contra pobreza que es, en muchos casos, la fuente, el origen de esos movimientos irregulares de personas, pero también contra ese delito execrable de la trata de personas, del tráfico ilícito de personas, de migrantes, especialmente, cuando se trata de niños, niñas y adolescentes que en muchos casos van sin la compañía de sus parientes.

El Gobierno ecuatoriano ha mantenido un compromiso sostenido para librar un combate activo y constante contra el tráfico ilícito de migrantes. Un compromiso que es parte principal y elemento constitutivo de la política exterior del gobierno de la revolución

ciudadana y que también tenemos que hacerlo común a los gobiernos de la región. Creemos que este compromiso debe estar vigente en la comunidad de la CELAC.

Los espacios de integración regional pueden y deben ser las plataformas desde las cuales accedamos a recursos necesarios para el desarrollo de nuestros estados y en consecuencia la satisfacción de los derechos de nuestros niños, niñas y adolescentes.

En la CELAC nos hemos planteado el desafío de construir una hoja de ruta muy concreta para dar solución a los problemas más acuciantes de la región e impulsar un desarrollo sostenible, naturalmente la niñez y adolescencia son una preocupación central para la comunidad.

Reiteramos la importancia de visibilizar a ellos como sujetos de derechos. En ese sentido, creemos que el trabajo realizado en este seminario debe servir para nutrir nuestra propia reflexión común. Confiamos en que compartiremos con ustedes las conclusiones de este seminario para discutirlas en las reuniones sectoriales pertinentes de la CELAC.

Creemos que espacios como la CELAC, como UNASUR, deben facilitar el intercambio de experiencias entre países. Sumando esfuerzos podemos resolver más eficazmente nuestros problemas y garantizar mejores condiciones de vida para los más jóvenes de nuestra región. Aterrizando en las discusiones, evitando que sean solo discusiones teóricas y que después se hagan únicamente declaraciones retóricas. Les deseo muchos éxitos en esta jornada de trabajo, admirado y agradecido de que tanta diversidad se haya dado cita alrededor de un tema tan trascendental en nuestra capital. Otra vez, ¡bienvenidos a nuestro país y éxitos en su trabajo!.

Cecilia Vaca Jones
Ministra Coordinadora de Desarrollo Social.
Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, Ecuador

Deseo expresar mi saludo a todos los aquí presentes y de manera especial al Señor Diego Zorrilla, Representante Residente UNDP-Ecuador; Yoka Brandt, Directora Ejecutiva Adjunta de UNICEF; Ricardo Patiño, Canciller de la República; Rossana Alvarado, Vicepresidenta de la Asamblea Nacional, que tiene un rol fundamental en determinar toda la normativa que también protege y realza los intereses de nuestras niñez; Ministra Beatriz Tola, Ministra de Inclusión Económica y Social que desde el ejecutivo quizás maneja muchos de los programas y servicios que van dirigidos hacia la niñez más desfavorecida; y, Juan Carlos García, Subsecretario de Política Fiscal del Ministerio de Finanzas, institución clave en toda la temática que se desarrollará en este seminario internacional.

Quiero además agradecer la presencia de dos mujeres emblemáticas en mi vida por todo lo que ellas han sabido trasmitirme en cuanto a la niñez , Irene Rivera Viceministra de Educación de Cuba y Estela Ortiz, que impulsó toda la política hacia la primera infancia en Chile, y que sigue junto con Michelle Bachelet protegiendo los intereses de la niñez; a Paola Bustamante, Ministra de Desarrollo del Perú, con quien trabajamos desde hace algún tiempo en una Agenda Binacional para proteger y priorizar los derechos de nuestra niñez en la frontera. Muchas gracias a todos los delegados oficiales de los distintos países que nos acompañan; señoras y señores Jefes de Delegación, señoras y señores.

En la actualidad, 195 países han ratificado la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) y se han comprometido a invertir en los niños desde su concepción, para que tengan una vida plena, saludable y segura. Conforme lo establecido en su Artículo 4, los Estados Partes deben asignar el máximo de los recursos disponibles para que se realicen los derechos de todos los niños y todas las niñas, sin excepción. La priorización de los recursos públicos destinados al cumplimiento de los derechos de los niños y adolescentes es un indicador que determina el nivel de importancia que el Estado otorga a la niñez, la que a su vez contribuye al desarrollo económico, social, político y cultural de cualquier país.

En la Resolución del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, del 24 de marzo del 2015, titulada "*Derechos del niño: avance hacia una mejor inversión en los derechos del niño*", se realizan una serie de recomendaciones referidas a la manera en que los Estados pueden avanzar hacia una mejor inversión en los derechos del niño, para que su inversión en infancia tenga mejores efectos e impactos sobre el cumplimiento de los derechos de los niños y niñas.

El proceso para definir la Agenda de Desarrollo Post 2015 se está intensificando para llegar a la próxima reunión de la Asamblea General de la ONU en septiembre 2015. Sobre la base del Consenso de Monterrey (2002) y de la Declaración de Doha (2008), un hito fundamental en este proceso es la Tercera Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo, que se realizará en Addis Abeba, en julio de 2015. El resultado de la conferencia será de crucial

importancia ya que determinará el monto de la financiación que se asigna a las diferentes áreas prioritarias para los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

El seminario regional a realizarse en estos dos días en Quito tiene como antecedentes los eventos sobre la inversión en la infancia realizados en Colombia en el 2013 y en Perú en el 2014. En Colombia se hizo un primer esfuerzo por determinar una canasta de gasto público social en niñez y adolescencia, su cálculo, asignación y seguimiento, generando una agenda de trabajo regional sobre el tema. En Perú, se profundizó en los avances y retos en la región sobre la contribución del gasto público en el cumplimiento de los derechos de la niñez y adolescencia, con énfasis en la equidad.

El objetivo de este Seminario Internacional es proporcionar un espacio para el diálogo y el intercambio donde los participantes puedan dar cuenta de los avances y desafíos en la contribución del gasto público para el ejercicio de los derechos de los niños y niñas en la región de América Latina y el Caribe, con un enfoque especial en la calidad y el impacto de la inversión. Las deliberaciones del seminario contribuirán también a la nueva asociación mundial para la niñez ("Un Monterrey para los niños") en el contexto de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Financiación para el Desarrollo de Addis Abeba y aportará para el desarrollo de una Observación General, del Comité de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, sobre "Gasto público para el ejercicio de los derechos de la niñez", que a su vez promoverá una adecuada asignación, ejecución, seguimiento y evaluación del gasto público para la niñez.

Estimados participantes, las políticas públicas en nuestros países deben cambiar radicalmente los principios y orientaciones, privilegiando al ser humano por sobre el capital. El derecho a la vida, a la salud, a la educación de nuestros niños, niñas y adolescentes, al buen vivir, al Sumac Kausay, como dicen los pueblos ancestrales de mi Patria, está por sobre el interés del dinero.

En este contexto, se debe recalcar que la política fiscal no es neutra, tiene efectos diferenciados en grupos vulnerables de la sociedad. El presupuesto público es el mecanismo más potente de redistribución de la riqueza con que cuentan los Gobiernos, ya que mediante el sistema impositivo y las asignaciones de recursos aportan a la redistribución de la riqueza, la reducción de la pobreza y la desigualdad.

Solo con una inversión pública de calidad y adecuada podremos combatir la pobreza, la exclusión, el mal desarrollo infantil, el analfabetismo y la desnutrición.

Indudablemente, lo fundamental para la calidad del gasto en la niñez y adolescencia es la prestación de servicios integrales a lo largo de su ciclo de vida. La educación es indisociable de la salud, y empieza desde el vientre de la madre: una madre desnutrida nos da a luz un niño desnutrido, que va a tener permanentes problemas de aprendizaje, crecimiento, motricidad, entre otros. Cuando nace un niño al mundo debe contar con todos los servicios para garantizar sus derechos: un hospital, con todo lo adecuado para que nazca sin peligro de su vida y el de su madre. Y luego de esto, mientras más temprano se invierta el dólar en educación, más rentable es. Tenemos que invertir en desarrollo infantil, educación inicial, básica y secundaria. Esto debe

complementarse con salud y nutrición para que nuestros niños y adolescentes no tengan desnutrición que les dificulte su desarrollo y aprendizaje.

El tiempo apremia, tenemos que avanzar hacia modelos de sociedad que prioricen la inversión amplia, equitativa y sostenida en los niños, niñas y adolescentes, a fin de proteger y hacer efectivos sus derechos; sentando las bases de una sociedad justa, una economía social y solidaria en la cual el ser humano es el fin, y una Latinoamérica sin pobreza.

¡Muchas gracias!

6. SÍNTESIS DE LOS PANELES Y GRUPOS DE TRABAJO

Se realizaron cinco paneles conforme a los temas planteados en la Nota Conceptual en las que se presentarán experiencias demostrativas que han contribuido a la realización de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en la región de América Latina y el Caribe y un panel final de síntesis de las conclusiones del seminario.

Lunes, 25 de mayo de 2015	Martes, 26 de mayo de 2015
Panel 1 Hacia una nueva alianza mundial para la niñez y adolescencia ("un Monterrey para la niñez y adolescencia") en el contexto de la Conferencia sobre Financiación del Desarrollo.	**Panel 4** Rol de los territorios en la inversión pública para la niñez y adolescencia.
Panel 2 Política pública e inversión en la niñez y adolescencia en América Latina y el Caribe: avances y desafíos en la región.	**Panel 5** Rendición de cuentas, transparencia y participación.
Panel 3 Políticas, herramientas y estrategias para medir el impacto y calidad de la inversión en la niñez y adolescencia.	**Panel 6** Conclusiones y cierre del seminario internacional.

6.1. Panel 1: Hacia una nueva alianza mundial para la niñez y adolescencia -"un Monterrey para la niñez y adolescencia"- en el contexto de la Conferencia sobre Financiación del Desarrollo.

En todos los países, los responsables de las políticas de la niñez y adolescencia comparten el mismo norte, promover y proteger el desarrollo de millones de niños, niñas y adolescentes.

En la mayoría de países existen esfuerzos para que los presupuestos nacionales sean cada vez más sensibles a las brechas que aún persisten, para garantizar universalmente los derechos de los menores de dieciocho años. No es una tarea, es difícil. Si bien existe el compromiso en la teoría y el discurso, cuando se discute el presupuesto de la Nación para el año próximo es un tema en discusión el momento de priorizar los recursos.

Existen países que avanzan y Ministerios de Hacienda que creen realmente en la importancia de invertir en la infancia. El gran desafío es entender que no hay desarrollo posible sin inversión en infancia, y llevarlo a la práctica es el reto al que se enfrentando quienes tienen que poner a la infancia y adolescencia como ejes fundamentales de la política pública, y no solo de las políticas sociales sino de la política de desarrollo de los países.

Como países ha habido un avance progresivo en la oferta pública para la niñez y la adolescencia, pero estos avances han sido segmentados y han estado centrados en la cobertura. Recientemente, los países están impulsando sistema de protección de la primera infancia de manera integral y con enfoque universal que garantice los derechos del niño.

La mayoría de los países se han focalizado en los quintiles más pobres; sin embargo la vulneración de derechos es transversal como es la inclusión, la alta tasa de suicidio adolescente por temas de identidad sexual, el embarazo adolescente, el abuso sexual, entre otros.

Por lo tanto, si bien es cierto que tenemos que seguir enfocados en quienes más lo requieren, en los sectores más vulnerables, también tenemos que ser capaces de avanzar en garantizar universalmente ese derecho.

En este contexto, en este panel se buscó generar intercambio y debate con base en las siguientes preguntas orientadoras:

- ¿Cuáles son los principales temas de la niñez y adolescencia y de la Agenda Post 2015?
- ¿Cómo los nuevos espacios de integración en la región (CELAC, UNASUR, entre otros) pueden aportar a la implementación de políticas regionales e inversión en favor de la niñez y adolescencia?
- ¿Cómo la región puede abogar por la construcción de una nueva alianza mundial para la niñez y adolescencia en el contexto de la Conferencia sobre Financiación para el Desarrollo?

La moderación y conclusiones estuvo a cargo de María Estela Ruiz, Secretaria Ejecutiva del Consejo Nacional de la Infancia, Chile.

6.1.1. "Conclusiones y avances del Seminario Internacional de Inversión en Niñez a los 25 años de la Convención de Derechos del Niño, CDN", Paola Bustamante, Ministra de Desarrollo e Inclusión Social, Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, Perú

Como parte de un compromiso de los países de nuestra región está el priorizar a nuestras niños y niñas desde el primer momento, desde su concepción, su gestación y los primeros años de vida.

Priorizar y visibilizar no el gasto sino la inversión en la niñez y adolescencia, es un punto muy importante para ir incorporándolos en las lógicas y en los conceptos de nuestros países. Cuando hablamos de infancia y cuando "ponemos un sol", como decimos en Perú -un dólar a nivel mundial- estamos realmente invirtiendo no solo en el presente sino en el futuro de nuestras naciones.

El año pasado, entre los acuerdos de la reunión en Colombia en el año 2012 y en el Seminario del año 2013, nos congregamos distintos países -obviamente estuvo Ecuador que asumió el compromiso para realizarlo este año- iniciativa que saludamos y agradecemos porque este evento es parte del cumplimiento de ese compromiso internacional de priorizar a la infancia. En ese evento compartimos las experiencias que veníamos desarrollando en nuestros países pero, sobre todo muchos avances que como hoy se ha señalado, seguiremos compartiendo año tras año.

Los principales resultados del Seminario de Lima: La Inversión en la niñez, a los 25 años de la Convención de los Derechos del Niño fueron:

1. Se realizó un balance de los avances y retos en América Latina y El Caribe sobre la contribución del gasto público en la realización con equidad de los derechos de la niñez y adolescencia, en el marco del 25 Aniversario de la Convención sobre los Derechos del Niño.

2. Este espacio proporcionó los insumos para:

    - Elaboración de una Observación General sobre el "gasto público para la realización de los derechos del niño" por parte del Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas
    - Analizar y realizar consultas sobre la Agenda Post-2015, en cuanto al monitoreo participativo para la rendición de cuentas.

En el presente año, en nuestro país hemos tenido un evento vinculado al monitoreo participativo para la rendición de cuentas, que se alinea con el compromiso de los objetivos del desarrollo sostenible.

Consideramos que es importante generar una apuesta para un seguimiento oportuno y con información, del cumplimiento de las metas y avances de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que vamos suscribir durante el presente año en Naciones Unidas.

La participación de la sociedad civil y de las diferentes entidades públicas para este monitoreo participativo es fundamental, porque nos compromete a las instituciones públicas a informar de manera permanente, a generar espacios de transparencia y de información sobre la inversión sobre el gasto en infancia y en adolescencia en nuestros países.

El Artículo 4º de la Convención de los Derechos del Niño genera el compromiso de los Estados de asignar el máximo de los recursos disponibles para que todos los niños y las niñas desde su concepción tengan una vida plena, saludable, segura y feliz.

Los Estados están obligados a esforzarse en la implementación de acciones oportunas y eficaces que garanticen los derechos de la niñez.

Si bien coincidimos en que "No hay Derechos sin Recursos" no solo debe medirse la cantidad de recursos asignados, sino la calidad de la inversión**.**

En nuestro país y en muchos de los países de la región, el debate principal previo a la aprobación de las leyes generales de presupuesto, es cuántos recursos se van a asignar para educación, para salud, en nuestro caso para inclusión social vinculada y relacionada con infancia.

El trabajo y la coordinación con los Ministerios de Economía y Finanzas de la región, coordinados por los Ministerios de Desarrollo y de Inclusión Social y similares, son fundamentales.

Forman parte de la voluntad política de muchos de nuestros países -doy el ejemplo del Perú- al crear el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social se buscó sentar una columna, un pilar, un contrapeso en nuestro país para cuando hablamos de poner en agenda la prioridad en la infancia. Hoy en el Perú, el diálogo, la coordinación para definir el gasto, la inversión pública en primera infancia es clave y se viene coordinando. Además, como parte de este proceso tenemos un reto enorme, porque todo el sector técnico y los equipos debemos trabajar para que ellos a su vez se coordinen.

Avances y desafíos de la inversión en la niñez y adolescencia

América Latina y el Caribe son pioneros a nivel mundial en la medición del gasto público en la infancia. Sin embargo, se está poniendo un mayor énfasis en medir la cantidad del gasto, en lugar de la calidad y pocos mecanismos se han institucionalizado en este sentido.

Efectivamente, en nuestros países muchas veces además de incorporar los recursos lo que se mide periódicamente es cuánto gastamos, no necesariamente cuál fue esa calidad, cuánto llegó realmente a nuestros niños. En el Perú se ha replanteado esta forma de medir los programas sociales, por ejemplo, la alimentación escolar se realiza desde una medición integral, es decir, desde el consumo directo del alimento, lo que es más difícil de hacer.

Entre las herramientas de medición a rescatar están: el presupuesto por resultados, tableros de control, las evaluaciones de impacto, entre otros. Sin embargo, la falta de estandarización en metodologías, medidas y estadísticas, limitan la posibilidad de realizar comparaciones entre países.

Las iniciativas subnacionales están mejor situadas para responder a las necesidades locales y contribuir a resultados concretos. Si bien la asignación del gasto social se ha incrementado en los últimos años, los principales retos a nivel subnacional son la

limitada ejecución, el fortalecimiento de capacidades y la falta de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno.

Discutíamos el año pasado cómo avanzar en nuestros procesos de descentralización en nuestros países. Estamos convencidos de que descentralizando esta inversión se llega de manera más adecuada y oportuna, teniendo en cuenta diferentes factores inclusive culturales e interculturales.

Existe una gran debilidad en muchos de nuestros países, debido a que estos procesos de descentralización se han llevado a cabo de manera muy rápida, y quizás no se ha trabajado primero en el fortalecimiento de capacidades; por lo tanto, ingentes recursos se transfieren a los gobiernos subnacionales y muchas veces éstos no tienen capacidad de ejecución, por lo que finalmente la inversión termina en hierro y cemento y no necesariamente priorizando el desarrollo de capacidades y fortaleciendo los procesos.

En este sentido, la sociedad civil y la cooperación internacional tienen un rol clave en el seguimiento y el análisis independiente. La coordinación con el Estado en las intervenciones de responsabilidad social corporativa, asegura que éstas contribuyan a metas y políticas nacionales priorizadas, promuevan su sostenibilidad y faciliten su réplica.

Considero que el rol de la cooperación internacional así como el de Naciones Unidas a través de sus diferentes organismos ha sido fundamental en este proceso en nuestros países. También hay que destacar el rol de la sociedad civil. En el Perú tenemos una sociedad civil importante, organizada en muchos casos a través de las mesas de concertación de Lucha contra la Pobreza. Más adelante vamos a saber cómo ese trabajo entre la sociedad civil, la cooperación y el Estado viene rindiendo frutos.

La rendición de cuentas es fundamental debido a que promueve los procesos de vigilancia, transparencia y rendición de cuentas de la inversión en la niñez y la adolescencia, los que dan consistencia a la acción del Estado, promueven la transparencia y fortalecen la participación social.

Debe reconocerse que todos los actores tienen un rol importante para asegurar la eficiente y eficaz ejecución de la inversión en la infancia y el cumplimiento de los derechos de la niñez; es por eso que es necesario generar capacidades de todos los actores que participan en los procesos de vigilancia, transparencia y rendición de cuentas.

Cuando en el mes de marzo se realizó el monitoreo del trabajo participativo y de rendición de cuentas y participación, el trabajo con la sociedad civil fue fundamental porque muchas veces desde el Estado implementamos, por ejemplo, portales a través de los cuales se presenta la información, pero es a través de la sociedad civil donde

muchas veces nos damos cuenta de que escribimos en un lenguaje demasiado técnico y confuso, como para que nadie lo entienda.

Por lo tanto, la transparencia y ese proceso de vigilancia no se logra concretar porque es muy compleja la información que se publica, porque es muy difícil el procesamiento tanto para la población de las áreas urbanas como para las del interior del país, para promover esos espacios de participación ciudadana. El compromiso de nuestros gobiernos es hacer mucho más fácil, más legible la información, para facilitar este proceso de rendición de cuentas y sobre todo de monitoreo.

Principales Retos

Se requiere de un cambio conceptual: pasar del gasto a la inversión en la niñez y adolescencia, en igualdad de condiciones, y considerando las particularidades de los grupos poblacionales por ciclo de vida, género, área de residencia, situación socioeconómica, lengua materna, etnia y cultura.

En la reunión del año pasado, le dijimos al delegado de Naciones Unidas que estábamos convencidos y que era importante, que cuando se hablase en New York de los ODS, hablemos de inversión y no hablemos de gasto. Sobre todo, porque cuando se habla de inversión cambia totalmente la concepción de los colegas de economía y finanzas, lo que es clave en este proceso.

Un presupuesto con **enfoque de derechos es fundamental** (todos los derechos, no solo los de supervivencia y desarrollo, sino también los de protección y participación).

Diseño de **programas alineados a políticas nacionales y basados en resultados**, cuyos resultados sean medibles, para que garanticen no solo su apropiación sino su sostenibilidad. Cuando creamos programas que no necesariamente están alineados a políticas nacionales vemos que en el mediano y corto plazo van al fracaso.

Mecanismos de **seguimiento institucionalizados y fortalecimiento** de capacidades de los sectores, **público y privado, y de la sociedad civil** para implementarlos de manera sostenible.

Sistemas de **información pública** que cuenten con datos desagregados y oportunos sobre: 1) la situación de los niños, niñas y adolescentes y 2) la asignación y ejecución presupuestaria. Este tema fue muy analizado y discutido el año pasado y cada uno de los países nos llevamos el compromiso de contar con un sistema de información pública con datos que permitan entenderse.

Definición clara de roles y funciones, y la coordinación entre sectores y niveles de gobierno del Estado, la sociedad civil y el sector privado.

Participación significativa del **sector privado** en promover y apoyar la inversión en la infancia con un enfoque de derechos.

Participación social -particularmente de los niños, niñas y adolescentes- en todo el ciclo presupuestario, lo que implica crear espacios de participación y fortalecer las capacidades de la sociedad civil.

Caso Peruano: Enfoque de Derechos

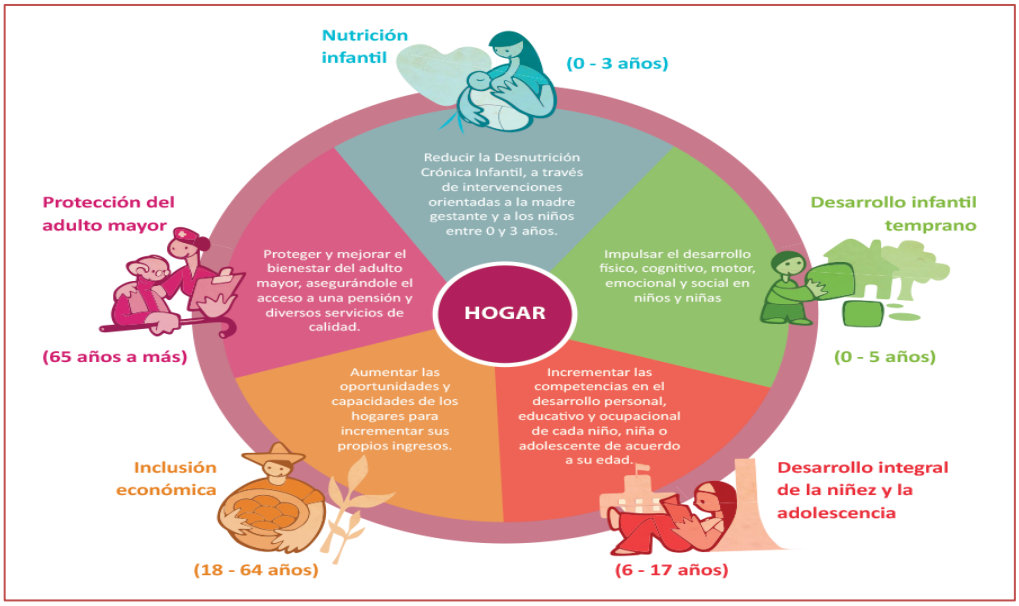
Todos los peruanos somos *titulares de derechos* y podemos *demandar* del Estado *prestaciones* con la finalidad de que no se vulneren nuestros derechos.

La política de inclusión social busca que toda persona, sin importar su raza, su sexo, su etnia, su lugar de origen, o lugar donde viva, tenga las mismas oportunidades de lograr resultados académicos, personales, profesionales y de éxito en la vida. Esto derechos están incluidos en la estrategia nacional de inclusión social *Incluir para crecer*.

Esta estrategia permite que el gobierno nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales trabajen sus intervenciones a favor del desarrollo e inclusión social de forma coordinada y articulada, orientándola al logro de resultados, con el fin de reducir las brechas existentes.

Tenemos cinco ejes, pero cuando hablamos de atención en primera infancia y adolescencia tomamos los tres primeros: nutrición infantil, desarrollo infantil temprano y desarrollo integral de la niñez y adolescencia.

Ilustración 1:. Ejes Estratégicos



Esta estrategia *Incluir para Crecer* está centrada en el ciclo de vida y prioriza a la persona.

El desarrollo infantil temprano (DIT) definido como prioridad de política pública en el Perú, contiene además cuatro indicadores puntuales, que seguimos a nivel nacional.

1. Reducir la Desnutrición Crónica Infantil, DCI, a **10%**
2. Reducir la Anemia a **20%**
3. Incrementar la Educación Inicial a **85%**
4. Incrementar el acceso Agua y Saneamiento a **85%**

Definitivamente, estas metas hacen que nos articulemos entre sectores y también, a nivel de gobiernos nacional y subnacionales, porque en el marco de los procesos de descentralización, cada uno tiene un rol, una función y tiene un presupuesto.

Ilustración 2: Situación de los indicadores de Lamay en el Perú

ıdicadores de Lamay	Perú					
	2010	2011	2012	2013	2014	Meta al 2016
esnutrición Crónica en niños y niñas ıenores de 5 años	23.2	19.5	18.1	17.5	14.6	10.0
nemia en niños y niñas de 6 a 35 ıeses	50.3	41.6	44.5	46.4	46.8	20.0
ogares con acceso a agua y ıneamiento	67.4	68.0	70.9	71.2	72.5	85.0
sistencia de niños y niñas entre 3 a 5 ños a Educación Básica Regular	81.0	80.5	80.5	84.4	85.2	85.0

Los avances en desnutrición, estamos en 14,6%; el caso más crítico ha sido la anemia que ha sufrido un revés y no hemos logrado bajarla. En este año implementamos acciones para lograr la meta. Hemos avanzado en el incremento de hogares con acceso a agua y saneamiento; así como también hemos logrado la meta en el indicador de Asistencia a niños y niñas.

Trabajamos a través de la provisión de un paquete de servicios y aquí el enfoque está centrado en instituciones y el comparativo con el enfoque centrado en el niño y la niña.

Identificamos que en algunas partes de nuestro país, por no decir en la mayoría de gobiernos regionales, se ponía un visto bueno, por decirlo de alguna manera, cuando el Ministerio de Salud compraba micronutrientes. Se los enviaba a los gobiernos regionales y éstos no los distribuían, finalmente el niño no recibía el micronutriente.

Esto nos condujo a realizar un análisis de todo el flujo del proceso pues hablar de priorizar a la madre, a la primera infancia y al niño implica garantizarles paquetes desde el parto.

Paquete de servicios No.1: cuando las madres se hallen en etapa de gestación, mínimo deben recibir este paquete de servicios que comprende: 4 exámenes auxiliares en el primer semestre, atenciones prenatales, suplemento de hierro y ácido fólico. Resulta que en algunas partes del país teníamos los cuatro exámenes, en otra las atenciones prenatales y en otra los suplementos. Lo que hemos hecho es congregar y garantizar que desde los gobiernos subnacionales, que tienen a su cargo los centros de salud, las madres cuenten con los paquetes completos.

Paquete de servicios No.2: garantizar que durante los primeros 24 meses los niños efectivamente tengan su control de crecimiento y desarrollo completo, sus vacunas, micronutrientes, y su documento de identidad.

Paquete de servicios No. 3: está vinculado con educación inicial;

Paquete de servicios No.4: vinculado al entorno, principalmente al agua clorada apta para consumo humano.

Fondo de estímulo de desempeño y logros de resultados sociales

Se trata de un fondo de incentivos. Nos dimos cuenta de que los gobiernos subnacionales no tenían una buena orientación del gasto. De manera que pusimos un incentivo para que cada gobierno regional cumpla con las metas de sus presupuestos. Premiamos cuando logramos la provisión de los cuatro paquetes que acabamos de señalar.

En el caso del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social tenemos tres programas vinculados a los primeros tres ejes.

- *Cuna más*: programa que busca superar las brechas en el desarrollo cognitivo, social, físico y emocional de niños y niñas en situación de pobreza. Esperamos llegar a más de 179.849 niños en este año

- *Juntos*: es un programa de transferencia monetaria condicionada. Este año cumple 10 años. El principal objetivo es que cumplan con la corresponsabilidad. Las madres tienen que llevar a los niños a los centros de salud. Nos dimos cuenta que la madre llevaba al niño al centro de salud, pero el centro de salud no tenía todos los insumos que acabamos de señalar en el paquete para niños de 24 meses. En la actualidad, con el programa, llevamos a la madre al centro de salud y este centro ya tiene lo que necesita la madre para que el niño sea atendido. Estamos trabajando desde la demanda y la oferta.

- Quali Warma: es el programa de alimentación escolar creado en el año 2012. Actualmente, tenemos una cobertura de 3.100.000 y esperamos lograr la universalización para el próximo año, llegar a 3.600.000.

En un esfuerzo multisectorial, se implementa la iniciativa Aprende Saludable. Este programa ha generado que centremos nuestra atención en los niños de las escuelas, que tienen el plan de salud escolar y la mejora de la calidad educativa.

Hoy en día, un niño que va a la escuela pública en el Perú, recibe alimentación escolar para mejorar su atención en clase. Pero también hemos conseguido que los centros de salud se muevan a las escuelas, para que les hagan tamizaje de hemoglobina y saber si tienen anemia, obesidad, además de recibir vacunas para su edad y garantizar las vacunas necesarias; pero sobretodo ver el despistaje visual y otros como odontogramas, para mejorar la calidad de la atención en clase de nuestros niños.

Fondo de Inclusión Económica para Zonas Rurales

Es un fondo creado para garantizar el cierre de brechas de acceso a servicios básicos, tenemos un área de intervención en agua.

Con UNICEF y con la sociedad civil a través de la mesa de concertación ciudadana de Lucha contra la Pobreza y el Estado, trabajamos una metodología llamada *taxonomía para el gasto*, para medir el gasto en primera infancia.

Los Ministerios de Economía, Educación, Mujer, Desarrollo e Inclusión Social, UNICEF y la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza, estamos comprometidos en implementar esta metodología para que en nuestro país podamos avanzar con este proceso.

6.1.2. "Política de financiamiento para el desarrollo social sostenible: una visión alternativa", Economista José Grijalva, Director de Calidad del Gasto Público, Ministerio de Finanzas, Ecuador

Realizaré una visión general sobre el *Financiamiento para el desarrollo en América Latina y el Caribe, desde una perspectiva regional***,** para ello hablaré sobre los retos para la estructura de una economía regional.

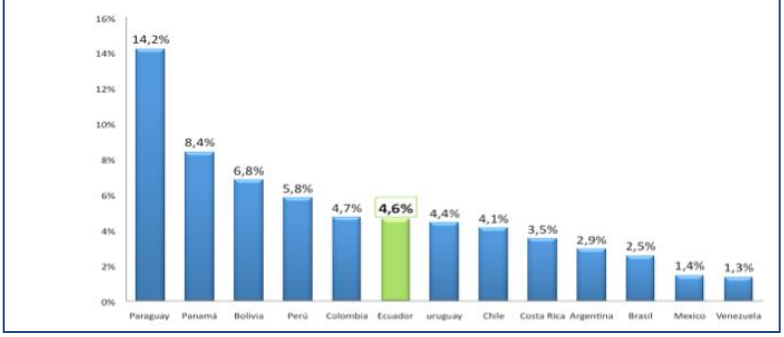
Existen varios ejes mucha importancia para trabajarlos a nivel regional, que son:

- Especialización productiva: en los últimos años se ha realizado un trabajo muy importante dentro del sector público y con el sector privado, para evitar la re-primarización /desindustrialización y la alta vulnerabilidad externa.
  En esta coyuntura internacional se observa que algunos países hemos sido afectados, en particular en el caso ecuatoriano, por la disminución del precio del petróleo que es uno de esos reflejos.

- Heterogeneidad estructural y desigualdades socioeconómicas internas: hay que trabajar en los ejes sociales, en la parte productiva, para evitar la concentración de mercados, como sucedió en años anteriores.
- La región es muy heterogénea: la mayoría de países son de renta media.
- Brechas externas de productividad/tecnología con los países de desarrollo

Las políticas públicas se concentran en los temas que directa o indirectamente se relacionan con el financiamiento del desarrollo. Sin embargo las cifras son alentadoras, como se ve en el gráfico a continuación, en él se observa que el promedio de crecimiento de los países de América Latina para el 2013 es del 2.7%. Esto significa que de los10 países, siete se ubican sobre el promedio.

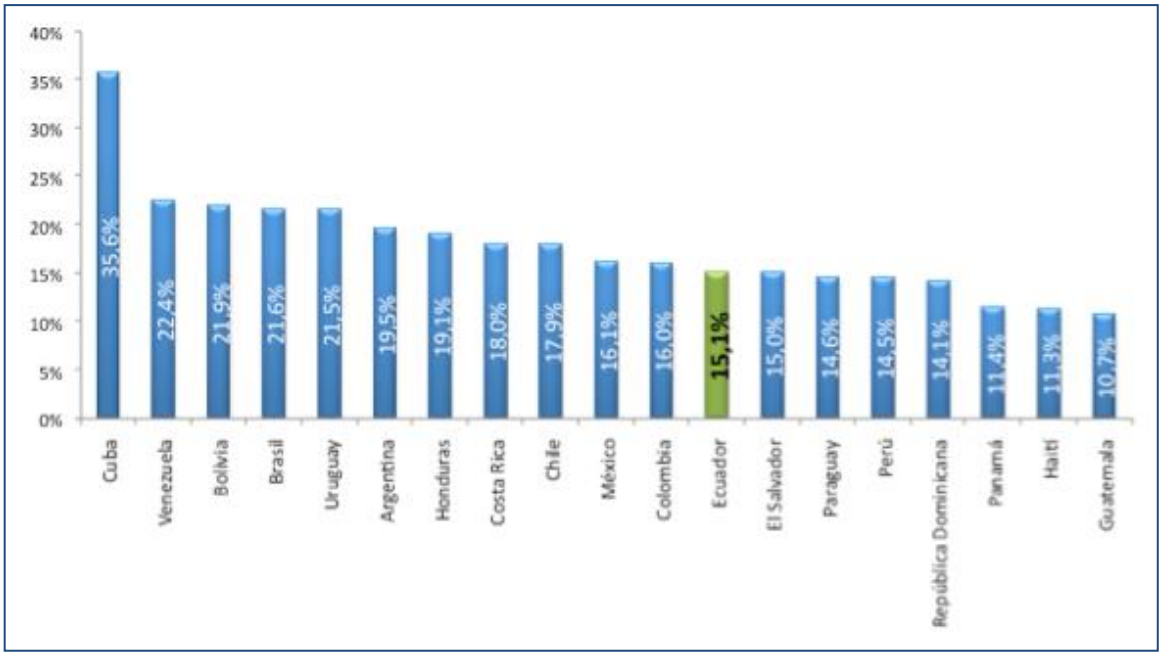
Ilustración 3: Crecimiento del PIB Real 2013 / Comparativo Regional



En relación a las cifras del gasto corriente en América Latina y el Caribe, se aprecia que el promedio de la región para el 2013 fue del 17,7%. A veces, es importante desmitificar la creencia que el gasto corriente per sé es malo, cuando se mantiene una buena complementariedad con las asignaciones de inversión, garantizamos la oferta de

los servicios sociales. En este sentido, América Latina está haciendo un importante esfuerzo y sus cifras son el reflejo de esto.

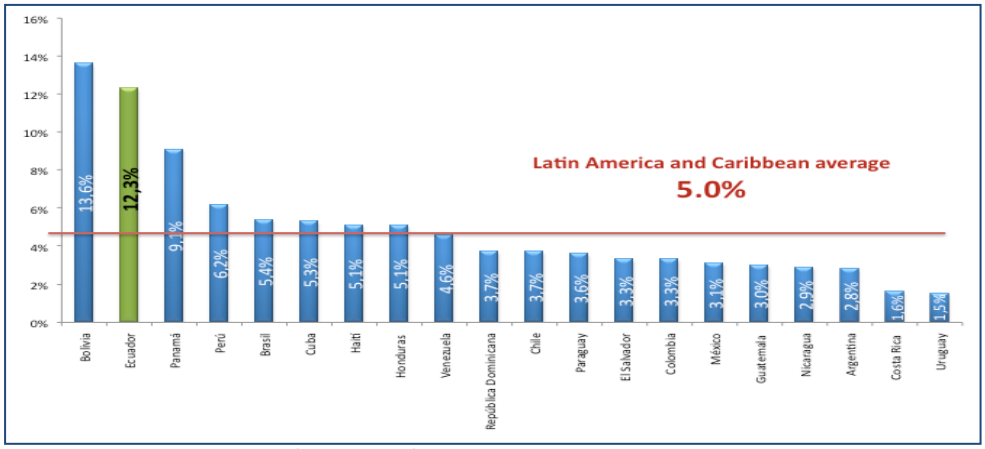
Ilustración 4: Gasto Corriente en América Latina y el Caribe 2013 (% PIB)



Fuente: CEPAL- Diciembre 2014 en http://www.cepal.org/sites/default/files/pr/files/tabla-pib-balance-preliminar-2014.pdf

En lo referente a la inversión, se aprecia que hay países que tienen un mejor dinamismo a nivel de los recursos de inversión en general.

Ilustración 5: Gasto de Capital en América Latina y el Caribe 2013



Fuente: CEPAL (2014) Estudio Económico de América Latina y el Caribe. Cuadro A-35
Nota: (1) Ecuador: BCE; (2) Bolivia: Se utiliza la información del Gobierno General. El promedio de AL es una media simple entre los países

En América Latina y el Caribe en el año 2013 el promedio de inversión fue del 5% del porcentaje del PIB. Siete países se hallan sobre este promedio. Por tanto, el eje de atención en la administración presupuestaria es muy importante.

¿Cuáles con los aspectos generales desde la perspectiva del financiamiento del desarrollo?

Si bien han mejorado las condiciones sociales debido a la voluntad política de varios gobiernos en la región y a la mejora en los términos de intercambio, no se ha logrado superar los problemas estructurales. Por ejemplo, en Ecuador ha habido una importantísima inversión en educación, en salud, pero muchas veces el incremento de cobertura de ciertos servicios no garantiza los ejes a los cuales se quiere alcanzar.

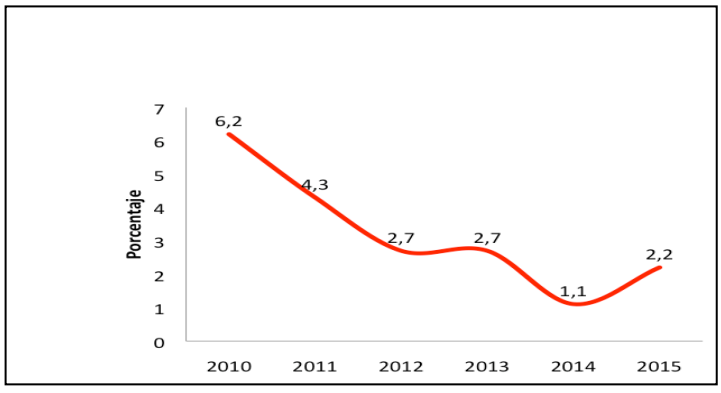
En un trabajo puntual con el Ministerio de Educación se observa el incremento de la cobertura de los servicios en los últimos años, que tienen como eje de atención que los niños aprendan mejor. En este sentido es importante ver la calidad del gasto, es decir, que cada vez el dólar que coloco tenga un mejor retorno, tanto a nivel de eficiencia de asignación del gasto como a nivel eficiencia operativa. Esto demuestra los problemas estructurales que mantenemos todavía en la región.

Superviven las brechas internas y externas. Sin suficiente inversión y medidas que cambien el rumbo, las mejoras sociales puedan presentar una desaceleración, pues al no existir una adecuada complementariedad de la inversión con el gasto corriente y en sí, el ordenamiento de las prestaciones sociales, no se puede garantizar que todo el trabajo importante que se está haciendo a nivel social presente una sostenibilidad a mediano y largo plazo.

Retos de la coyuntura de la región

Para el 2014 y 2015 existe una desaceleración importante para nuestra región. Por tanto es necesario redefinir algunas estrategias para determinar cuáles se deben tomar en el ámbito económico

Ilustración 6: CONTEXTO DE DESACELERACIÓN DE LA ECONOMÍA REGIONAL (Tasas de variación)



Fuente: CEPAL - Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2014

Estructura de la Balanza de la cuenta corriente

Entre el 2006 y 2014 existe un deterioro de la balanza de pagos a nivel regional. Situación que se explica por la Balanza de Servicios y el Balance de Renta y por una

Balanza de Bienes. Hay que repensar cómo se puede evitar que los cambios de precios a nivel internacional afecten nuestro dinamismo económico. Esto trae como corolario las siguientes amenazas:

- Fin del ciclo de bonanza en precios de materias primas.
- Déficit de cuenta corriente crece en la última década por déficit de balanza de servicios y balanza de renta, y por decrecimiento del superávit en balanza de bienes, lo que se refleja en una alta vulnerabilidad externa. Por tanto, se debe reflexionar sobre:
  - Mayor volatilidad cambiaria: devaluaciones monetarias, apreciación del dólar.
  - Remesas: han bajado en la región desde la crisis 2008-2009.
  - Posible subida de la tasa de interés en EEUU por recuperación, provoca riesgo de salida de capitales para la región.
  - La Inversión Extranjera Directa, IED, ha presentado disminuciones en el 2014

Frente a esta situación, las fortalezas de la región se manifiestan en que existe:

- Buen desempeño económico a nivel social, los indicadores sociales presentan importantes avances, ejemplo en el Perú.
- Menor peso de la deuda externa en la última década (32,2% del PIB al 2014). Por tanto, las reservas internacionales brutas han incrementado
- Ingresos tributarios sobre PIB crecen (15% del PIB al 2014), pero todavía están lejos de los países desarrollados.
- Déficit fiscal para América Latina y el Caribe es relativamente bajo, 3,1% del PIB a 2014, pero con riesgo de crecer.

En esta coyuntura, está la propuesta del Ecuador para *Una Nueva Arquitectura Financiera*, que constituye un desafío y para lo cual sería necesario:

- Redefinir las estructuras financieras y monetarias a nivel internacional sobre la base de las características, necesidades y objetivos de los países y las regiones para impulsar su desarrollo económico y social orientado a la integración regional.
- Potenciar el ahorro regional (reservas) en el marco del desarrollo regional.
- Proteger a los países de la región de las contingencias de balanza de pagos o problemas de liquidez con nuestros propios recursos, constituir un espacio monetario regional para el intercambio de bienes y servicios.

6.1.3. "Importancia de la política pública y la apuesta por el gasto social en la CELAC y en el Ecuador", Cecilia Vaca Jones, Ministra del Misterio Coordinador del Desarrollo Social, Ministerio Coordinador del Desarrollo Social, Ecuador.

En el Ecuador, el Ministerio de Finanzas es un aliado estratégico porque uno de los cambios fundamentales en la estructura pública de la inversión del gasto social y del gasto en general, ha sido la decisión política basada al Plan Nacional del Buen Vivir,

que marca los objetivos y las metas de desarrollo y desde el cual se planifica la inversión y el gasto.

Esto ha significado un cambio en la administración del sector público, que se evidencia en los logros y resultados que tenemos como país. Recuerdo que antes se criticaba al Ministerio de Finanzas porque tenía la potestad de definir cuál era la voluntad política del Gobierno. El Ministerio de Finanzas decidía lo que era prioritario en inversión. Hoy por hoy, en el Ecuador esto no lo determina el Ministerio de Finanzas sino que depende de una lógica de política pública estructurada con metas e indicadores específicos, que van definiendo cuál es la prioridad del gasto.

En ese sentido, voy a presentar una visión general de cómo pensamos acerca de la priorización de la inversión en la infancia. No solo desde una perspectiva del Ecuador sino en el marco de lo que buscamos que sea el espacio de la CELAC, pues en este año el Ecuador asumió la presidencia de este organismo. Para nosotros es importante que alrededor de la CELAC podamos definir objetivos concretos y concertados, que busquen proteger la inversión en la infancia.

Contexto en la región

Me referiré primero a un contexto regional presentando los datos más actuales. Para el año 2013, las estadísticas indican que alrededor del 11,5% de la población latinoamericana y caribeña (68 millones), vivían en condiciones de extrema pobreza. Sin embargo, en la región no se llega a tener cifras de extrema pobreza, menor a dos dígitos. América Latina sí ha disminuido de forma sustancial la pobreza extrema, en un 24% en el período 2005-2013. Pero el reto no está solo en erradicar la pobreza extrema, sino en promover una mayor equidad y una mejor distribución de la riqueza.

Además, la región disminuyó el índice Gini en 0.05 puntos entre 2005 y 2013, es decir,8.8%. Este índice permite evaluar que tan equitativas son nuestras sociedades. Esta situación ha dependido de la voluntad política Entre el 2005 y el 2013, América Latina aumentó el gasto social en educación en 0.83 puntos, es decir en 19.4%.

La tasa de desempleo promedio de América Latina y el Caribe fue de 6.2% en el 2013. La población ocupada que se encuentra afiliada a la seguridad social aumentó en un 11% entre el 2002 y el 2011.

Tomo como marco referencial a estos indicadores, debido a que forman parte fundamental de esa concertación que tenemos como países latinoamericanos y caribeños que es avanzar en el proceso gradual de integración de la región, haciendo un equilibrio entre la unidad y la diversidad política, económica y cultural de América Latina y el Caribe. Pero sobretodo, resaltar que dentro de esta concertación política, que busca ser el espacio de la CELAC, nuestro principal objetivo ha sido, justamente,

erradicar la pobreza. Propusimos, al asumir la presidencia pro témpore, alcanzar este objetivo común a través de:

- Reducir en 1.5% la tasa anual de extrema pobreza en los próximos ocho años, lo que permitiría llegar de forma conjunta a una erradicación de la extrema pobreza.
- Incrementar los presupuestos en educación, salud y sanidad.
- Incrementar la productividad, la producción y la generación de empleo de calidad.
- Mejorar los ingresos de los habitantes con mayor vulnerabilidad.
- Garantizar el ejercicio pleno de los derechos humanos.
- Acceso general a una educación de calidad en todos sus niveles.

Al ver estos objetivos, nuestra preocupación a propósito de la temática de este seminario es cómo logramos que la inversión en la niñez -siendo ésta un eje transversal en todos estos objetivos- no pierda su perspectiva en el momento en que buscamos incidir y tener un impacto real en los objetivos que nos planteemos alrededor de la niñez.

En este sentido, enfocaré los ejes en los cuáles estamos trabajando para que el momento de definir indicadores más específicos por cada uno de los ejes de acción, no perdamos de vista la inversión en la niñez. Cabe enfatizar nuevamente que el principal eje es la erradicación de la extrema pobreza y la promoción de la igualdad, que ya lo señaló la Ministra de Desarrollo e Inclusión Social del Perú, donde se establece que las oportunidades que generemos desde la infancia, son justamente el punto en donde determinamos la igualdad de oportunidades para toda la sociedad.

La Agenda de la CELAC busca no solamente incidir en la reducción de pobreza y en la erradicación de la pobreza extrema sino, sobre todo, en la promoción de equidad a nivel regional. Esto implica a todos los países latinoamericanos y caribeños estemos conscientes de que hay brechas importantes entre nosotros y es justamente ahí donde se encuentra el reto, la concertación política que podamos generar en la CELAC, en tanto ésta constituye el espacio propicio para establecer pautas claras, para ir generando una visión común en este aspecto.

Ilustración 7: Agenda de trabajo para CELAC al 2020



Los otros dos ejes están relacionados a temas que giran alrededor de la infancia, uno de ellos es la educación –con un planteamiento muy claro desde el presidente Rafael Correa-. Creemos que la inversión en educación va a potenciarnos como sociedades del conocimiento. Buscamos plantear paradigmas distintos de desarrollo que estén centrados en potenciar al máximo las capacidades del ser humano. En ese sentido, invertir en educación implica potenciar esas capacidades. Por tanto, es en este eje donde se deben incluir indicadores puntuales referidos a la inversión en niñez y adolescencia.

Obviamente, se debe incluir el eje de inversión para el desarrollo y ahí nuestra prioridad estará centrada en cómo discutir las inversiones de nuestros presupuestos nacionales, pues hay que luchar por conseguir los espacios presupuestarios para que se priorice la inversión en la niñez y en la adolescencia. Siempre las necesidades de los países van a ser múltiples y los recursos escasos para todas las demandas que tenemos.

Vale recalcar que es necesario revisar los ejes que nos planteamos como región, porque a partir de ellos se pueden visibilizar puntualmente cuáles son los indicadores que nos van a permitir garantizar y asegurar esa inversión oportuna, pertinente en lo que tiene que ver con la inversión en niñez y adolescencia.

Hemos presentado una metodología dentro de la CELAC, por ser un organismo que incluye a 33 países y es difícil articular todos los esfuerzos alrededor de la construcción de un plan conjunto para el desarrollo; Sin embargo, nos hemos propuesto tener este esquema de proposiciones que se basa en ejes distintos.

También hemos avanzado en tener diagnósticos de los distintos países, enfatizando en los ejes fundamentales: el desarrollo y la inversión en el ser humano por sobre el capital; importantes desde la visión del Sumak Kawsay en Ecuador.

Se han priorizado los objetivos que potencian las capacidades de los seres humanos, teniendo metas e indicadores comunes y claros, es un esfuerzo que ha hecho el Ecuador

en toda su política de gobierno, así como también en el análisis de proyectos y programas puntuales.

En ese sentido, con el señor Canciller nos hemos planteado el reto de identificar los distintos modelos que han sido exitosos en la región y que conciban el problema de la pobreza desde un enfoque multidimensional; que contemplen lo intersectorial y la articulación de las intervenciones entre los distintos actores sociales.

Entre los programas que estamos evaluando en la CELAC hemos priorizado los programas y proyectos que giran alrededor de las siguientes temáticas:

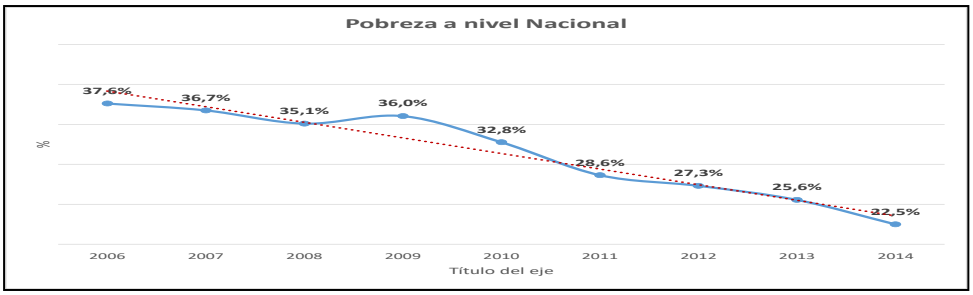
- **Cuidado**: con temas de la economía del cuidado y de la inversión en esta área
- **Primera infancia**: es prioridad evidente en la región por la importancia que tiene esa etapa de vida y el papel fundamental que desempeña para el resto del desarrollo
- **Juventud**: debido a que América Latina y el Caribe tienen una población joven, por ende nuestros proyectos y programas deben proyectar una prioridad en la inversión en la juventud.
- **Población adulta mayor y políticas de envejecimiento**: porque creemos que el paradigma distinto que buscamos es el Buen Vivir; en esa medida debemos plantearnos cómo proyectar esa prioridad, con miras a garantizar una vejez digna.
- **Discapacidades**
- **Transferencias monetarias condicionadas:** a partir del estudio que existe sobre este aspecto en los países latinoamericanos y del Caribe -que han adoptado de una u otra forma estos programas- hoy por hoy, cuestionamos fuertemente el impacto que han tenido en la región.
- **Acompañamiento familiar:** es un requerimiento importantísimo, pues mientras más nos acercamos a la erradicación de la pobreza extrema, más necesario se vuelve el tener un sistema de acompañamiento familiar que llegue a concretar, identificar y garantizar de forma más pertinente, las realidades de estos hogares que no logran dar el salto para salir de la extrema pobreza. Este hecho implica una estrategia más específica, ya no podemos abordarlo de forma general simplemente con el acceso a servicios o a programas, implica otro tipo de intervención de carácter específico.
- **Género e interculturalidad:** es necesario articular esfuerzos alrededor del género y la interculturalidad; implementar programas y proyectos que prioricen estas temáticas en razón de nuestra diversidad e historia.
- **Desarrollo rural integral e inclusión económica:** hay todavía un porcentaje importante de la población que vive en la ruralidad y por ende, nos interesa darle prioridad al tema.

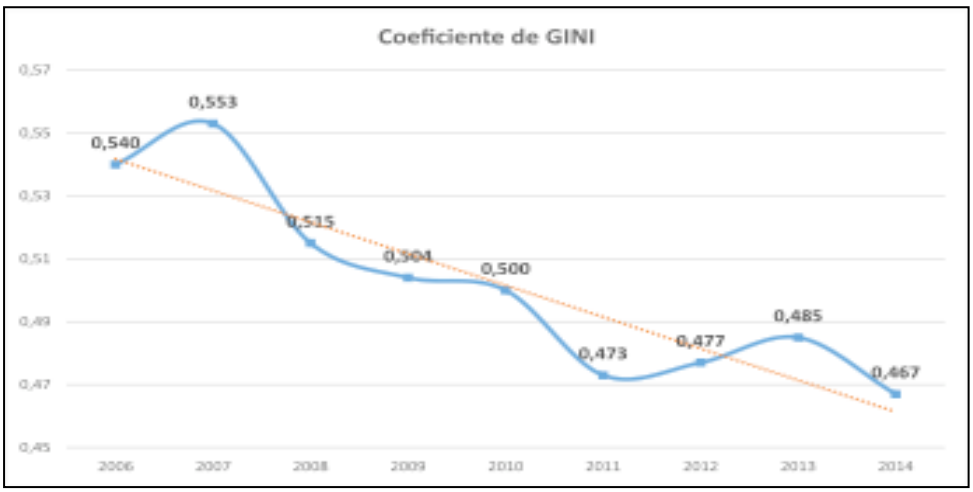
<u>Estrategia Nacional de la Infancia Plena</u>

Una de las estrategias desde la política social, fundamental para garantizar la equidad, es la inversión en la primera infancia. La hemos denominado o empaquetado como "Infancia Plena de 0 a 5, su Futuro es Hoy". Buscamos generar una infancia que goce de sus derechos, que acceda a todos los servicios que se generen para esta etapa de vida.

En Ecuador hemos logrado ser muy eficientes en reducir la pobreza a nivel nacional de 37,6% a 22,5%. También hemos sido muy eficientes en reducir el coeficiente GINI de 0,54% a 0,47%. Ambas variaciones las podemos ver en los gráficos siguientes.

Ilustración 8: Reducción de la pobreza e inequidad en Ecuador



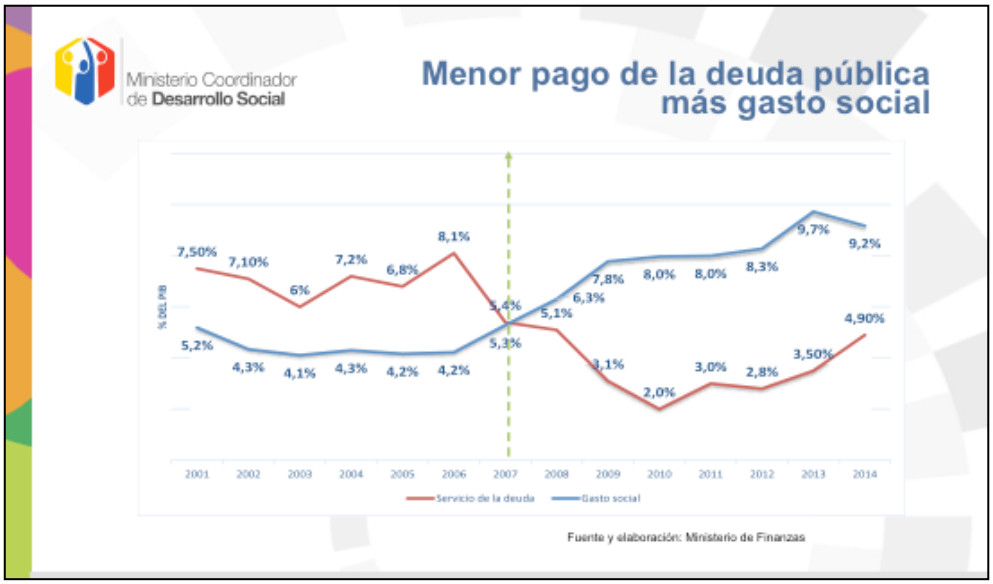


Sin embargo, todavía hay una deuda importante en cuanto a desnutrición. En el Ecuador el 24,9% de niños menores de cinco años son desnutridos, cifra que es inconsistente con la reducción de la pobreza.

Al escuchar la presentación de la Ministra de Perú, pensaba en la posibilidad de crear paquetes que incluyan indicadores de acceso al agua potable, quizás ese es uno de los elementos que deberíamos incorporar en nuestra estrategia Si bien es cierto que está como uno de los ejes en los que debemos intervenir, no está como uno de los indicadores que evaluamos desde la estrategia. Tomo el ejemplo del Perú para integrarlo.

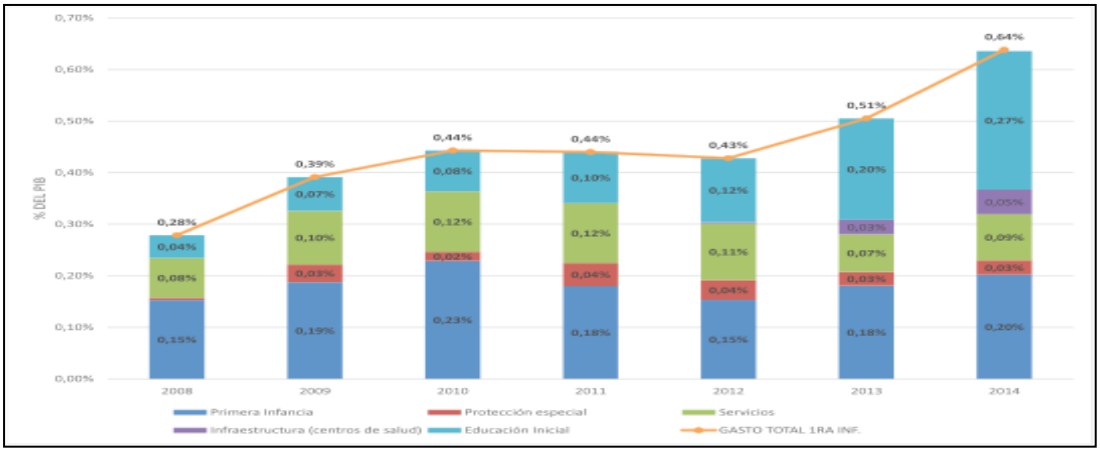
En nuestro país tenemos una clara manifestación de la voluntad política de apostar a la inversión en el ser humano, la que se evidencia en el incremento en la inversión. Más aún, si comparamos el gasto social con la deuda pública en estos años, el gobierno actual, ha aumentado en más de 4 veces el gasto social per cápita, pasando de USD 141 en el 2006 a USD 575 en el 2014.

Ilustración 10: Menor pago de la deuda, más gasto social



Este incremento sustancial de la inversión en el ser humano apuesta a garantizar los derechos fundamentales de la niñez. En el gráfico siguiente se aprecia el fuerte incremento de la inversión en la infancia, el que pasó de 0,28 del PIB en el 2008, a 0,64% del PIB en el 2014.

Ilustración 9: Inversión en la niñez en Ecuador (% del PIB)



Espero que en los próximos años alcancemos un incremento significativo puesto que las deudas en primera infancia todavía son muchas. Finalmente, vale decir que en el marco constitucional se encuentra tipificada la priorización a la niñez, al desarrollo integral de nuestros niños, a que tengan preferencia en la inversión y que se conviertan en actores fundamentales del desarrollo.

Avances de la estrategia nacional de la infancia

La coordinación y articulación entre los distintos sectores desde el Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social es una de las estrategias desarrolladas; se la ha impulsado como una política nacional dirigida a aunar los esfuerzos entre el Ministerio

de Educación, el de Salud, y el Ministerio de Inclusión Económica y Social, que ejecuta todos los servicios que tienen que ver con el cuidado de niños de 0 a 3 años.

Hemos definido cuatro ejes de acción, que los ejecutan cada uno de los ministerios, sin embargo, me concentraré en el primer eje de **Acceso y cobertura,** que busca incrementar las coberturas de los servicios de 0 a 5 años en las circunscripciones territoriales. Cabe indicar, que desde que el Ministerio de Inclusión Económica y Social asumió la atención de los niños en edad de 0 a 3 años y el Ministerio de Educación a los de 3 a 5 años, hemos tenido un sustancial aumento, sobretodo, en el nivel de educación inicial, reconocido actualmente como el primer nivel de educación, que antes no lo era. Hay una gran demanda por estos servicios, razón por la cual hemos tenido que priorizar, sobretodo, los servicios localizados en los territorios de mayor vulnerabilidad.

El Ministerio de Inclusión Económica y Social ha establecido un nuevo modelo de gestión y organizado los servicios de mejor forma. Actualmente, está a cargo de 62 centros infantiles del Buen Vivir, con estándares de altísima calidad y que son administrados desde el Estado. También se han reducido las barreras de acceso. Insistimos en que ahora lo que nos interesa es incidir en la calidad.

Anteriormente este tipo de servicios eran más bien de carácter privado y estaban administrados por el Instituto Nacional del Niño y la Familia (INNFA), presidido por la Primera Dama de la Nación, desde una perspectiva altruista y benevolente pero no como una inversión que incluyera un cambio sustancial en el desarrollo social.

Obviamente cuando me refiero a servicios y cobertura, también aludo a los servicios de salud que han incrementado fuertemente, habiendo llegado a superar la barrera de acceso a estos servicios. En ellos se revisa a las madres en estado de gestación, se efectúan los controles desde el embarazo hasta los dos primeros años de vida, que son fundamentales.

En términos de calidad hemos trabajado activamente en armonizar la normativa. Uno de los problemas que teníamos en el Ecuador era que las normativas de los distintos servicios de los diversos sectores, no se articulaban y no generaban sinergias en referencias y contrareferencias de servicios.

Además, hemos avanzado en la inversión en el talento humano que atiende los servicios de primera infancia, el cambio ha sido sustancial. Se han mejorado los sistemas de información para fortalecer este tema.

Lo fundamental para los próximos años es incidir en la calidad de los servicios dirigidos a primera infancia, no es un tema de cobertura, sino de incidir en la calidad de los mismos, tanto en salud, como en desarrollo infantil, educación inicial, y sobretodo, nutrición, que es la deuda más grande que tiene Ecuador con sus niños.

En el tema de generación de capacidades con la familia y la comunidad, esto es evidente. Creemos que los temas alrededor de la infancia deben generar un pacto social,

un pacto desde la familia, desde la comunidad, desde la sociedad. Me complace decirles que nuestro principal vocero en temas de infancia es el Presidente de la República y es él quien constantemente asume esa vocería, fundamental para promover los derechos de nuestros niños menores de 5 años.

Lecciones aprendidas

- Por primera vez en el Ecuador el desarrollo de la primera infancia es prioridad de Gobierno, antes nunca se visibilizó en la política pública. Ahora tenemos indicadores y objetivos concretos dentro de nuestro Plan Nacional del Buen Vivir así como en la Agenda de Desarrollo Social.
- Se ejecuta la Estrategia Nacional Infancia Plena, a través de un trabajo intersectorial y complementario de salud, educación, desarrollo infantil, entre otros. Este es el reto más grande que tiene el Ministerio Coordinador como parte del Gobierno. Si bien hablamos de la importancia sistémica de articular y coordinar, en la vida cotidiana es muy difícil lograr un trabajo articulado y coordinado entre los distintos sectores, debido a que cada uno tiene lógicas individualistas de visión sectorial, por lo que pasar a esa visión complementaria intersectorial es un reto complejo.
- Para lograr los objetivos de la Estrategia para la Primera Infancia es imprescindible el esfuerzo conjunto con la familia y la comunidad, como también la articulación entre servicios públicos y privados, la academia y la sociedad civil.
- La implementación de políticas públicas intersectoriales para la primera infancia requiere de una planificación, ejecución, monitoreo y evaluación conjunta y permanente.
- Asegurar que los logros alcanzados se incrementen y sostengan en el tiempo, es parte del pacto fiscal que debemos hacer con nuestros ministerios y también con las propias instancias de tributos, pues tenemos que entender los ecuatorianos que hay que invertir en la primera infancia, por tanto el deber del Estado es asegurar la calidad de la inversión en la niñez.
- Si bien existen progresos en la movilización de recursos internos para asegurar y garantizar esta primera etapa de vida, aún se requiere la asistencia oficial para el desarrollo y la generación de capacidades en los países.
- Los países somos responsables de nuestro propio desarrollo económico y social, pero se requiere que la comunidad internacional apoye en la lucha contra los problemas sistémicos de la niñez.

6.1.4. Conclusiones y recomendaciones Panel 1

- La primera infancia es la primera y más importante etapa del proceso de aprendizaje y desarrollo que dura toda la vida. Una oportunidad única de dar forma a las vidas de las niñas y niños. Al aprovechar este período temprano del desarrollo del cerebro, aumentamos las posibilidades de que los niños y niñas tengan éxito en la escuela, sean más sanos y más productivos y que en el futuro accedan a mejores trabajos.

- Un inicio justo en la vida para cada niña y niño -es decir, equidad de oportunidades en los primeros años- no sólo que es lo correcto en términos morales, sino que tiene sentido económico. Y las sociedades caracterizadas por la equidad son más proclives a sostener su desarrollo económico y a tener mayor estabilidad política y social.
- Los ideales de la CDN, políticas y leyes, son solo palabras sobre el papel que sólo adquieren significado verdadero cuando están respaldadas con presupuestos y acciones prácticas. Los gobiernos de los países entienden que "No hay Derechos sin Recursos", pero no solo debe medirse la cantidad de recursos asignados, sino la calidad de la inversión.
- El trabajo y la coordinación con los Ministerios de Economía y Finanzas de la región, coordinados por los Ministerios de Desarrollo y de Inclusión Social y similares, son fundamentales.
- La integración regional puede y debe potenciar la acción soberana de cada Estado en un tema tan trascendental como la niñez y adolescencia. Esto es, respetar la acción soberana sí, pero también permitiéndole con el apoyo, la solidaridad, la complementariedad y cooperación entre los países, tener mayores y mejores resultados.
- Los espacios de integración regional, como la CELAC, permiten la construcción de agendas, metas comunes y acciones concretas en la reducción de la pobreza multidimensional en favor de la niñez y adolescencia, y, principalmente, la desigualdad en el interior de nuestros países, así como también las asimetrías entre países.
- Unidad, solidaridad, complementariedad esos, son los principios que estructuran la integración regional, pero también visión de futuro. ¿Qué representa nuestra niñez y adolescencia?, sino el porvenir de la región; por supuesto que la satisfacción de sus derechos en el presente es un fin en sí mismo. Toda inversión que podamos hacer en su presente es una apuesta por la transformación a mediano y largo plazo de nuestra región.
- Los espacios de integración regional pueden y deben ser las plataformas desde las cuales accedamos a recursos necesarios para el desarrollo de nuestros estados y en consecuencia la satisfacción de los derechos de nuestros niños, niñas y adolescentes.
- Los espacios de integración deben facilitar el intercambio de experiencias entre países. Sumando esfuerzos podemos resolver más eficazmente nuestros problemas y garantizar mejores condiciones de vida para los más jóvenes de nuestra región.

6.2. Panel 2: política pública e inversión en la niñez y adolescencia en américa latina y el caribe; avances y desafíos en la región

El Artículo 4 de la Convención Sobre los Derechos del Niño, establece la obligación de los Estados Partes de dar efectividad a todos los derechos reconocidos en la Convención

y por ello deben adoptar "todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole apropiadas". En relación con los derechos económicos, sociales y culturales, se establece que los Estados Partes adoptarán esas medidas "hasta el máximo de los recursos de que dispongan" y, cuando sea necesario, "dentro del marco de la cooperación internacional".

De acuerdo con los datos de la CEPAL, en la última década la pobreza en América Latina está descendiendo de manera paulatina, sin embargo, la indigencia o pobreza extrema se mantiene más rígida, al menos en los últimos años.

El informe de la Oficina para América Latina y el Caribe de UNICEF, numerosas investigaciones demuestran que para superar la pobreza, mejorar los resultados educativos y ampliar la productividad, los países deben "comenzar por el principio" ofreciendo programas de calidad para la atención prenatal y la educación, servicios integrales de desarrollo de la primera infancia, apoyo y educación para padres, cuidado infantil y educación preescolar, y transiciones efectivas a la escuela primaria.

Por su parte el Banco Mundial ha señalado que en la actualidad las inversiones en desarrollo de la primera infancia oscilan entre menos de 1% hasta cerca del 12% del total de gastos en educación de los países de la región, siendo promesas excepcionales para mejorar el desarrollo cognitivo y socioemocional de los niños pequeños, al igual que su bienestar y crecimiento físico.

La mayoría de estas inversiones son programas multisectoriales que incluyen intervenciones en salud, higiene y nutrición, educación, alivio de la pobreza, algunos brindan servicios no solo a los niños sino también a sus padres y cuidadores. Debido a que estas intervenciones contribuyen a la igualdad de oportunidades, son particularmente prometedoras para los niños de América Latina y el Caribe.

Los desafíos que tenemos en la región son amplios, en general se avocan a la poca capacidad de ampliar progresivamente programas prometedores y garantizar el acceso a servicios de calidad para todos los niños, especialmente entre los más vulnerables, por tanto la información se fragmenta.

En consecuencia, los países de América Latina y el Caribe requerimos reunir datos administrativos y de costos desagregados, especialmente para intervenciones multidimensionales que hagan posible el análisis costo-beneficio de diversas intervenciones.

La diversidad regional es muy amplia: en algunos países, pocos niños padecen una u otra condición; mientras que en otros, la mayoría de los niños la sufre. Sin embargo, todas las naciones en la región siguen enfrentando desafíos para brindar igualdad de oportunidades para el desarrollo de las niñas y niños.

Entre algunos avances que ha logrado detectar el Banco Mundial en su informe *La promesa del desarrollo en la primera infancia en América Latina y el Caribe*, se encuentra la evidencia sobre programas de desarrollo en la primera infancia en

Guatemala, Jamaica, Colombia, Nicaragua y Bolivia que sugieren que las intervenciones que ofrecen suplementos nutricionales, al igual que aquellas que combinan varias estrategias, tienen efectos positivos sobre la adquisición del lenguaje, razonamiento, vocabulario y nivel de escolaridad. Estos son solo algunos de los muchos ejemplos en la región.

Esperando superar las barreras que impiden mejorar la política pública e inversión en la niñez y adolescencia, se debe persistir en resultados primarios para los programas de desarrollo de la primera infancia, para lograr la sostenibilidad de los mismos; ya que muchos programas pueden enfrentarse a la poca consistencia o compromiso de la autoridad en turno.

En este panel se plantearon las siguientes preguntas para orientar la discusión:

- ¿Qué avances se han logrado en la región, particularmente en la formulación e implementación de políticas públicas e inversión en primera infancia para la aplicación del artículo 4 de la CDN?
- ¿Cuáles son los avances y desafíos que tiene la región en la generación de herramientas que permitan contar con información sobre inversión en la niñez y adolescencia, con énfasis en la primera infancia?
- ¿Qué avances se han logrado a nivel de cada país para mejorar la política pública e inversión en la niñez y adolescencia, con énfasis en la primera infancia?
- ¿Cuáles son las barreras que impiden mejorar la política pública e inversión en la niñez y adolescencia?
- ¿Qué propuestas son necesarias para mejorar la política pública e inversión en la niñez y adolescencia?

El panel se desarrolló en dos sesiones paralelas, las mismas que fueron moderadas por:

- Ing. Carlos Prado Buitrón, Jefe de la Unidad de Atención a Población Vulnerable del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, México
- Nieves Rico, Directora de la División de Asuntos de Género. CEPAL.

6.2.1. "Inversión económica y socioeducativa desde la primera infancia en Cuba", Irene Rivera Ferreiro, Viceministra de Educación. Ministerio de Educación, Cuba

En nuestro país desde 1959 se han formulado distintas políticas públicas, económicas, sociales, culturales, dirigidas a lograr y preservar la igualdad y la equidad de toda la población. Como es conocido, en Cuba la educación y la salud son las dos conquistas sociales más importantes que tenemos. El 54% de los recursos estatales están destinados a los servicios sociales, particularmente a la educación y a la salud. Las políticas que se han definido para la educación, si bien han sido muy importantes no serían totalmente

efectivas si no se hubiesen asegurado con otras, como las políticas de salud, de asistencia social y la seguridad social.

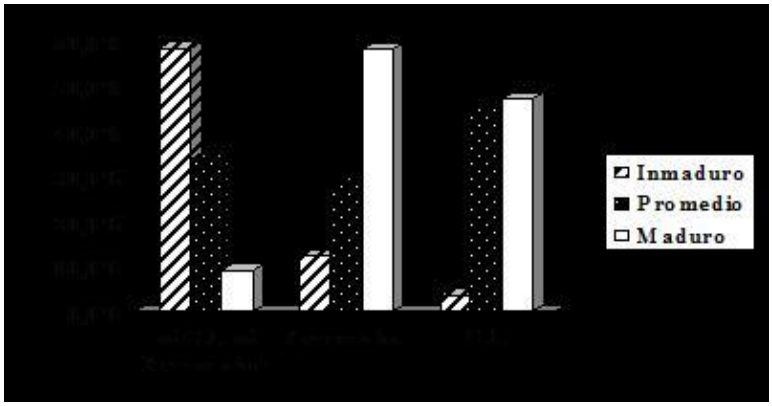
Voy a referirme a una de ellas que permite establecer la relación entre la inversión económica y la inversión social, como es la extensión de la licencia de maternidad hasta un año posterior al parto. Las madres reciben el 60% de su salario, se mantienen en el cuidado de sus hijos y a los seis meses, una vez terminada la lactancia materna exclusiva, pueden decidir cuál de los padres permanecerá al cuidado de los infantes. Evidentemente, ésta es una inversión económica fuerte para el país, sin embargo, ha asegurado otros indicadores importantes que no siempre se revelan.

En primer lugar la educación en salud ligada a la lactancia materna exclusiva hasta los seis meses, nos ha permitido ascender de un 26% a un 48% de cobertura, ha contribuido también a la disminución de la morbimortalidad; menos ingresos hospitalarios, pues si bien la salud es gratuita para el pueblo, no es gratuita para el Estado que gasta en subvenciones. Por lo tanto, es un ahorro importante. La mortalidad infantil está en 4.2 por cada 1.000 nacidos vivos, es decir, una inversión económica para nosotros ha traído un resultado importante en lo social. Por otro lado, esta política asegura la responsabilidad de los padres desde la infancia temprana e incluye una modalidad de atención que permite que desde el embarazo la familia se prepare en estimulación de los niños.

Esto nos ha permitido contar con un sistema nacional de educación que cubre desde la educación pre escolar (en Cuba de cero a seis años) hasta la universidad. El sistema Nacional actualmente atiende a 1.8 millones de niñas, niños, adolescentes y jóvenes. Incluye 245.800 maestros, profesores, en todos los niveles educativos y una escolaridad promedio de 10.1 grados.

La significación que tiene la infancia en el desarrollo de la personalidad y el impacto en el futuro de cada ser humano se refleja en varias investigaciones de muchos países.

Yo traigo aquí sólo un ejemplo de la realizada en Cuba sobre los resultados en términos de maduración de los niños que ingresaban a la educación primaria y que señalan las diferencias en maduración y en lectoescritura, a partir de la experiencia previa que tuvieron los niños, ya sea si venían de un círculo infantil que es la modalidad institucional o de una educación antes del ingreso a la primaria.



Según éstas investigaciones Cuba tenía en 1991 una cobertura de la modalidad institucional de solo 20% de la población de 0 a 6 años y graves problemas en la educación primaria por repitencia de los niños o por los que no avanzaban. Esto nos llevó a buscar las formas de atender a la primera infancia para mejorar el éxito de los niños en todo el sistema, lo que derivó en una educación pre escolar que se concibe desde el nacimiento, cuyo fin es lograr el máximo desarrollo integral posible para cada niña y niño y; que por supuesto asume como concepción general el enfoque de derechos.



Esto sólo ha sido posible mediante una educación que se organiza en dos modalidades: **la institucional y la no institucional**. Las dos se fundamentan en las mismas concepciones, enfoques y objetivos; tienen las mismas exigencias en términos de calidad, aunque se realicen en la práctica de manera diferente.

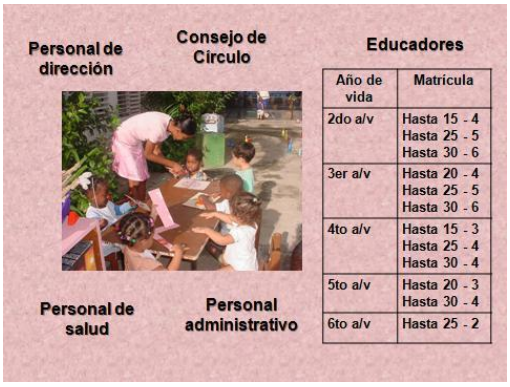
Cuando estamos en eventos de ésta naturaleza donde el tema es la infancia y cómo asegurarla, nos planteamos algunas interrogantes que todavía nos parecen no resueltas en la práctica educativa. ¿Cómo atender la infancia? ¿Qué vías o modalidades son las más idóneas? ¿Son las modalidades no institucionales la vía idónea? ¿Si su costo inferior a la modalidad institucional implicaría obligatoriamente que fueran de menor calidad? ¿Cuál debe ser el enfoque de atención a la infancia? Y, tendríamos también que preguntarnos si el logro de la integralidad se comprende desde la participación de

todos los sectores y, si la inversión económica o incluso las acciones de los diferentes sectores se deben concebir aisladas o interdependientes.

En Cuba la modalidad institucional se realiza en los círculos infantiles o en los grados pre-escolares que están en la escuela primaria. Es una educación a la que fundamentalmente acceden los hijos de madres trabajadoras; los niños asisten desde las 7 de la mañana hasta las 6 de la tarde con todos los servicios incluidos como salud, nutrición, asimilación de conocimiento, etc.



Otra política del país es reducir la relación niño-adulto es decir niño-docente, estamos trabajando para que la relación sea en las instituciones de 5 a 6 niños por adulto de segundo o tercer año de vida, y un poquito mayor en los demás y estamos trabajando en que todos los adultos que trabajen con niños sean educadores graduados, para garantizar el perfeccionamiento y el mejoramiento progresivo de la atención.



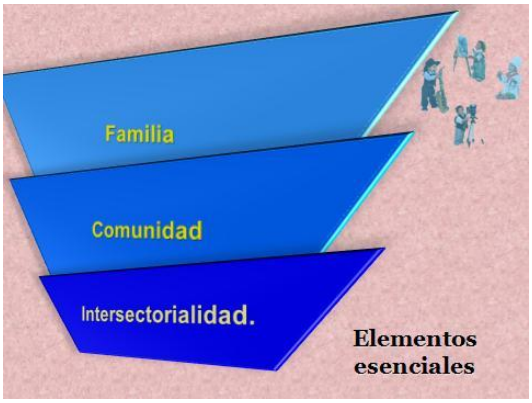
Año de vida	Matrícula
2do a/v	Hasta 15 - 4 Hasta 25 - 5 Hasta 30 - 6
3er a/v	Hasta 20 - 4 Hasta 25 - 5 Hasta 30 - 6
4to a/v	Hasta 15 - 3 Hasta 25 - 4 Hasta 30 - 4
5to a/v	Hasta 20 - 3 Hasta 30 - 4
6to a/v	Hasta 25 - 2

La modalidad no institucional está dirigida a niños que no asisten a instituciones infantiles, se basa en la familia reconociendo las potencialidades que ésta tiene para la educación de sus hijos. En todo este proceso de implementación nosotros debemos reconocer que el país ha contado siempre con el apoyo de UNICEF y el acompañamiento en todas las estrategias que hemos desarrollado. En esta modalidad se atiende a la familia por distintas vías: a las gestantes, en el hogar con los niños de 0 a 1

años y también a partir de 1 año en espacios de la comunidad donde se hace la preparación de la familia para la estimulación temprana. Este programa se fundamenta en tres elementos claves de la inversión socio-educativa: en primer lugar, la familia recibe preparación, y se convierte en un agente socializador consciente, en alguien que participa y se mejora a sí mismo para poder hacer su función educativa.



En esta modalidad no institucional, el 30% de las personas que orientan a la familia provienen de otras familias que ya han recibido ésta preparación. Este programa se comenzó también a trabajar en los centros penitenciarios del país, con el objetivo de preparar a la familia y modificar los valores y conductas, tomando como principal motivación los hijos. La experiencia ha sido muy importante para nosotros, sobre todo en el trabajo en los centros penitenciarios para los hombres. Otro elemento importante que tiene el programa es la participación de la comunidad.



Asumimos la intersectorialidad como el trabajo integrado de todos los sectores que tienen que ver con la infancia y con la familia. Compartimos en primer lugar objetivos comunes, y en segundo lugar la toma de decisiones conjuntas, dos características que consideramos claves en el logro de la intersectorialidad.

Por otro lado, este sistema incluye a los niños que por alguna razón se encuentran, de manera permanente o transitoria, sin amparo familiar por múltiples razones, sea porque

sus padres tienen enfermedades psiquiátricas y no les permiten tenerlos durante un tiempo o porque están privados de libertad y no tienen otro familiar que pueda asegurar la atención a los niños. Para ello hay centros para niños de 0 a 6 años y de 7 a 18 años, y el Estado asume la cobertura de la atención de estos niños.

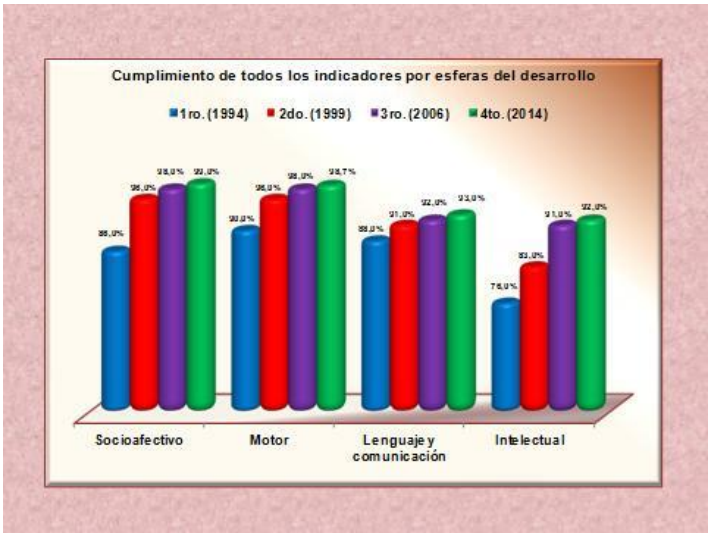




Esto nos ha permitido la cobertura que ustedes ven y que hemos llegado incluso a atender a toda la población con necesidades educativas especiales que tiene entre 0 y 6 años. Comparto con ustedes algunos resultados:



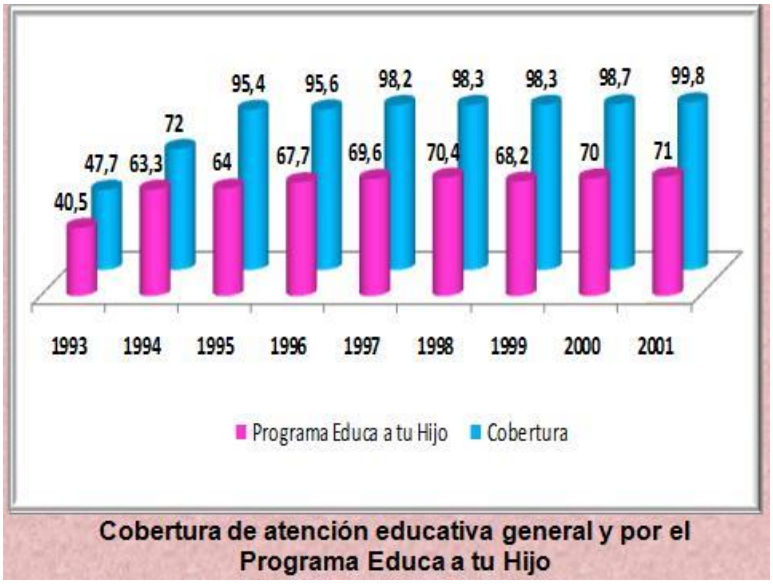
Tenemos además un sistema en donde hay una evaluación sistemática y una evaluación externa, de las que hemos hecho en 1994, 1999, 2006 y la última que terminamos en el 2014.



Vemos como en cada etapa se ha avanzado en los temas que tienen que ver con las esferas del desarrollo. En el análisis de la variable familias debe considerarse que esta familia queda capacitada y puede asumir la preparación de otros miembros o aplicarla a nuevos niños.

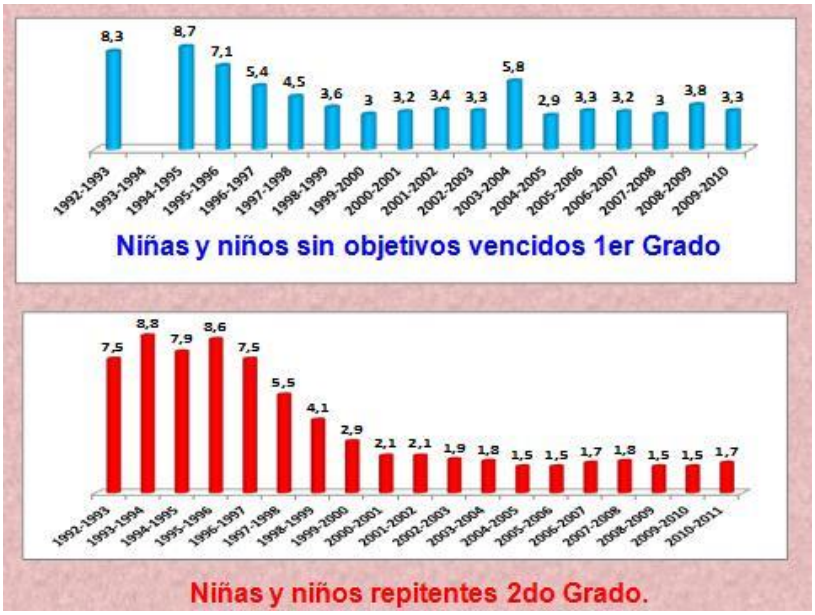


Finalmente, en ésta lámina se aprecia cómo fue creciendo la cobertura educativa en el país, que va de lo menor a lo superior.



Cobertura de atención educativa general y por el Programa Educa a tu Hijo

Podemos ver cómo en los mismos años se ha disminuido el número de niños de primer grado que no vencen los objetivos o que pasan al segundo con los objetivos del primer grado sin vencer y cómo disminuye la cifra de niños que dejaron de repetir en el segundo grado.



En éstos años el resultado fue una reducción de 21 millones de pesos cubanos invertidos en la primaria por concepto de repitencia, ahorrados en atención, textos, alimentación, el que si bien, repito, no es un dinero que paga la familia, sí es una inversión que hace el Estado en los niños.



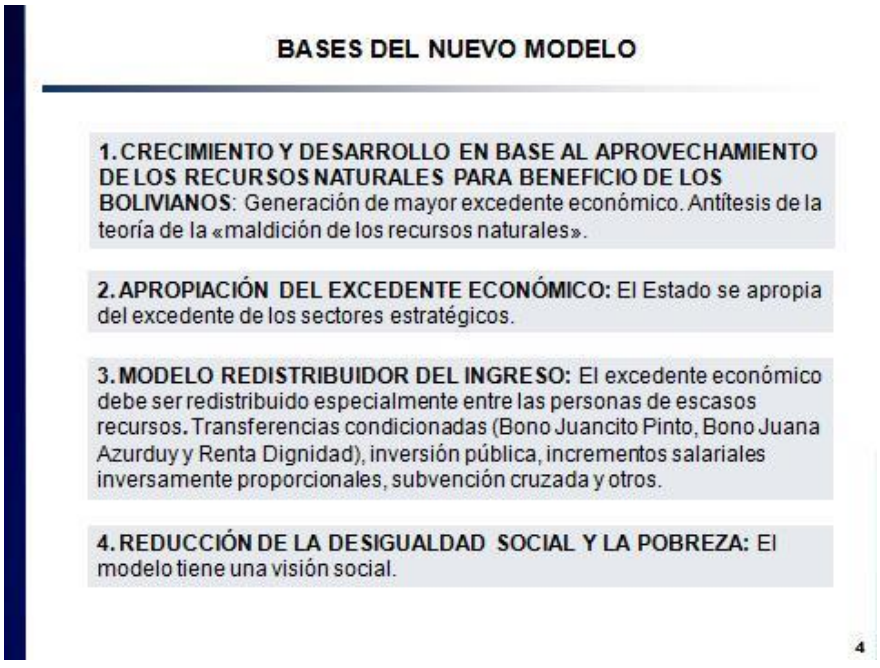
En conclusión: el logro del máximo desarrollo es posible si se formulan políticas de atención integral. Evidentemente la aplicación del programa conlleva una inversión financiera, la que siempre será inferior a la que vamos a requerir luego para saldar las deudas y salvar la brecha que se ocasiona en el sistema educativo. La atención a la primera infancia se puede realizar por cualquier modalidad, institucional o no institucional, siempre y cuando tengan la exigencia en términos de calidad, se sustenten en el enfoque integral y tengan participación de familia, comunidad y un enfoque intersectorial y; finalmente, el mejoramiento de la calidad de las diferentes modalidades requiere también de un seguimiento que permita saber los avances, establecer las

dificultades y sobre todo elevar permanentemente el nivel de calidad y tener un retorno de la inversión realizada.

Nosotros apostamos por la posibilidad de poder compartir nuestras experiencias. Lo hemos hecho siempre con respeto a la legislación y a las normativas de cada lugar, nos proponemos colaborar en todo lo que sea posible y yo diría, finalmente, que el ALBA y sobre todo la CELAC son marcos importantes de colaboración. Para Cuba es importante conocer todas las modalidades de atención por igual; poder revelar nuestras fortalezas y, aprovechar la cooperación para tratar de mejorarlas. Creo que de esa manera nosotros no vamos a hacer lo que ellos hoy nos están haciendo a nosotros, que es darles la espalda. Nosotros estaremos con ellos siempre y apostando por ellos.

6.2.2. "Políticas Públicas de Gasto Social orientadas a la Niñez y Adolescencia en Bolivia", Zenón Pedro Mamani Ticona, Jefe de Unidad de Gestión Presupuestaria y Presupuesto Plurianual Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Bolivia.

En Bolivia antes del 2006 teníamos continuos déficits fiscales. El presidente Morales asume la conducción del gobierno y se realizan varios cambios importantes a las políticas públicas, por ello, mi presentación se enfocará en las políticas a partir de 2006 a la fecha. Lo primero que se hizo fue la implementación de un modelo económico social, comunitario y productivo que se sustenta en las siguientes bases fundamentales:

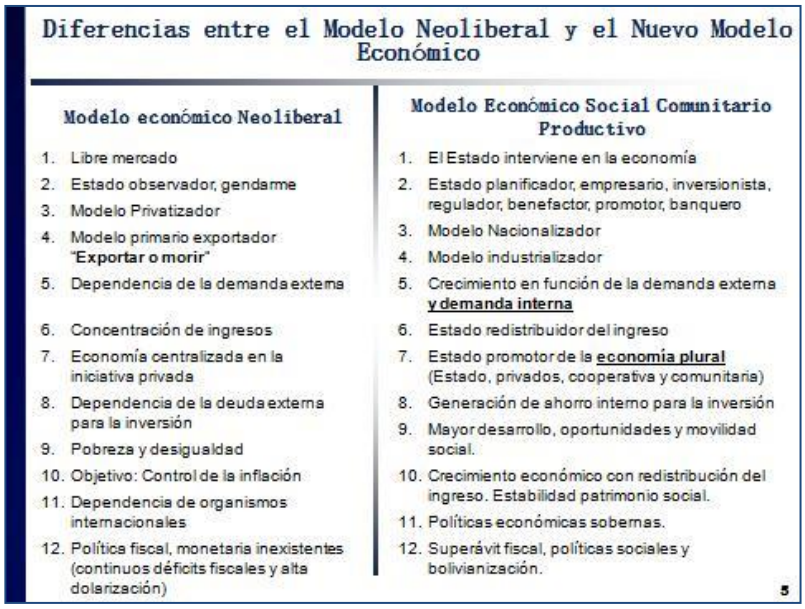


Las principales diferencias de enfoque entre el modelo anterior y el actual son las siguientes:

- Antes el Estado manejaba un modelo privatizador, por eso es que los principales recursos naturales estaban en manos de las transnacionales. Hoy por hoy tenemos un modelo nacionalizador que no excluye las inversiones extranjeras pero bajo

ciertas reglas de juego. Se ha pasado de una economía casi completamente extractivista a un modelo donde hay dos motores en el crecimiento de la economía que son exportación de las materias primas y principalmente fortalecer la demanda interna; también se han fortalecido los procesos de redistribución equitativa de los ingresos- Promoción de la economía plural (comunitaria y cooperativa).

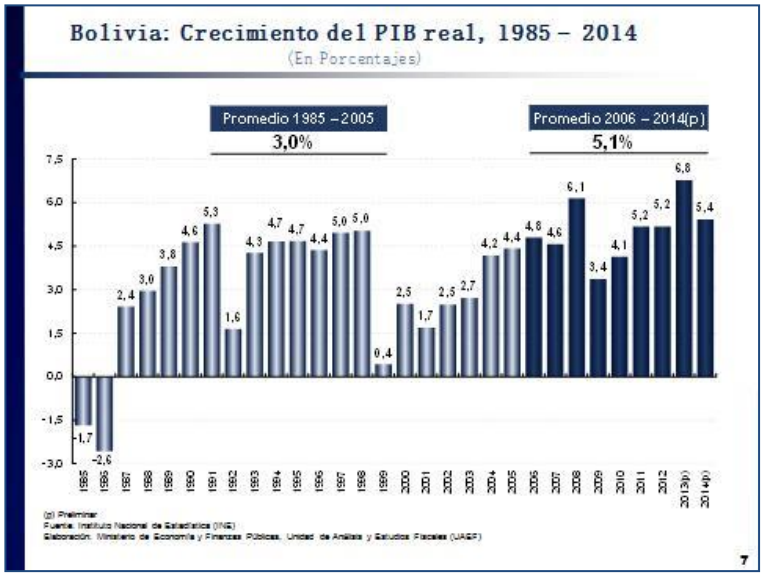
- Antes el 70% de la inversión pública se financiaba con recursos externos y actualmente el 80% se financia con recursos que genera el país. Políticas concretas para reducción de las desigualdades sociales; estrategias de crecimiento sostenido y control de la inflación.



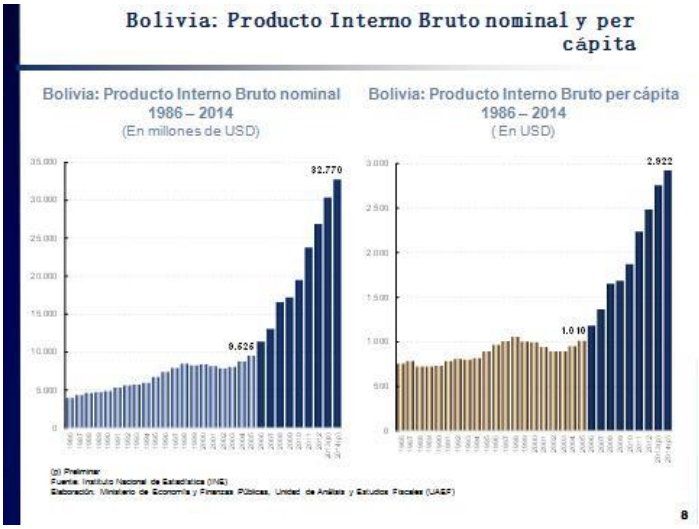
Estos son aspectos importantes a considerar porque definen la distribución de los recursos de la economía boliviana en dos sectores prioritarios: los que generan el excedente de los recursos como el sector hidrocarburos, minería y electricidad, cuyos excedentes se invierten en industria, manufactura, turismo, desarrollo agropecuario, viviendas y servicios. Pero, el Estado actúa como redistribuidor mediante transferencias condicionadas y la implementación de políticas sociales específicas como el Bono Juancito Pinto, Renta Dignidad, Juana Azurduy, entre otros.



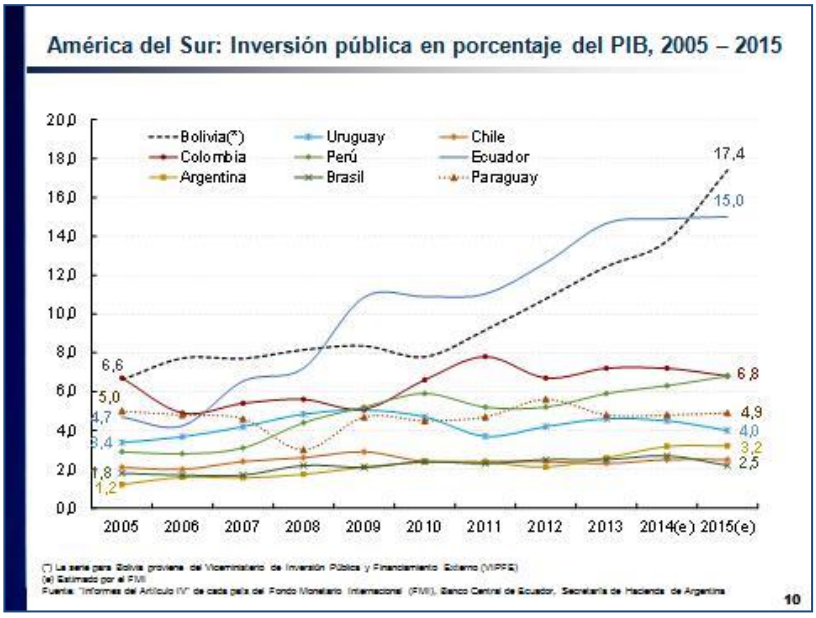
Como datos importantes podemos señalar que antes el crecimiento económico bordeaba un promedio anual de 3%, hoy por hoy está encima del 5%.



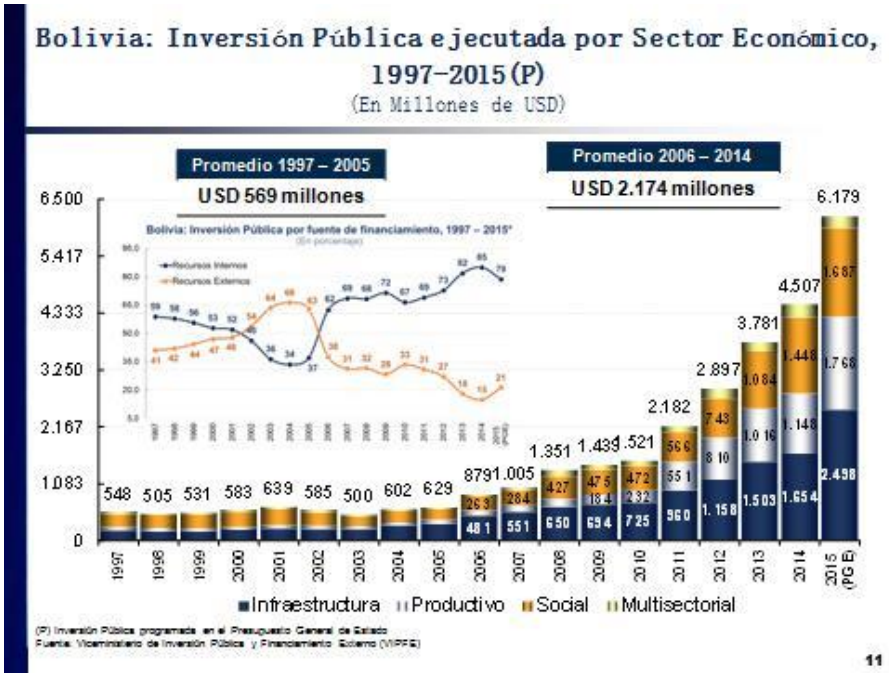
El PIB per cápita del 2005 representaba 9 mil millones de dólares. Al 2014 es de 32 mil setecientos setenta millones de dólares. El ingreso per cápita por boliviano al 2005 era mil dólares, hoy son 2.922 dólares.



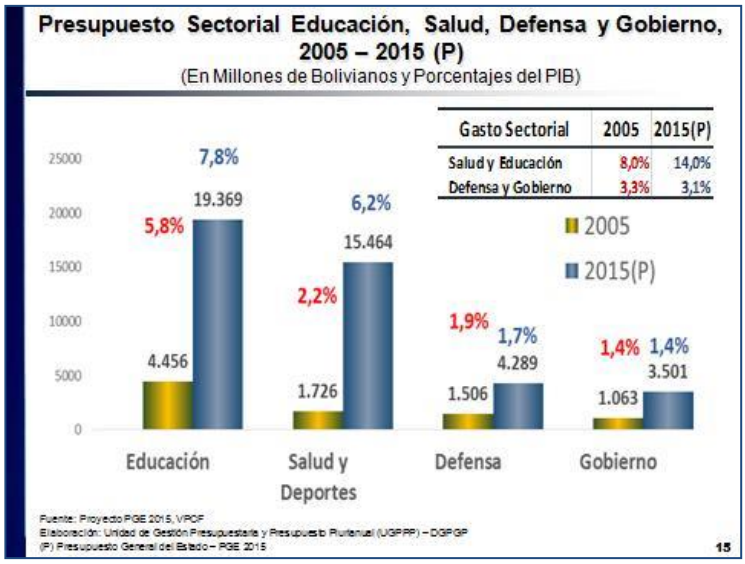
La inversión pública representaba el 6%, al 2015 es el 17,4%; el 80% del promedio anual se financia con recursos que generamos en el país y para esta gestión tenemos una inversión pública de 179 mil millones de dólares.



Otros datos importantes son los que reflejan la inversión social: cuánto destinamos en gasto social en comparación con las cifras de 2006.Evidentemente los sectores más importantes son salud educación y servicios básicos, como podemos apreciar en el siguiente cuadro.



Diferencias sustanciales de prioridades en salud y educación son, por ejemplo, mientras en el 2005 apenas representaban el 8%, al 2015 representan el 14%. En el siguiente cuadro se puede ver la proporción de inversiones en defensa del Gobierno con respecto a las realizadas en salud y educación.

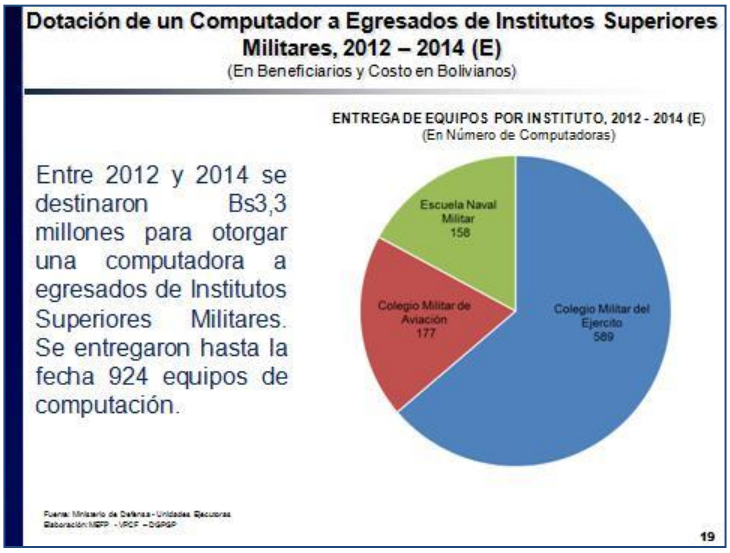


Específicamente, la política del gasto social destinado a la niñez y adolescencia se desarrolla a través de proyectos emblemáticos como el bono Juancito Pinto, implementado desde octubre de 2006 con el objetivo de reducir el índice de deserción escolar. Consiste en otorgar 200 bolivianos (alrededor de 30 dólares) por cada estudiante. Este beneficio se ha ido ampliando desde sexto de primaria hasta el bachillerato. La principal fuente de financiamiento son los recursos excedentarios que genera la industria petrolífera, minera y eléctrica. Hasta el 2014 el costo del bono

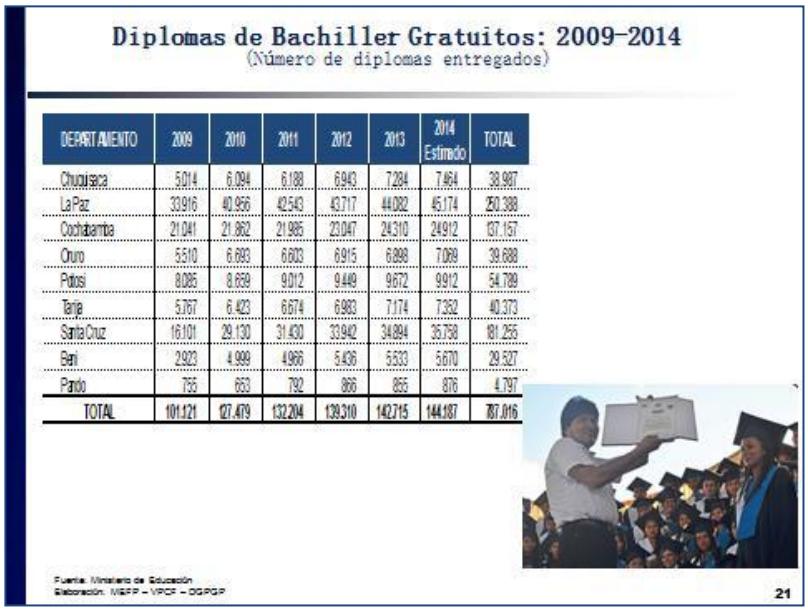
Juancito Pinto fue de 166 millones de dólares y hemos reducido la deserción escolar de un 5,1% a 1,5%.



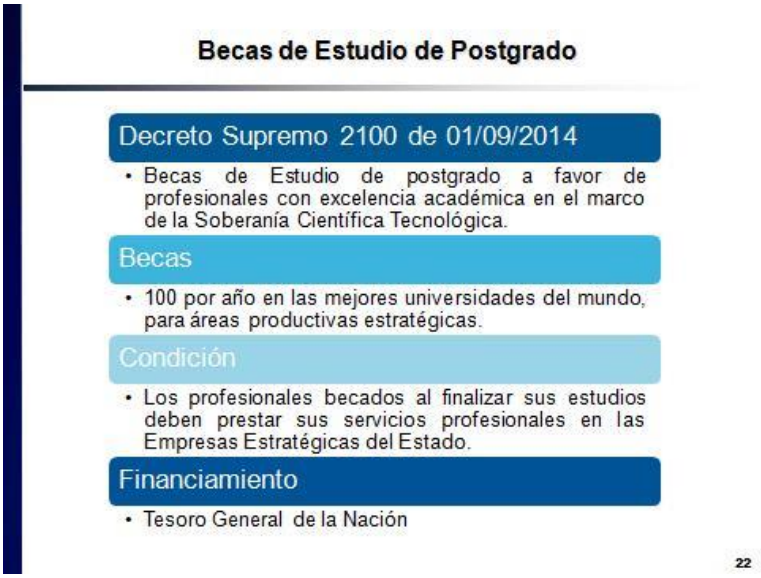
Tenemos un programa dirigido a los estudiantes que salen del bachillerato y deben prestar servicio militar en institutos superiores militares, en los cuales se dota a cada joven de un computador. El programa es financiado por el Estado y las computadoras son ensambladas por la empresa nacional Quipus. A partir del 2014 se ha dotado con una computadora por estudiante a aquellos alumnos que han terminado su bachillerato en el colegio. En total se han entregado 127 mil equipos de computación y se han instalado 2.507 pisos tecnológicos.



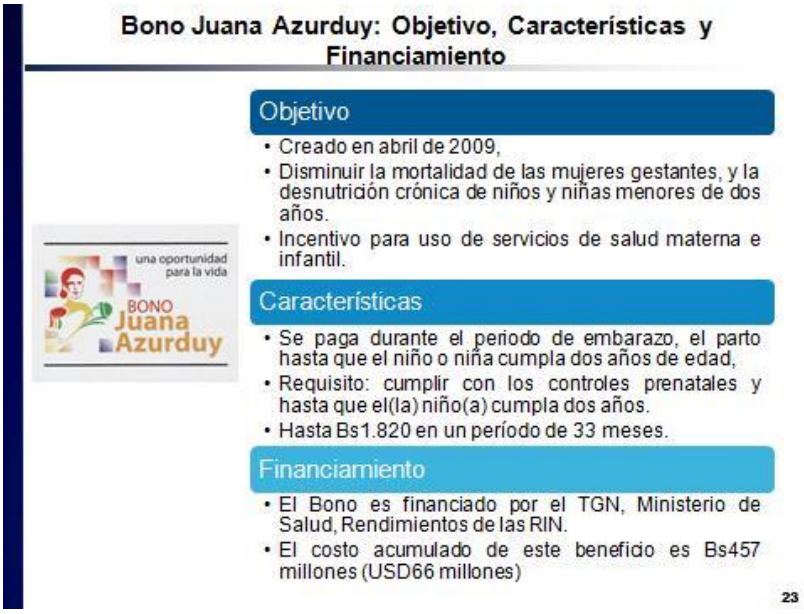
Anteriormente, los estudiantes que salían del bachillerato debían pagar para obtener sus diplomas de bachiller, a partir del 2009 estos diplomas se entregan de manera gratuita.



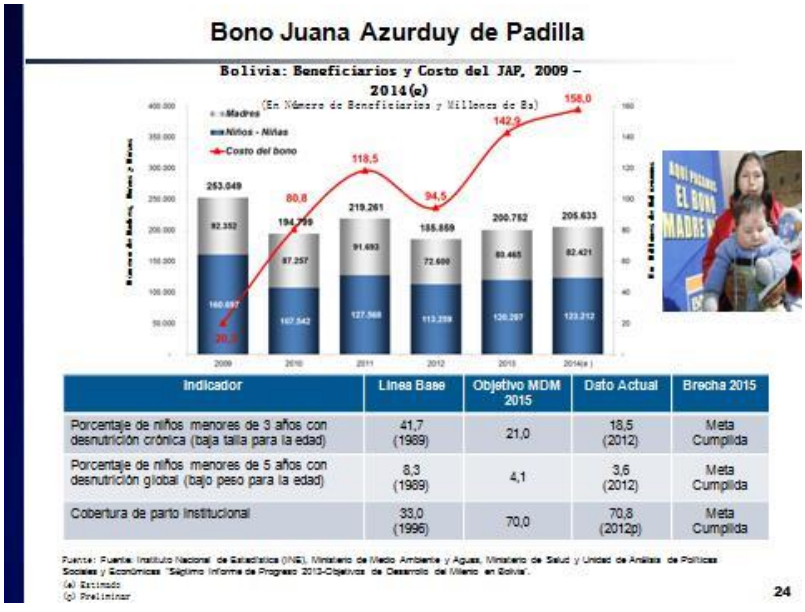
El programa de becas de posgrado a los mejores estudiantes que terminan su licenciatura, a partir de la gestión 2014 cubre unas 100 becas por año a las mejores universidades del mundo.



Otra política importante que hemos implementado a partir de la gestión 2006 y se ha oficializado desde el 2009, es el bono Juana Azurduy, que consiste en una subvención que se paga a las mujeres durante la gestación y el parto hasta los dos años de edad. Es financiado con recursos del Estado y con los rendimientos de las reservas internacionales netas que representan más del 50% de nuestro PIB.



Algunos indicadores de los resultados de este programa son: los menores de 3 años con desnutrición crónica representaban el 41,7%; al 2012 hemos reducido este porcentaje a 18,5. El porcentaje de niños menores de 5 años con desnutrición global en el año 89 era de 8,3%, en el año 2012 lo hemos reducido a 3,6%. La cobertura del parto institucional, en el año 96 representaba 33%, actualmente hemos llegado a 70,8%. En todos estos indicadores estaríamos muy cerca de cumplir las metas del milenio.



Otro programa que puedo destacar son los Juegos Deportivos Estudiantiles Plurinacionales desarrollados a partir del 2010, con la finalidad de incentivar el deporte en todas las áreas deportivas.



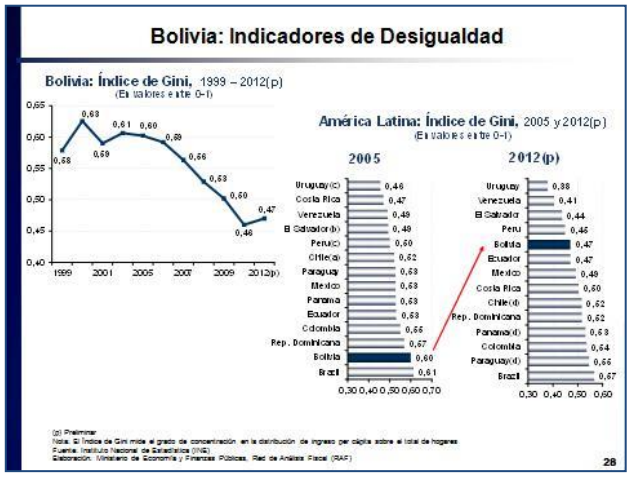
Otras políticas orientadas a la niñez y adolescencia que señalamos son: la implementación de telecentros. El satélite Túpac Katari que se lanzó en el 2014. El programa Bolivia Cambia que realiza inversiones en infraestructura y equipamiento en las áreas de educación, salud y deportes principalmente. Asignación de más ítems para la educación y salud (se crearon 4000 ítems adicionales para el sector educación y 1000 ítems adicionales en salud). Complementación alimentaria a través de la cual los gobiernos municipales otorgan a todos los niños un desayuno escolar que asciende a 100 millones de dólares anuales.



Por otra parte, es importante señalar que en julio del año pasado se aprobó el nuevo Código Niño, Niña, Adolescente, que tiene la finalidad de reconocer, desarrollar y regular el ejercicio de los derechos de niño, niña, adolescente. Estamos también coordinando con Unicef el desarrollo de indicadores para la implementación, especialmente de esa ley.

Finalmente, voy a mostrar algunos resultados sociales que hemos obtenido a partir del 2006. Indicadores de desigualdad: por ejemplo el índice Gini, en el que en el 2005

teníamos un porcentaje de 0.6, al 2012 lo hemos reducido a 0.47. Si nos comparamos a nivel de Latinoamérica y el Caribe ocupamos el penúltimo lugar.

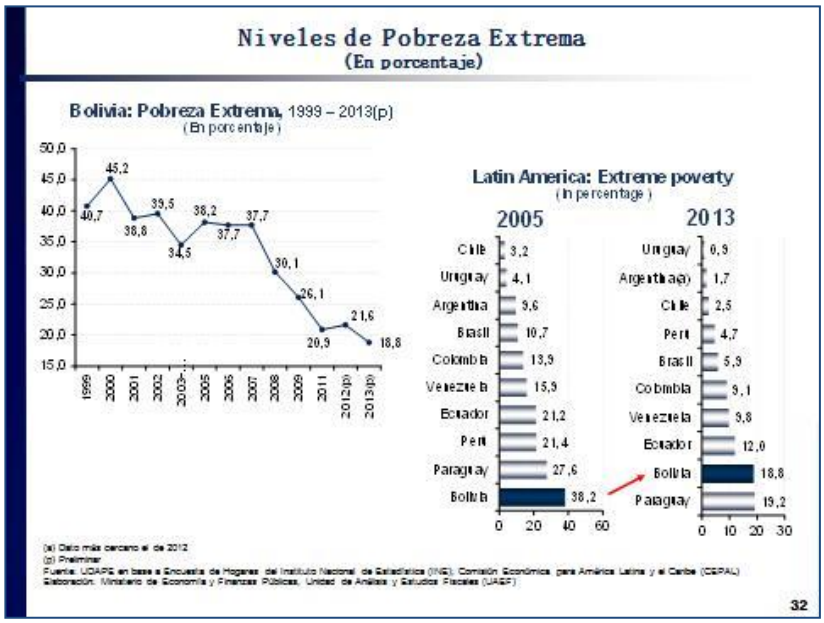


Disminución de la desigualdad de los ingresos de la población: en el 2005 el 10% más rico tenía 128 veces más ingreso que el 10% más pobre. Al 2013 esta diferencia se había reducido a 42.

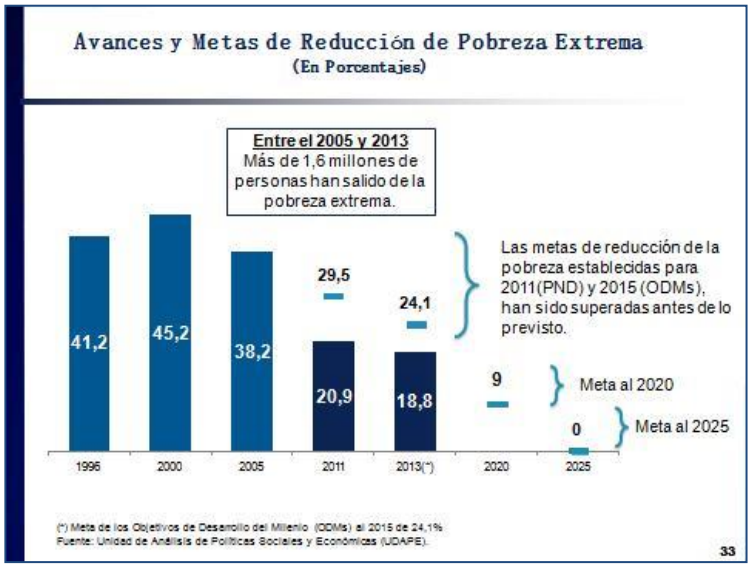


En el área rural se nota la diferencia, el 10% más rico en el área rural tenía 157 veces más ingreso que el 10% más pobre. Esto ha reducido 63 veces.

En el nivel de pobreza también hemos reducido de 38% a 18.8% y en América Latina ocupamos el último lugar. Estamos luchando para reducir estas brechas de pobreza extrema y eso se logra con mayores recursos.



También hemos reducido los indicadores relacionados a los objetivos del milenio. En el 2011 debíamos reducir la pobreza a 29.5%, y logramos una reducción en 20.9%, por lo que habríamos cumplido esa meta. Al 2025 tenemos una agenda patriótica cuyo objetivo es reducir a 0%. La tasa de desempleo en 2005 era de 8,1% y ésta se ha reducido a 4%



Algunos datos importantes que hay que considerar con respecto al presupuesto, que es el instrumento que expresa mejor todas las políticas públicas, así como los programas de niñez y adolescencia; a partir de la gestión 2016, se están implementando directrices de formulación de programas a todos los gobiernos municipales, gobiernos departamentales y de nivel central para facilitar la apertura a programas presupuestarios de categorías programáticas, en un sistema unificado que exprese las políticas orientadas a la niñez y adolescencia y dé cuenta de los indicadores.

Cierro señalando que es importante velar por la sostenibilidad financiera en la inversión de la niñez y adolescencia, en nuestro caso, de acuerdo al modelo económico que tenemos esto se financiaría con todos los excedentes que generan el sector de hidrocarburos y la minería.

6.2.3. "Inversión en la Infancia con Equidad, poniendo a los niños más excluidos en primer lugar", Marcia Lopes, Ex Ministra de Desarrollo Social y Combate al Hambre.

Desde el punto de vista político es necesario preguntarnos: ¿Cuál es el lugar que la infancia ocupa en lo público en el Estado y en la sociedad?. Es necesario que cada país conozca su realidad, sus indicadores y sus desafíos, que los equipos técnicos sean preparados. Más allá de eso, hay un tema político de falta de decisión, compromiso y real disposición de aplicar la inversión; no solo en definir una planificación presupuestaria sino en garantizar la ejecución financiera de esos recursos.

El ámbito político trae la disputa de poder, la competencia entre los propios equipos dentro de los mismos gobiernos, la relación del ejecutivo con el legislativo y éste es un conjunto de elementos que discutimos muy poco. ¿Cuánta osadía, coraje y ruptura con los modelos tradicionales, conservadores tienen nuestros gobiernos? Es claro que hablando de América Latina y el Caribe, en los últimos años, los gobiernos más progresistas y democráticos han hecho esa diferencia; pero tenemos que seguir vigilantes todo el tiempo, porque en medio de las disputas internas y las crisis económicas internacionales nos olvidamos de un debate que debe ser prioridad: el debate internacional.

<u>Modelo de Gestión de los avances y desafíos en la inversión en la infancia</u>

Otro tema importante es pensar el modelo de gestión y su institucionalidad. Un sistema de garantía de derechos integral; no más programas puntuales, aislados, para pocas personas. Hemos hecho proyectos de este tipo durante 50 años pero nunca llegan a las personas. Experimentamos, vemos que tienen resultados y nunca los ejecutamos. Vamos a escoger prioridades en la perspectiva de la universalización, de la ampliación de la cobertura para toda la población brasilera.

Estamos hablando de un país con 202 millones de habitantes, con 27 unidades federativas y 5.570 municipios; la gran mayoría son municipios muy pequeños con una diversidad enorme de comunidades indígenas, de riberas, remanentes de palenques de los esclavos. Tenemos desde municipios de frontera, hasta grandes metrópolis como Sao Paulo con 12 millones de habitantes. Vemos contradicciones internas muy fuertes que son tema de la gestión pública y política.

Desde la experiencia de Brasil, puedo afirmar que los gobiernos no tendrían el compromiso con la infancia que tienen hoy si no fuera por la sociedad civil. La década de los 70, 80, 90 asistíamos impactados a indicadores gravísimos, dramáticos, de trabajo infantil, de niños y niñas fuera de la escuela, de niños y niñas viviendo en las

calles, de situaciones de abuso, explotación sexual, de niños y niñas hambrientas; a causa de una falta absoluta de acceso a políticas estructurales, permanentes y continuas. Sin la sociedad civil, los movimientos de mujeres, iglesias, sindicatos, asociaciones comunitarias, partidos políticos, no hubiéramos llegado a nuestra Constitución del año 1988 en la que fue prioridad la niñez y la adolescencia. Entonces, cuando elaboramos la Ley, esta prioridad se liga a una responsabilidad civil, pública e incluso criminal, cuando los agentes públicos no cumplen con lo que está en la Constitución, el derecho solo se puede exigir cuando está normado.

A partir de la Constitución, el modelo de gestión descentralizado, participativo, a través de las conferencias y consejos públicos, da lugar a un nuevo acuerdo de facto en este esquema federativo; lo que sin duda no resulta simple porque los estados y los municipios tienen autonomía, independencia, presupuestos propios y lograr que se genere un sentido de coparticipación y cofinanciamiento de las políticas es un gran reto para el debate de la defensa de los derechos de la niñez y adolescencia.

En el año 1990 se aprobó el Estatuto de la Niñez y la Adolescencia, el que establece un sistema de garantía de derechos independiente de las condiciones del país. Se define claramente el derecho de la niñez y adolescencia en todas las áreas de políticas públicas. Se instaura una política transversal que dialoga y que tiene que estar presente en la economía, en la planificación, en la educación, salud, asistencia social, seguridad alimentaria nacional, cultura, deporte, en definitiva en todas las políticas sectoriales.

Aprender a contribuir y planificar una política transversal no es una práctica simple para quién siempre hizo políticas puntuales, pequeñas o programas que en cada gobierno se cambiaban por nuevos y no enfrentaban los graves indicadores. La experiencia de Brasil está siendo construida cada vez con más radicalidad, en el sentido de cumplir el Estatuto de la Niñez y la Adolescencia. Ahora, con la tentativa del Congreso de pasar una ley para reducir la mayoría de edad penal, estamos enfrentando un debate que pensábamos superado. Es un proceso conservador que persiste a pesar de nuestras luchas y trabajo.

Pienso que este modelo en el que tenemos planes nacionales, estatales y municipales de los derechos de la niñez y la adolescencia, en el que hay consejos paritarios entre gobierno y sociedad civil y conferencias en los tres niveles, en el que los debates se realizan de forma transparente y franca con un posicionamiento muy crítico de parte de la sociedad, nos ha permitido hacer avances significativos.

Este año, en noviembre y diciembre, va a tener lugar la conferencia en el Brasil y en este momento los municipios y los estados están realizando conferencias para el plan decenal de la niñez y la adolescencia; están elaborando diagnósticos, evaluando iniciativas y definiendo indicadores para los próximos 10 años. Ésa es precisamente la idea de un sistema integral de garantía de derechos que tiene coordinación entre el financiamiento y el presupuesto de la niñez e integra las políticas sectoriales; la participación de la sociedad proporciona directrices fundamentales en este proceso de

construcción que ve la diversidad y que establece una red de servicios simple, porque tanto el Estado como la sociedad civil discuten sobre sus servicios.

Avances en el Brasil

A partir del Estatuto cada municipio tiene un consejo tutelar, es decir, un equipo de personas que son electas y que tienen la responsabilidad como órgano autónomo de fiscalizar, conocer e identificar las dificultades del municipio, para así llevar esa demanda hasta el poder público y los órganos externos tales como el ministerio público y varios otros organismos que fiscalizan a los gobiernos de los municipios y Estados. No hay duda de que el Consejo Tutelar es uno de los responsables de instituir la política en todo el país, porque es imposible que el gobierno central acompañe, supervise y monitoree en el ámbito municipal.

Estamos frente a una educación infantil como política de educación -y no como una acción comunitaria o de asistencia social- que tiene criterios absolutamente incluyentes para las madres que trabajan. Cuando un gobierno no tiene recursos suele crear criterios para excluir a los niños y adolescentes; en este sentido fue un gran avance la política nacional de educación que tiene como meta universalizar el acceso a la educación infantil de niños y niñas de 4-6 años, hasta el 2016; y hubo un gran avance también en la perspectiva de universalizar toda la educación infantil de 0-6 años.

Alimentación escolar universal de acuerdo con la especificidad cultural de las comunidades indígenas. Hoy tenemos 45 millones de niños y niñas con garantía de alimentación escolar; y el municipio que no la cumple es penalizado y tiene una responsabilidad civil y pública. La garantía de profesionalización en el nivel superior y concursos en el área de educación infantil.

En relación a la vigilancia nutricional del Ministerio de Salud, tenemos 58% de disminución de la mortalidad infantil por desnutrición y 46% por diarrea.

Estos últimos 12 años, cuando el Presidente Lula instituye el "HAMBRE CERO" como estrategia de integración de las políticas, con prioridad en niñez y adolescencia; tenemos indicadores concretos como la reducción de los test de estatura de 17.5 a 8.5 y reducción del número de niños y niñas con deficiencia nutricional a la mitad. Aumento del 99,14% de las dosis de suplementación vitamínica desde el 2012 a los niños y niñas de Bolsa Familia, que son alimentados solo con leche materna hasta los 6 meses. Se redujo en un 14% el índice de infantes prematuros.

La garantía de certificado de nacimiento para todos los niños y niñas (en algunos municipios, el subregistro llegaba al 75%). Ahora es una obligación del Estado y del municipio que cada niño o niña tenga acceso al certificado de nacimiento. Catorce millones de familias están en la Bolsa Familia, que es un programa condicionado que garantiza que los niños y niñas estén en la escuela y con mejor condiciones de salud.

A nivel de institucionalización, tenemos una Ley Nacional, un Sistema Único de Asistencia Social, una Política Nacional de Derechos de la Niñez y los Adolescentes a

la convivencia familiar y comunitaria. Con este sistema se implantó en cada municipio un centro de referencia con asistentes sociales, sicólogos, educadores, que atiende a las familias y a sus niños y niñas en cada territorio. Eso cambió mucho el perfil de acceso, participación y diagnóstico y, en general, la situación de la infancia en cada territorio, lo que se expresa en el plano municipal, estatal y nacional. En relación al sistema de información integrado desde el censo escolar y la erradicación del trabajo infantil que fue meta presidencial de Lula y que continúa siéndolo ahora con la Presidenta Dilma, el Brasil ya cumplió con las metas establecidas.

Una legislación rigurosa en los casos de violencia contra la niñez y la adolescencia, abuso sexual, violencia doméstica, abandono de la familia; son fenómenos que tienen un factor cultural alrededor del cual la gente tiene que trabajar. En Brasil el tema se banalizó, se naturalizó como costumbre. Por eso trabajar esa perspectiva es decisivo para que las personas tengan un sistema real de protección integral.

La participación de la sociedad civil en todos los mecanismos de financiamiento, como son el plan plurianual, los planes de inversión, el presupuesto de niños y niñas, etc. Los sistemas públicos, sean de salud, asistencia social, seguridad alimentaria o de educación, deben tener una unidad, seguir un patrón en la definición de las prioridades, de las acciones, de la planificación y de los sistemas de información. Pero eso es un proceso y tenemos grandes desafíos, entre ellos, garantizar la superación incluso de prácticas tradicionales y prejuicios irresponsables de parte de algunos actores públicos.

Garantizar profesionales capacitados porque no basta con tener recursos, no basta con tener inversiones si no tenemos claridad de los servicios que queremos ofrecer a todos los niños, niñas y adolescentes; y tenemos profesionales capacitados con calidad para eso.

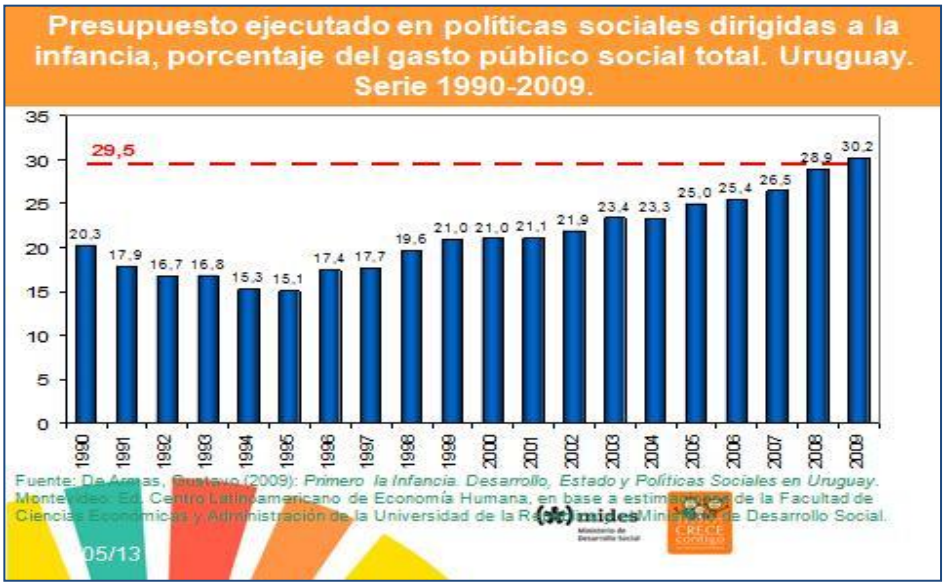
El mantenimiento de estos procedimientos de servicios desde una perspectiva intersectorial, de integración, de articulación, de una relación desde el nivel nacional hasta el nivel municipal, para el Brasil -y he observado que también para otros países de la región- es sin duda un desafío permanente que tenemos que vencer en el sentido de que la gente adquiera ese compromiso con las políticas; que los recursos sean bien aplicados, que tengan los mecanismos para la definición de las prioridades que buscamos. Pienso que la región tiene una identidad en ese aspecto y ojalá que la gente consiga llevar a cabo esta agenda.

6.2.4. "Hacia un sistema de protección integral a la primera infancia en Uruguay. La experiencia de Uruguay Crece Contigo en Uruguay", Giorgina Garibotto, Programa Uruguay crece contigo. Ministerio de Desarrollo Social, Uruguay.

Trataré sobre cuáles son los desafíos de Uruguay y, en base a las ponencias escuchadas, señalar los desafíos de la región. Por un lado quiero mostrar lo que hemos hecho en Uruguay, cómo lo hemos evaluado y lo que esas evaluaciones nos han dicho sobre cómo

priorizar las intervenciones cuando tenemos presupuestos acotados o cuando hay que tomar decisiones. La idea, en principio, es acercarlos a las características del país, a la situación de la infancia y a las principales políticas universales.

En este punto, me gustaría recalcar algo que ya se ha discutido en este seminario y es el propender hacia las políticas universales, dejar de tener programas pilotos poco articulados. Esto también ha sido un desafío en Uruguay, pues avanzamos en las políticas universales y otra vez tropezamos, porque cuando más conocemos a la población nos encontramos con situaciones extremas a las que las políticas universales no llegan. -En Uruguay afortunadamente dicha población es poca y está muy focalizada en extrema vulnerabilidad- Entonces, como complemento a las políticas universales, (pero siempre con la mirada en lo universal) hemos tenido que generar programas orientados a esa población.



Un ejemplo es el programa "Uruguay Crece Contigo", hijo legítimo del programa "Chile Crece Contigo".

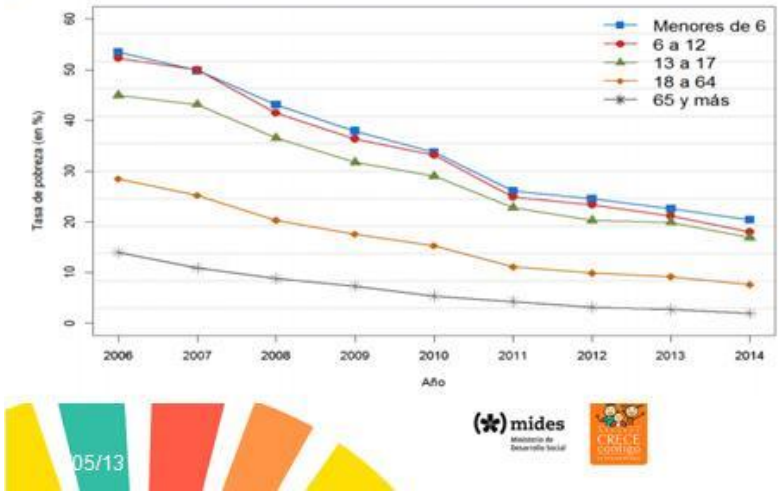
Lo que sucede con Uruguay es que casi siempre tenemos buenos indicadores en lo global respecto a muchos países, pero no se tenía presente la necesidad de intervenir en la infancia y en la primera infancia, así que se recurrió como estrategia de incidencia política invitar a Michell Bachellet en 2012 para generar interlocución sobre el tema de primera infancia y se logró una visibilización del mismo, pese a los indicadores positivos generales.

Yo suelo señalar siempre que Uruguay es un país de 3'200.000 habitantes, es decir, somos poquitos. Por lo tanto no tenemos excusa, no podemos darnos el lujo de tener las inequidades que tenemos con la primera infancia, somos un país que tiene grandes inequidades y una deuda aún con la infancia.

Si bien la inversión en políticas sociales dirigidas a la infancia se ha incrementado sostenidamente, esto es dentro del gasto público social en general. Sin embargo, cuando

vemos las gráficas de evolución de la pobreza, si bien demuestran que Uruguay ha bajado sostenidamente los niveles de pobreza, la pobreza infantil siempre duplica la pobreza general del país y no logramos reducir esa brecha.

Evolución de la incidencia de pobreza en personas según grupos etarios. Serie 2006- 2014. INE, 2014



Es por eso que hemos desarrollado políticas muy concentradas y focalizadas en esta población y han dado buenos resultados, pues en el 2005/2006 teníamos 50% de pobreza infantil y hoy tenemos 20%. Las mejoras son notables pero aún somos muy inequitativos si lo comparamos con la población general.

Principales indicadores de Salud en la primera infancia

Indicador	Porcentaje
Pobreza infantil menores de 6 años (INE 2014)	20.4%
Asistencia a Educación Inicial 0 a 3 años (CENSO 2011)	36%
Mortalidad infantil (MSP, 2014)	7,78/00
Prematurez (CNV, 2013)	8,9%
Bajo peso al nacer (CNV, 2013)	7,6%
Recién Nacidos con Sífilis Connatal (datos CHPR, 2012)	2,70%
Inseguridad Alimentaria Severa en hogares donde viven niños y niñas menores de 4 años (ENDIS 2014)	4,3%
Algún tipo de maltrato físico en niños y niñas entre 2 y 4 años (MICs 2013)	**42,9%**
Anemia infantil (6 a 23 meses todo el país) (RUANDI/ UNICEF/ MSP/ MIDES, 2011)	**31,50%**
Retraso en la talla en menores de 4 años (ENDIS, 2014)	5%

Indudablemente tenemos indicadores alentadores, pero cuando afinamos la mirada y aplicamos las encuestas internacionales como las MICS de UNICEF y las propias encuestas nacionales de desarrollo, salud y nutrición; cuando ponemos el foco en las

familias que tienen niños pequeños -en este caso menores de 4 años- saltan a la vista algunas situaciones que aún persisten como, por ejemplo, que todavía tenemos un 4,3% de la población con hambre, es decir hogares donde viven niños con inseguridad alimentaria severa. Esta cifra se traduce en 8.000 familias; sin embargo, no podemos darnos el lujo de tener 8.000 familias en Uruguay entre las que esta situación persista, tenemos que llegar a ellos. Otro dato muy importante es que tenemos un 43% de niños de 2 a 4 años que registran maltrato físico.

Algunas de las políticas universales que tienen vocación redistributiva en el país constan en el siguiente gráfico:



Los centros CAIF son los Centros de Educación Inicial. Ésta es una política que se aplica desde 1989, pero en el último año se está proponiendo incluir la universalización de la atención a primera infancia para niños de 1, 2 y 3 años, pues hasta el momento, entre dos y tres años se tenía una cobertura muy baja; para los de un año se incluyen las licencias parentales para el cuidado desde el nacimiento hasta el año. Ya fue aprobada una extensión de tiempo para la madre y la idea es que aumente progresivamente en los próximos años.

Luego tenemos la universalización de 4 y 5 años, que prácticamente está cubierta -llega casi en el 90%-.

En relación a la reforma tributaria y la de la salud, que fueron promulgadas en 2007 y 2008: la primera considera que el que tenga más aportará más; y la segunda, tiene componentes muy importantes como la redistribución de la población que se encontraba en los servicios públicos. Mediante esta reforma se le dio cobertura a través de un fondo nacional, lo cual permitió mejor calidad de los servicios. Además se está incluyendo paulatinamente a los hijos de los aportantes a la seguridad social, lo cual aumenta exponencialmente la cobertura de salud del país.

Las asignaciones familiares no contributivas consisten en un pago de asignaciones estatales a las familias trabajadoras que no contribuyen por estar en situación de mayor vulnerabilidad. Para el perfil de estos beneficiarios se construyó un índice específico de carencias críticas, donde se evalúa a toda la familia y se incluyen variables de vivienda,

salud, acceso al agua potable, entre otras. En todo caso, hay que tomar en cuenta que el hecho de que existan los servicios, no necesariamente significa que las familias accedan a ellos.

El Sistema Nacional de Cuidados que se está inplementando en este momento y que se vincula a los centros CAIF, incorpora las licencias de cuidado parental y otras prestaciones.



La tarjeta Uruguay Social se deriva de una política anterior en la que las personas en vulnerabilidad accedían a los comedores. Entendiéndose que las personas debían comer en sus hogares y contar con los insumos necesarios, se plantea la tarjeta que es una forma de débito para ser usada en los comercios y que cubre alimentos, productos de limpieza y otros.

Luego están los programas prioritarios que son focalizados pero con una vocación universal:

- "Uruguay Crece Contigo" se orienta a familias donde viven mujeres embarazadas y niños de 0 a 3 años en situación de extrema vulnerabilidad; su condición de inclusión es la doble vulnerabilidad.

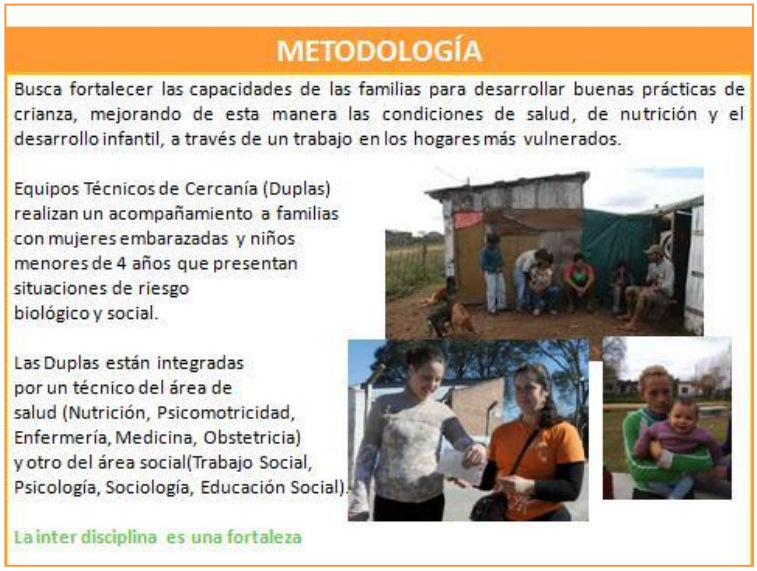
- El programa "Cercanías" trabaja con sectores de extrema vulnerabilidad pero con problemáticas sociales muy arraigadas o muy concretas como: maltrato, violencia, o consumo problemático de drogas.

- "Jóvenes en Red" trabaja con jóvenes que no estudian ni trabajan para los cuales se genera una estrategia de inclusión socioeducativa específica.

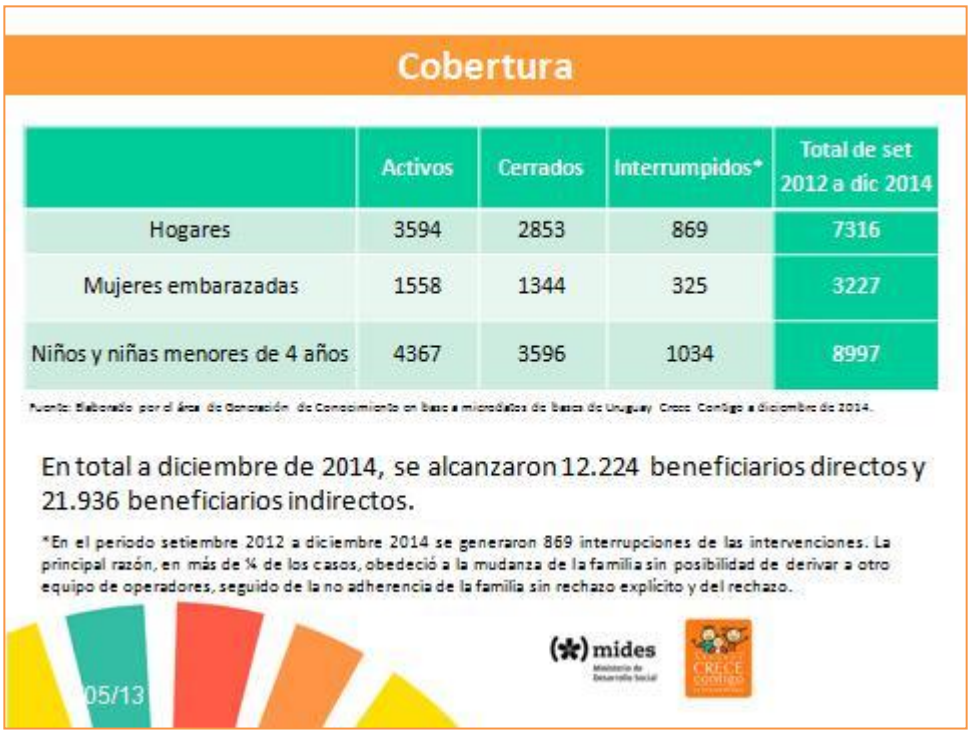
Estos tres programas se caracterizan porque se interviene con una estrategia de cercanía, a través de las familias; el operador se acerca a los hogares y se desarrolla un proyecto de trabajo en la comunidad. Con los otros sectores (salud, vivienda y trabajo) se hacen alianzas a nivel comunitario para encontrar las mejores alternativas.

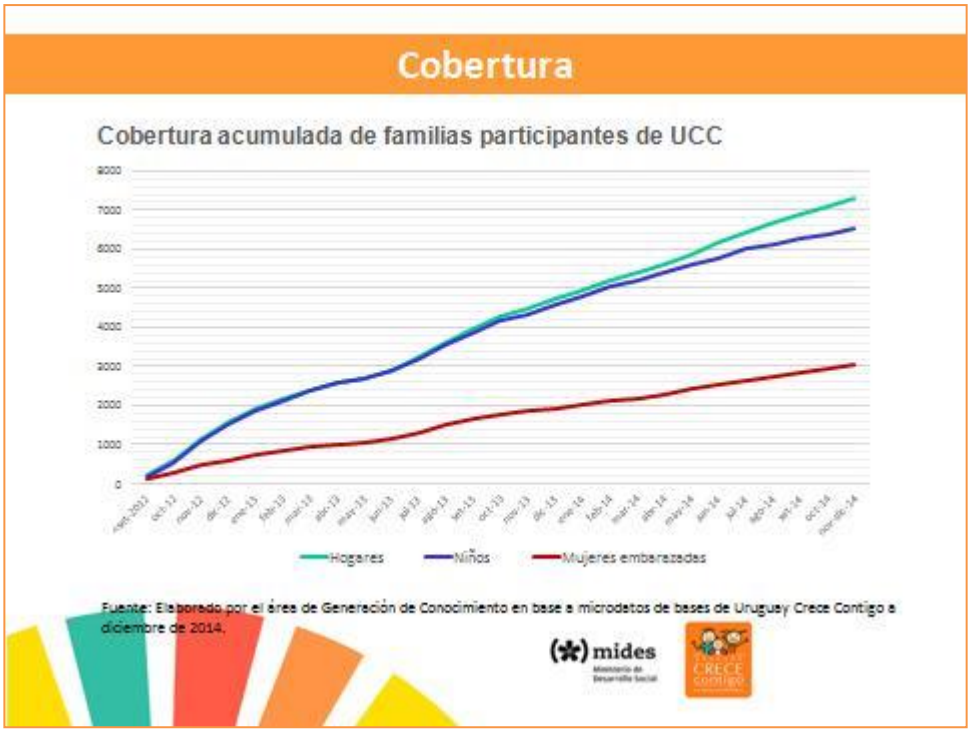


El componente de trabajo familiar del programa Uruguay Crece Contigo, con el apoyo del equipo técnico mejora las capacidades de las familias e incorpora la doble visión de fortaleza a nivel de desarrollo social, que es trabajar integradamente salud y educación, sobre todo, en la primera infancia.



Un dato importante a destacar es que el costo anual del trabajo con estas familias es de US $ 1.000 por familia. Vale decirlo porque por lo general este tipo de trabajo de cercanía se considera muy caro y en verdad son caros si pensamos en políticas universales, pero si los pensamos como un complemento muy específico de la política general, con un inicio y una finalización de la intervención muy definidos y acotados, no son caros porque logran cambios drásticos en la calidad de vida de estas familias a las cuales los servicios sociales no llegarían de otra manera.





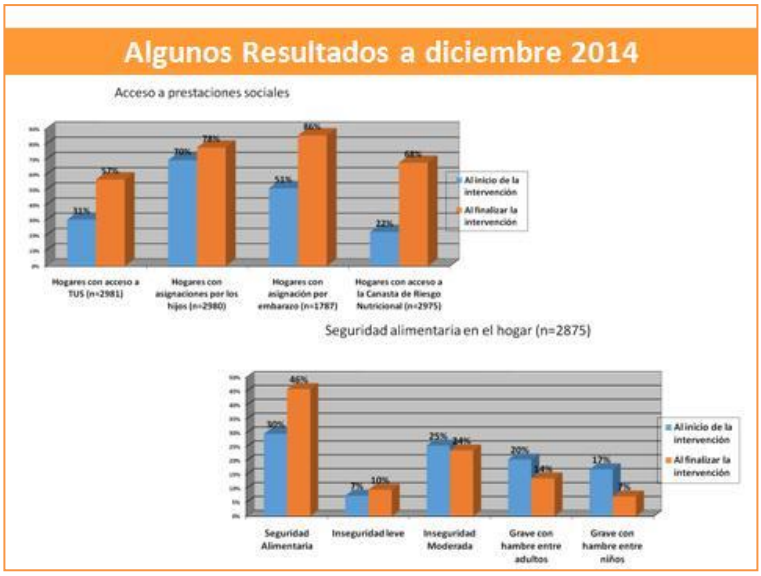
Aquí se demuestran algunos resultados: medimos lo que pasaba con estas familias cuando iniciábamos la intervención y cuando la terminábamos.

Características de las familias

% de hogares que participan en el programa de cercanía	%
Donde se identificó alguna situación de violencia contra una mujer	8%
Donde se identificó alguna situación de violencia contra una niño o adolescente	3%
Con inseguridad alimentaria grave con hambre entre adultos	23%
Con inseguridad alimentaria grave con hambre entre niños y niñas	19%
Donde se aplican pautas de crianza con violencia moderada (escala CTSPC adaptada)	44%
Donde se aplican pautas de crianza con violencia severa	8%
Donde se aplican pautas de crianza con violencia muy severa	3%
Donde ha habido alguna situación de abuso sexual	8%
Donde los niños comparten cama con adultos	62%

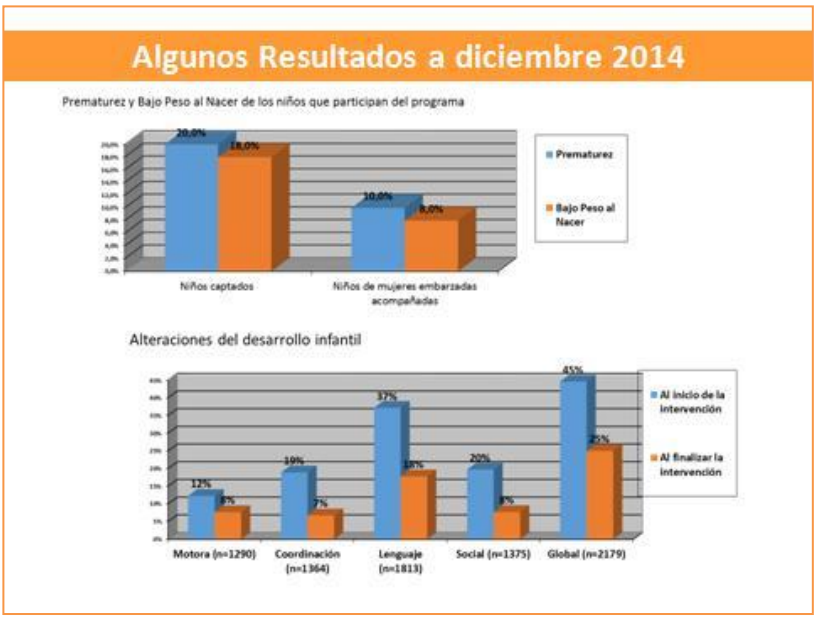
% de hogares que participan en el componente de cercanía	%	% de hogares que participan en el componente de cercanía	%
Que no tienen baño	23%	Con grietas en los pisos	42%
Que tienen baño pero sin cisterna	38%	Con escasa ventilación	43%
Con humedad	84%	Donde la conexión eléctrica está expuesta	66%
Con goteras en los techos	67%	Sin acceso a energía eléctrica (UTE)	3%
Que se inundan cuando llueve	34%	Sin acceso a agua corriente (OSE)	14%
Donde se filtra agua o viento	68%	Sin acceso a saneamiento	80%
Con peligro de derrumbe	16%	Con acumulación de residuos en la cuadra donde se ubica la vivienda	35%

Fuente: Elaborado por el área de Generación de Conocimiento en base a microdatos de bases de Uruguay Crece Contigo a diciembre de 2014.



En este caso se trataba de familias que tenían derecho a prestaciones sociales y por lo tanto la posibilidad de acceder pero no lo hacían. En el gráfico se aprecia el aumento sustantivo del acceso a prestaciones sociales y la mejora de la seguridad alimentaria.

El cuadro que más me interesa reseñar es el siguiente, relacionado al tema de la prematurez y bajo peso al nacer. Vemos que al inicio del programa hay un 20% de prematuros y bajo peso, pero una vez que trabajamos con las mujeres embarazadas se pasa a un 8% de prematurez y bajo peso, lo que se equipara a la media nacional. Esto demuestra el impacto que tiene el trabajar desde el embarazo. Éste es uno de los desafíos asumidos.



Desde la experiencia de Uruguay, consideramos los siguientes desafíos como los más importantes para plantearnos en este foro:

- Mejorar la calidad de las actuales prestaciones universales dirigidas a la primera infancia y a la vez aumentar la cobertura en varios servicios clave en el desarrollo infantil.

- Atención específica a sectores de la población que aún presentan fuertes situaciones de vulnerabilidad socio-económica, las que luego se traducen en daños o riesgos que afectan el desarrollo infantil.

- Mejorar las condiciones que se implementan las políticas de primera infancia a través de la construcción de un Sistema de Protección Integral a la Primera Infancia que asegure y garantice el adecuado desarrollo de todos los niños y niñas del país desde la gestación y hasta los cinco años de vida.

Si tenemos que elegir qué priorizar:

- Mujeres embarazadas y niños y niñas menores de 1 año.

- Evaluación, pero si existen aún dificultades inmediatas, una herramienta muy valiosa son las encuestas de población. Permiten conocer el acceso cierto de la población a las prestaciones.

- Adecuación de propuestas nacionales por resultados.

6.2.5. "Avances logrados a nivel de salud en el Ecuador para mejorar la política pública e inversión en la niñez y adolescencia, con énfasis en la primera infancia", Karina Vance, Ministra de Salud. Ministerio de Salud Pública, Ecuador

En primer lugar, es importante analizar hacia dónde va la inversión para la primera infancia. Desde el Ministerio de Salud se trabaja con Finanzas y otras instancias del Gobierno para realizar la mejor inversión. Por ejemplo, asignamos alrededor de US$ 90 millones para curar enfermedades diarreicas. La pregunta entonces es, si esa inversión que hacemos para curar condiciones que podemos prevenir, es la mejor inversión. Evidentemente, invertir en este tipo de enfermedades es una cosa necesaria, pero uno de los objetivos del gobierno ecuatoriano es atender a los determinantes sociales que causan las necesidades de inversión y esa realidad, es decir, aquellos que contribuyen a mantener los índices que tenemos todavía como por ejemplo en desnutrición.

En primer lugar, en relación al marco legal la Constitución establece que los servicios de salud deberán ser gratuitos y universales y basados en los siguientes principios:

- Atención integral en salud basada en atención primaria
- Equidad
- Solidaridad
- Calidad
- Universalidad
- Eficiencia y eficacia
- Interculturalidad
- Promoción
- Bioética
- Precaución

A partir de esta Constitución, en el país hay otros instrumentos normativos que rigen el trabajo del Ministerio de Salud. Entre ellos, vale destacar el hecho que este grupo de edad se haya identificado como prioritario. Además, tenemos el Código de la Niñez y Adolescencia, el Plan Nacional del Buen Vivir en donde el Ministerio de Salud tiene 8 metas por cumplir hasta el 2017, muchas relacionadas con la niñez y la Convención de los Derechos del Niño de NNUU, así como acuerdos internacionales.

En base a una Constitución que establece que debemos trabajar bajo el modelo de atención primaria en salud, estamos implementando un modelo de atención que busca tener los centros de salud en el territorio como la puerta de entrada y con la capacidad resolutiva de atender el 80% de las necesidades de salud del país. Hemos logrado entre el 2006 y el 2014 casi triplicar el número de atenciones; y en el 2014 logramos ya que el 75% de las que brinda el Ministerio se den en el primer nivel de atención.

Esto como parte de la política de fortalecer la capacidad resolutiva que tenemos en el primer nivel. Así mismo tenemos atención especializada del 20% de las condiciones restantes en los hospitales del segundo y tercer nivel. Trabajamos bajo el modelo de atención primaria, es decir, no solo a nivel individual -como serían los niños con enfermedades diarreicas, en cuyo caso podríamos sentarnos simplemente en los centros de salud a esperar a que éstos lleguen para curarlos. Sin embargo, lo que realmente plantea la atención primaria de salud, es poder salir del centro de salud y trabajar con la familia y las comunidades y, sobre todo, plantearnos las preguntas más importantes, esto es: ¿por qué tenemos esa situación?; o, ¿por qué todavía tenemos niños y niñas que no tienen acceso a agua adecuada para el consumo humano?.

Desde los centros de salud se trabaja con los individuos, familias y comunidades en prevención, promoción, recuperación y rehabilitación, brindando atenciones tanto intra como extramurales, y vamos aumentando cada vez más. Para nuestros equipos de atención integral en salud hemos establecido como medida estándar tener un centro por cada 4.000 habitantes en las zonas urbanas, las que son de más fácil acceso y en las que la movilización del equipo se facilita. Estos equipos están conformados por un médico, un enfermero o enfermera y un técnico en atención primaria.

Esto último, es un modelo muy particular de nuestro país. Al momento, tenemos el primer cohorte de técnicos de atención primaria, en coordinación con la Secretaría de Educación Superior. Hay alrededor de 1.600 que están por graduarse en diciembre y 1.000 más que estarán incorporándose al proceso de formación en los próximos meses. Esto implica un trabajo con las comunidades, la identificación de riesgo o de las determinantes sociales que afectan la salud en la comunidad y un acompañamiento social con nuestros comités locales de salud, para poder incidir en los factores estructurales o factores sociales y económicos que se relacionan con los resultados en salud. En el área rural un equipo de atención integral atiende entre 1.500 y 2.500 habitantes de acuerdo con las características geográficas, densidad poblacional, etc.

Algunos de los instrumentos y acciones preventivas realizados en relación a la primera infancia es que hemos emitido normas como la de atención a la niñez, a los neonatos, normas nutricionales, un programa ampliado de inmunizaciones y atención integral de enfermedades prevalentes de la infancia.

Algunas de las actividades preventivas como Ministerio pero trabajando intersectorialmente con otras instancias sobre todo del sector social son: Salud materna, promoción de la lactancia, formación de grupos de apoyo, consejería en buenas prácticas de crianza, detección de alteración del neo desarrollo, tamizaje neonatal -un proyecto emblemático del ministerio- y control del niño sano, entre otros.

La población que se atiende de acuerdo a ciclos de vida son:

- Mujeres gestantes
- Recién nacido de 0 a 28 días

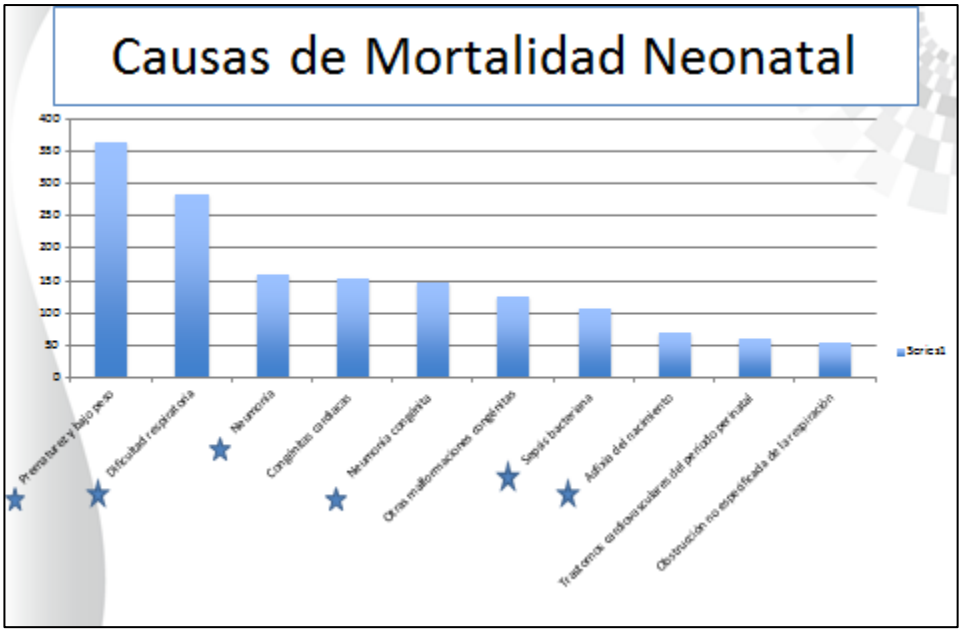
- Lactantes de 29 días a 11 meses y 29 días.
- Niños de 1 a 5 años

En inversión en primera infancia nos focalizamos en los primeros 1.000 días de vida como parte de una estrategia de Infancia Plena que se trabaja intersectorialmente con el Ministerio Coordinador de Desarrollo Humano. Ésta es otra de las características del gobierno ecuatoriano, es decir, se trabaja intersectorialmente; que muchas veces resulta muy difícil concretarla entre ministerios, sin embargo, en el país trabajamos con un Ministerio Coordinador que nos obliga a sentarnos a la mesa y a reunirnos por lo menos una vez a la semana, eso es un paso importantísimo. Desde mi visión como salubrista y sabiendo cómo funcionaba nuestro modelo de Estado antes este tipo de gestión era casi una utopía. Hemos logrado que un Ministro de Educación y uno de Salud se sienten a coordinar acciones conjuntas.

Ahora bien, ¿por qué los primeros 1.000 días de vida? El cerebro humano es en este período en el que crece más que nunca, alcanzando un 80% del tamaño del adulto, por lo tanto, es cuando requiere de mayor cuidado y atención, de estímulos e interacciones adecuadas que le permitan desarrollar su mayor potencial a nivel cognitivo, de lenguaje y comunicación corporal, social y psico-emocional.

En cuanto a resultados de mortalidad infantil, en el 2013 llegamos a 8.64%. Evidentemente, en un proceso de disminución cuando se llega a un índice de 6%, es muy complicado continuar bajando. En ese sentido, nosotros todavía tenemos un margen de disminución importante con muertes que podemos evitar, hasta llegar al 6%.

El gráfico siguiente contiene una desagregación que muestra qué pasa con las causas de muerte neonatal: aquellas que tienen estrella son muertes evitables, es decir, son muertes que mediante intervenciones como las que estamos haciendo podemos disminuir, como serían la prematurez y el bajo peso al nacer, que han disminuido de forma importante, así como dificultades respiratorias, neumonía, entre otras. Finalmente, están las enfermedades que las tienen también otros países con una razón menor, como las congénitas cardíacas que son más difíciles de prevenir.



La estrategia en relación a la reducción de mortalidad infantil es:

- La planificación familiar y prevención de embarazo adolescente,
- Acceso universal a servicios de materno infantiles
- Cobertura y calidad de la atención dispensada a los neonatos en riesgo
- Reducir morbimortalidad en menores de 5 años con uso de vacunas
- Visitas domiciliarias y apoyo de grupos participativos para la mujer y el RN
- Recursos Humanos calificados
- Fortalecer los sistemas de información y vigilancia de salud materna y perinatal

En relación a la planificación familiar y prevención de embarazo adolescente en Ecuador tenemos una estrategia de acceso a métodos de planificación familiar y asesoramiento en cuanto a planificación familiar en todos los centros de salud. Esto es algo que implementó el gobierno ecuatoriano, logrando un aumento del 61% en la cobertura de planificación familiar, la que pasó del 8.5% en el año 2007, a más del 13.7% en el año 2014. Muchos de estos métodos eran antes una barreta de acceso para una mujer o una familia de escasos recursos; no se podía acceder por ejemplo a métodos anti conceptivos como los implantes subcutáneos. En los adolescentes entre 15 y 19 años, se ha reducido la tasa de fecundidad desde el año 2008 en un 6.8% aproximadamente. Desde el año 2012 ese margen ha aumentado y se ha logrado entre el 2012 y el 2014 una reducción del 10.5% en los embarazos adolescentes, esto es cuando ya implementamos la estrategia nacional de planificación familiar y reducción del embarazo adolescente.

El acceso gratuito a métodos anticonceptivos fue algo bastante polémico en nuestro país. En el 2013 se incorporó la píldora anticonceptiva de emergencia; ésta era algo que se expendía en las farmacias privadas para la población que podía pagar, pero no era de

acceso universal para toda la población. Hoy se puede acceder a ella manera gratuita en todos nuestros centros de salud, así como los demás métodos de planificación familiar.

En cuanto al control prenatal y atención al parto, hemos atendido más de 222.000 mujeres con control del embarazo, es decir, 1.7% más de atenciones que en el 2013. Además se han atendido 71 servicios de parto con adecuación cultural; éste es un ámbito en el que estamos creciendo. Se busca también que nuestra estrategia de salud y atención intercultural no sea solamente en las zonas indígenas -las que tradicionalmente han utilizado el parto con adecuación cultural- sino ampliarlo para cualquier mujer en el país y eso significa que todos nuestros nuevos centros de salud que atienden partos deben tener equipamiento adecuado y capacitación. Otros datos importantes en este campo son: atención a más de 4.830 partos en libre posición (2014) y más de 11.239 partos con acompañamiento (2014).

En cuanto a prácticas integradas en la atención del parto -según un estudio del 2004 al 2012- la prevalencia de inicio temprano de lactancia materna se incrementó de 26.4% (ENDEMAIN 2004) a 54.4% (ENSANUT 2012). No así la lactancia exclusiva en los primeros seis meses de vida, la que continúa en descenso y constituye un reto muy grande, pues cada vez menos mujeres dan lactancia exclusiva en los primeros 6 meses de vida.

En relación al control del niño sano se brindaron 691.891 atenciones a menores de dos años evaluados, alcanzando una cobertura del 67% en los establecimientos del MSP. En tamizaje neonatal en un proceso que arrancó en el año 2011, en el 2014 hemos logrado una cobertura de 87% a nivel nacional, en establecimientos públicos y privados.

En lo que tiene que ver con la estrategia de muerte materna -la que fue priorizada para el 2015- en relación a servicios acreditamos dos maternidades internacionalmente y en general estamos en un proceso de acreditación bastante amplio.

En cuanto a cobertura y calidad de atención se ha incrementado el número de camas en neonatología de 593 a 730 que son las que tendremos en el 2015, sobre todo, por la apertura de la nueva maternidad en Quito. La tasa de mortalidad en neonatos entre el 2001 y el 2009 se redujo de 8.7% a 6.5% muertes por cada 1.000 nacidos vivos. Se han creado siete bancos de leche e implementado cinco lactarios; en 3 hospitales estamos acreditados como Amigos del Niño, lo que significa buenas prácticas en el embarazo y el parto. Para el 2016 buscamos acreditar alrededor de 100 hospitales más.

En práctica clínica se están implementando las guías de práctica clínica, de sepsis neonatal, guía de supervisión del recién nacido y prematuro 2015; GPC de atención del trabajo de parto y postparto inmediato y GPC de hipotiroidismo congénito/2015.

En cuanto a la reducción de la morbimortalidad en menores de 5 años, la incorporación de vacunas como rotavirus, neumococo y varicela ha contribuido significativamente y la cobertura alcanzada tiene los siguientes resultados:

- Cobertura Nacional BCG 89%.
- HB 79%
- Rotavirus 81%
- Pentavalente 83%
- OPV 84%
- Neumococo 84%
- SR 70% SRP 85%
- Varicela 78%

Además se administraron 386.798 dosis de vacunas DT a mujeres embarazadas y mujeres en edad fértil.

En cuanto a visitas domiciliarias se implementó el cuidado obstétrico neonatal esencial, que ha tenido grandes resultados en los lugares en donde lleva varios años. En nuestras unidades de primer nivel de atención está al 100%.

En RRHH se han incorporado más de 2.200 profesionales solamente en los últimos meses, como parte del fortalecimiento de la estrategia de reducción de muerte materna, logrando que el 95% de los partos a nivel nacional se atiendan con personal calificado, es decir, partos institucionalizados

En relación al fortalecimiento del talento humano, éste ha incluido un proceso fuerte de formación. Al momento se están formando 464 médicos de familia y se incorporarán 500 más en julio. Ésta era una especialidad que no estaba reconocida como tal, a tal punto que después de tres años de formación los médicos volvían al Ministerio a seguir ganando como médicos generales, sin recibir ningún incentivo económico. Actualmente dicha especialidad es reconocida como la más importante en el primer nivel de atención.

También se están impartiendo maestrías en asesoramiento genético a varias especialidades y estamos aprobando nuevas especialidades de formación de médicos especialistas con el Consejo de Educación Superior. En total son 36 las especialidades que estarán aprobándose en las próximas semanas. En educación médica continua también se ha avanzado en distintos temas, habiéndose implementado algunos módulos de capacitación relacionados a muerte materna y salud de niños y niñas.

El fortalecimiento de los sistemas de información es otra estrategia importantísima en la que se está trabajando con el INEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos), para tener registros adecuados, permanentes y actualizados en línea, sobre el nacido vivo. Esto evitaría tener que hacer censos cada cuatro años y posibilitaría el disponer

siempre de información actualizada acerca de la población ecuatoriana. Por el momento, se han realizado más de 7.900 registros con corte al 13 de mayo/2015, habiendo arrancado el proceso en enero de este año. Buscamos cubrir el 92% de los establecimientos del ministerio durante el 2015 y el 100% en el 2016, tanto para el ministerio como para la red pública y complementaria, es decir, tener todo el sistema nacional enlazado con el registro civil, para así disponer de información que pueda ser subida a la red inmediatamente y brindar mejores registros. En este campo, la implementación del SIMPE (Sistema Informático Materno Perinatal Ecuatoriano) está en fase de evaluación final y pilotaje.

En cuanto a la inversión haciendo un comparativo con nuestro propio gobierno, básicamente entre el 2008 y el 2011 se invirtieron alrededor de 225 millones de dólares, versus los más de 600 millones entre el 2012 y el 2014. Es decir, el presupuesto en salud casi se triplicó. Dicha inversión la hemos priorizado mediante algunos de nuestros proyectos más emblemáticos como son: la estrategia de planificación familiar, la estrategia de reducción de la desnutrición y la maternidad gratuita.

Las principales conclusiones de nuestra experiencia son:

- Claramente existe una ventana de oportunidades que justifica la inversión en primera infancia.
- Si no se atienden los daños que se puedan producir en esa etapa de la vida, éstos son irreversibles.
- El trabajo intersectorial es fundamental para abordar la asistencia integral de niñas y niños, generando ventajas en la organización, procesos y resultados finales.
- Finalmente, es necesario actuar sobre las determinantes sociales para reducir las inequidades

6.2.6. "La inversión pública destinada a la niñez en la República Dominicana", María Altagracia Mendoza, Especialista en Protección Social de la Unidad de Análisis, Asesora de Desarrollo Económico y Social (UAES). República Dominicana

Lo que vamos a presentar es acerca un ejercicio que venimos haciendo desde hace dos años y que retomamos con mucha más fuerza a raíz de nuestra participación en el seminario anterior en Perú, en el cual los anfitriones mostraron su experiencia acerca de la taxonomía que elaboraron para clasificar su inversión en la infancia Dicha experiencia nos brindó muchísima información y contribuyó enormemente a continuar en un ejercicio que ya habíamos iniciado.

Para muchos de ustedes es sabido que en los últimos 40 años la República Dominicana ha tenido un desempeño favorable en lo que respecta al crecimiento económico y estabilidad política, pero este crecimiento ha sido limitado, no sostenido y además cambiante y no se refleja adecuadamente en la reducción de la pobreza y la desigualdad.

Sin embargo, en el 2012 se presenta una ventana de oportunidades, cuando el país elabora la Estrategia Nacional de Desarrollo, la que para nosotros es un hito importante porque da salida a una crítica y a una necesidad que todos los sectores nacionales venían haciendo históricamente, sobre la inestabilidad de la política pública y sobre la falta de un norte adecuado que posibilitara saber dónde invertir y cómo hacerlo. Dicha estrategia, permitió que todos los entes públicos, gobiernos locales y la cooperación internacional tengan un marco de referencia para poder desarrollar las acciones. Por eso constituye un hito para nuestro país, un hito importante y un referente que lo establecemos en todos los momentos de la dinámica política en la actualidad.

Además, el país puso en marcha en el 2006, una ley que crea el Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública, el que ratifica que el país debe tener una planificación de largo plazo y establece instrumentos claros para saber cómo debe hacerse la inversión a nivel sectorial y nacional. En un esquema que resuma cómo es la planificación actualmente en la República Dominicana, el marco orientador es la Estrategia Nacional de Desarrollo debajo del cual están los planes plurianuales y sectoriales del sector público e igualmente están bajo ella los planes de la cooperación internacional y los planes institucionales, así como los presupuestos plurianuales y sectoriales.

Lo que está pasando actualmente es una revolución porque todos los instrumentos de planificación e inversión se orientan a esta planificación a largo plazo; se están definiendo los instrumentos y se está definiendo el sistema de monitoreo de la estrategia nacional, además se está migrando de la planificación por programa a la planificación por resultados, integrando de esta manera todos los planes de planificación.

Creemos que haber hecho el ejercicio de calcular y definir una metodología de la inversión en la infancia fue oportuno porque orienta los procesos de planificación actuales.

Además de los procesos favorables en términos institucionales y de la planificación, en el país en la última gestión desde el gobierno, ha habido una expresa voluntad política del actual Presidente de incrementar el presupuesto y la inversión en la niñez. Pero esto se da, al mismo tiempo, con una demanda histórica y cada vez más fuerte de parte de la sociedad civil, la que tiene una agenda clara que ha impulsado procesos tan importantes, como es el incrementar el presupuesto en salud. Estamos frente a una agenda de presión social que se ha conjugado con la voluntad política y es por eso que en los últimos tres años se ha incrementado la inversión en la niñez y adolescencia.

En términos metodológicos ¿cómo hicimos el ejercicio? Vale decir que creemos que éste está en una primera etapa, es decir, todavía en proceso de fortalecimiento, no está cerrado.

En un primer momento se seleccionaron los marcos orientadores en términos conceptuales y de enfoque de derecho, como es la Convención, la Constitución de la República y las leyes de educación y salud fundamentalmente, todos ellos como marcos orientadores para calcular la inversión. Adicionalmente también utilizamos los marcos institucionales y de gestión como fueron las políticas y los programas que se llevan a cabo, los proyectos de los diferentes ministerios y las políticas sectoriales y la organización de la estructura presupuestaria y los programas. Esto nos permitió hacer cálculos sobre cómo se invierte respecto al producto y el presupuesto total.

Se clasificó la inversión en 3 áreas: directa, indirecta y de apoyo. Un ejemplo de inversión directa sería todo lo que se invierte en un proyecto de micronutrientes; o todo lo que hace el Ministerio de la Mujer para fortalecer la perspectiva de género; mientras que indirecto sería cualquier proyecto que se dé a una ONG, para que empuje la garantía de los derechos.

Se utilizó para ello el sistema SIGEF (Sistema de Gestión Financiera) que tenemos en República Dominicana, mediante el cual todo el sector público planifica y carga el presupuesto público en una plataforma informática conectada en línea, la que orienta y tiene lineamientos muy claros sobre cómo debe hacerse la presupuestación. Se utilizaron las categorías que establece el sistema de gestión financiera; se identificaron los programas y subprogramas específicamente dirigidos a la población menor de 18 años y se identificaron las actividades, llegando hasta el nivel de línea de acción o trabajo. Se lograron clasificar los subprogramas y actividades para cuantificar la inversión.

Vale decir que en República Dominicana aproximadamente el 44% del gasto total del presupuesto está destinado al gasto público, esto es muy limitado con respecto a lo que tienen otros países de la región; igualmente la inversión social es aproximadamente del 9% con respecto al producto. Respecto a esta última cifra, estamos conscientes de que tenemos que avivar el paso porque muchos de los países de AL tienen mejores condiciones que las nuestras.

En el siguiente gráfico, tomado de un informe del Banco Mundial, presentamos la evolución de la inversión social en la región, en las dos últimas décadas.

América Latina y el Caribe (21 países) [a]: evolución y participación del gasto público social en el gasto total, 1990-1991 a 2012-2013 [b]

(En porcentajes del PIB y del gasto público total)

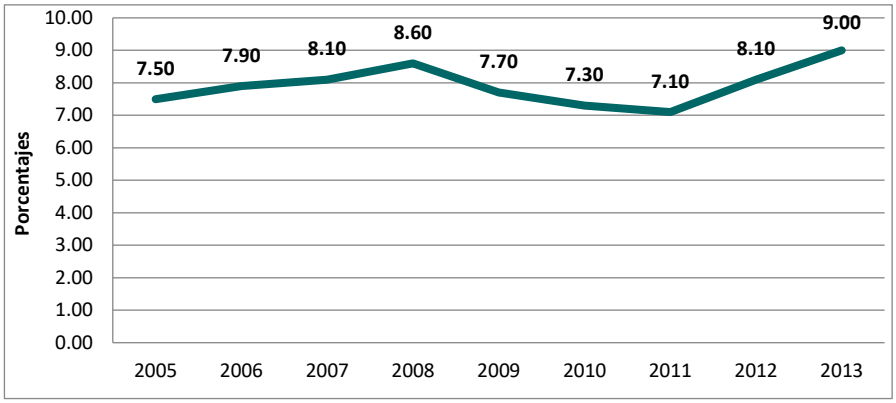


Como se puede apreciar la inversión con respecto al producto en AL era aproximadamente de 19% para el 2013 y en República Dominicana tenemos el 9%. Con respecto al gasto social en AL es aproximadamente del 60,4% y nosotros sólo tenemos el 44% a la misma fecha de la inversión.

Sin embargo, para nosotros es una luz en el camino lo que estamos logrando con la inversión en la niñez, cuando en el 2013 el cálculo de la inversión era aproximadamente del 3.6% del PIB, lo que representa un incremento significativo de 56% con respecto a períodos anteriores, los últimos tres años. Esto quiere decir que la voluntad política sumada a la agenda clara desde la sociedad en lo que tiene que ver con el logro de mejores condiciones para los niños, se evidencia en este incremento.

Estos resultados tienen un peso importante, sobre todo, en lo que respecta a la inversión en educación la que se incrementó al 4% del PIB, con lo cual nos colocamos en el promedio de América Latina en lo que se refiere a la inversión en la infancia. En el siguiente gráfico se aprecia cómo luce lo que denominamos el “relanzamiento” de la inversión en la niñez y la adolescencia entre el 2011 y el 2013:

Ilustración 11: Gasto Público en República Dominicana



Lo que explica este crecimiento es el gasto en educación, le sigue el gasto en salud y el gasto en protección social, todos programas orientados a la reducción de la pobreza. En la distribución porcentual respecto al PIB, el sector que más aporta en el gasto total es educación que constituye el 3%. En lo que respecta al peso institucional, el 90.7% representa educación.

En cuanto a las principales políticas que marcan una diferencia -para reseñar sólo algunas de ellas- podemos reseñar que en educación la extensión de la jornada a 8 horas está garantizando una educación de calidad, además de la cantidad de centros educativos que están incorporándose a esta nueva jornada extendida. También está el fortalecimiento de la calidad educativa y del sistema nacional de atención a la primera infancia, a través del programa "Quisqueya empieza contigo", el que aspira incorporar a más de 438.000 niños y niñas menores de 5 años, 251 estancias infantiles y 1.056 al final de esta gestión de gobierno.

Por otro lado, este año se declaró como el año de protección a la primera infancia y para ello se elaboró un plan que orientará las acciones del año:

- Se creó una comisión de coordinación para darle seguimiento;
- Se implementó el Plan de Reducción de la Mortalidad Materna; y
- Los componentes de transferencias condicionadas orientadas a los programas pobres han incrementado su cobertura e incorporado otros componentes.

El plan nacional de acceso a regularización es un programa importante que busca la entrega de documentos de identidad. Otros programas indirectos son, por ejemplo:

- Quisqueya sin Miseria, que pretende darle un empuje importante a la reducción de la pobreza extrema con vivienda y otros proyectos
- Quisqueya Aprende Contigo, pretende terminar y erradicar el analfabetismo al final de esta gestión
- Desarrollo de las PYMES
- Apoyo a la producción agrícola
- Desarrollo de la educación técnica
- Programas de empleo "Juventud y empleo"

El programa llamado Visita Sorpresa para entregar créditos a los pequeños productores ha sido reconocido por la FAO y con él se tiene contacto directo con los productores.

En relación a la calidad del gasto en la infancia y la adolescencia, se ve mucho más calidad a nivel de capítulo pero cuando se baja al de pequeñas acciones se advierte que hay fragmentación; no hay consistencia entre año y año en las acciones; no se pueden rastrear los programas entre un año y otro; y es baja la desagregación, entre otras dificultades.

Sin embargo, la migración del presupuesto por programa al presupuesto basado en resultados es una oportunidad, en tanto la estrategia nacional de desarrollo establece seis políticas transversales, entre ellas, equidad de género, derechos humanos, participación, medioambiente y otras. En ese sentido, el hecho de que actualmente las políticas transversales de desarrollo humano y de equidad de género se estén considerando como dos políticas prioritarias, para llevarlas a presupuesto como un piloto para poder elaborar el presupuesto por resultado, es una gran oportunidad porque se lo puede utilizar como programa modelo para poder presupuestar la inversión en la niñez como uno de los derechos humanos.

En conclusión, en República Dominicana hay muchos retos de logros por conseguir en poco tiempo y así poder avanzar; pero este tipo de eventos y experiencias son espacios que permiten recobrar energías y posibilitan pensar en cómo lograr las sinergias necesarias para seguir avanzando en el logro de los derechos de los niños y niñas y la adolescencia.

6.2.7. "Fondo de Estímulo al Desempeño y Logro de Resultados Sociales", Paola Bustamante Ministra de Inclusión Social. Ministerio de Inclusión Social, Perú

Comparto con ustedes la experiencia del Fondo de Estímulo de Desempeño y Logro de Resultados Sociales -FED- que es un fondo que está contribuyendo a dar resultados y, sobre todo, a analizar cómo realmente implementamos lo que llamamos coordinación y articulación y que es tan difícil a veces de concretar entre las personas.

En el Perú tenemos una instancia presidida por el Primer Ministro que es la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales que es el espacio de discusión entre la política y el gasto social del Estado. En la mitad está la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social propuesta por el ministerio a mi cargo; y en la base una serie de intervenciones y programas sociales y fondos que suman a esta política social y de desarrollo e inclusión social.

La Estrategia Incluir para Crecer tiene 5 ejes que son:

- Nutrición infantil

- Desarrollo infantil temprano
- Desarrollo integral de la niñez y adolescencia
- Inclusión económica
- Protección del adulto mayor

Por cada uno de los ejes hay acciones concretas desde los diferentes sectores del Estado y desde el ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. El desarrollo infantil temprano está definido como una política pública. En el siguiente cuadro se muestran las metas que como país tenemos para el 2016:

Los sectores de Desarrollo e Inclusión Social, Vivienda, Educación, Salud, y Mujer y Poblaciones Vulnerables, y la ANGR, REMURPE y AMPE, se comprometieron al 2016 a:

- ✓Reducir la DCI a **10%**
- ✓Reducir la Anemia a **20%**
- ✓Incrementar la Educación Inicial a **85%**
- ✓Incrementar el acceso Agua y Saneamiento a **85%**

En el Perú desde el 2007 se viene implementando una reforma importante que es trabajar el presupuesto en base a resultados, por lo tanto se han creado programas presupuestales para el desarrollo infantil temprano orientados a resultados como, por ejemplo: el programa articulado nutricional, programa de salud materno neonatal, el programa de logros de aprendizaje de estudiantes de educación básica regular, de segundo y del tercer ciclo, el incremento de acceso a los servicios públicos de la educación básica regular, el acceso de la población al documento de identidad, el programa Cuna Más que tiene como objetivo contribuir y promover al desarrollo integral de los niños entre 6 meses y tres años de edad y fue creado por el gobierno actual, y el programa de saneamiento rural. Con estos programas presupuestales se busca la entrega de servicios a las personas, en condiciones de calidad, oportunidad, eficacia y equidad

¿Cómo surge el fondo de estímulo al desempeño? Vemos una serie de programas que promueven la demanda a servicios. En mi intervención de esta mañana ponía el ejemplo del programa de transferencias condicionadas a través del cual promovemos que la madre lleve a su niño al centro de salud y a la escuela.

En relación a este tema, estoy totalmente de acuerdo con las reflexiones presentadas, pues en la región implementamos los programas de transferencias condicionadas pero recién ahora nos estamos preguntando si realmente éstos tienen resultados e impacto -y Perú no es la excepción-. Y es que nos concentramos en hacer que las madres cumplan sus corresponsabilidades y lleguen a la puerta del centro de salud, pero en muchas zonas, sobre todo en las más pobres -primero y segundo quintil de pobreza- resulta que

especialmente en dichos sectores cuando llegaba la madre con el niño a los centros de salud se encontraba con que el centro no estaba abastecido y no tenía la oferta de servicios que se requería.

Igual cosa con la educación, en las zonas más alejadas cuando los niños y niñas llegaban el profesor no estaba en la escuela porque había salido a la capital a hacer una diligencia administrativa. Se empezó por lo tanto a pensar en cómo hacer para mejorar la entrega de servicios orientando la demanda y brindando una oferta de calidad. Es así que cuando hablamos de desarrollo infantil temprano y desarrollo integral de niños y adolescentes, se identificaron dos puntos de atención: los establecimientos de salud y las instituciones educativas.

El FED tiene un mecanismo a través del cual la ley del presupuesto incorpora recursos:

- Se impulsa el logro de los resultados establecidos en la ENDIS - DIT
- Busca mejorar la gestión de la prestación de servicios de los Programas Presupuestales-DIT. Es una herramienta que va a permitir mejorar la gestión de toda la cadena de valor para llegar a presar un servicio de calidad.
- Busca la provisión de un paquete de servicios integrales
- Fortalece la articulación intersectorial e intergubernamental, entre los diferentes ministerio así como entre los diferentes niveles de gobierno
- Busca cerrar brechas en los principales resultados vinculados al DIT

Este fondo se evidencia mediante el Convenio de Asignación por Desempeño a través del cual el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y el Ministerio de Economía y Finanzas. En este punto vale relievar que el fondo es el resultado de un trabajo conjunto entre Economía y Finanzas y Desarrollo e Inclusión Social, con miras a sumar al proceso centrado en el niño y priorizar el desarrollo infantil temprano. Esto significa que todo el equipo del Ministerio de Economía y Finanzas, sobre todo, el equipo de presupuesto y de calidad del gasto, nos sentemos a pensar cómo llegar mejor. Se firman convenios con los gobiernos regionales y los dos ministerios asumen sus compromisos de gestión con metas claras de cobertura para el desarrollo infantil temprano.

Esto quiere decir que se generan las condiciones para la asignación de los recursos concentrándose principalmente en los distritos con niveles de pobreza de primero y segundo quintil, entre los departamentos priorizados. En un primer momento nos concentramos en nueve regiones o departamentos con condiciones más difíciles de brechas, es decir, los % más críticos con respecto a desnutrición, anemia, agua y saneamiento como educación inicial. En muy poco meses vimos resultados y en octubre del 2014 se tomó la decisión de ampliar a siete gobiernos más; en diciembre se asignaron recursos para los restantes. Desde abril/2015 podemos decir que todos los gobiernos regionales -que son 25- tienen convenios de evaluación por desempeño suscritos y en implementación. Los recursos asignados son alrededor de 240 millones en total en cada una de las fases.

¿Cuáles son los resultados logrados en cada paquete?

- El primer paquete contempla que cada madre gestante que viva en el primer y segundo nivel de pobreza pueda acceder a 4 exámenes auxiliares en el primer semestre, a atenciones prenatales y a suplemento de hierro y ácido fólico.
- -El segundo paquete, contempla que los niños que van a los centros de salud puedan tener su CRED completo para la edad; vacunas de neumococo y rotavirus; multimicronutrientes; acompañamiento familiar y documento de identidad.
- -El tercer paquete, para niños entre 3 y 5 años, educación inicial y
- -El cuarto paquete, relativo al entorno, acceso a agua clorada para consumo humano (cloro residual en muestra de agua de consumo >= 0.1 mg/l).

A la fecha tenemos algunos resultados: en relación al indicador 1 se ha incrementado en 11 puntos porcentuales, de 2% al 13%. Es crítico este dato del 2% porque quiere decir que en las nueve regiones más pobres y con mayor necesidad de atenciones, solo el 2% de mujeres gestantes recibían el paquete completo, hoy lo recibe el 13%. Esto se ha logrado en menos de 8 meses, es decir, las mujeres más pobres de esos departamentos tuvieron ya acceso al paquete completo. El gráfico siguiente muestra algunos datos por regiones de cómo se ha implementado:

Departamento	Línea de base	Meta 2014	Meta Alcanzada 2014	
Ayacucho	3 %	13%	30%	27 puntos
Amazonas	1 %	12%	17%	16 puntos
Cajamarca	0 %	10%	14%	14 puntos
Huancavelica	3 %	10%	16%	13 puntos
Huánuco	0 %	10%	10%	10 puntos

Para el efecto tomamos una línea de base, planteamos una meta al 2014 y evaluamos la meta. En el caso de Ayacucho la meta fue del 13% y se ha superado de manera importante.

Con relación a los primeros 24 meses se incrementó de 18 a 21% la proporción de niños menores de 24 meses de edad de los distritos más pobres que recibe su CRED completo, las vacunas de neumococo y rotavirus así como la suplementación de multimicronutrientes y el acceso a su documento de identidad.

En relación también a los primeros 24 meses se incrementó en 28 puntos porcentuales el número de niños y niñas menores de 12 meses que están inscritos en el programa Cuna Más y que acceden al paquete completo.

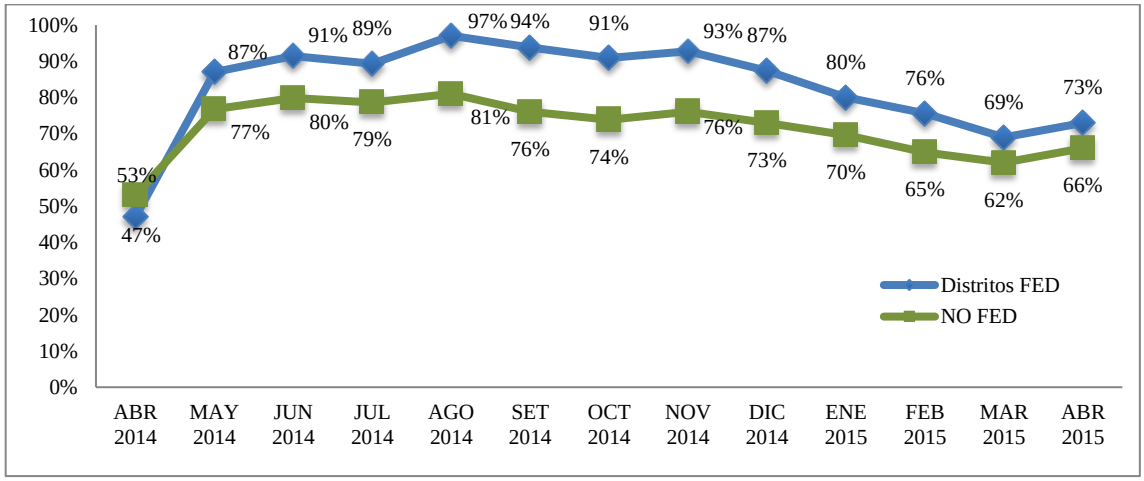
Entre 3 y 5 años que es el tercer paquete, se ha incrementado en 6 puntos porcentuales -del 51 al 57%- la proporción de niños que acceden a la educación inicial.

Con relación a los multimicronutrientes cabe llamar la atención sobre la manera en que realmente se generó un impacto. El tema crítico que habíamos identificado y por eso hablamos de mejora en la gestión, es que el Ministerio de Salud compraba los micronutrientes y los distribuía a los gobiernos regionales; sin embargo, los gobiernos regionales los dejaban en los almacenes. Es decir, el Ministerio de Salud distribuyó los micronutrientes en diciembre del 2013; en abril del 2014, analizando por qué la anemia no bajaba, vimos que todos los micronutrientes, sin excepción, se habían quedado en los almacenes de los gobiernos regionales, ya fuera porque no se había presupuestado la cadena logística, porque los encargados de los almacenes no entendían lo crítico que era el repartir los sobrecitos, y ni siquiera los equipos de planificación y presupuesto de los gobiernos regionales entendían para qué servían.

Empezamos entonces a trabajar con los gobiernos regionales y se dio un salto en relación al avance en el cumplimiento de metas. En agosto del 2014 las nueve regiones llegaron al 98% o al 100% de disponibilidad, es decir, lo que no se logró en 5 meses, se logró en 4 semanas con este incentivo.

¿Qué se les dijo? Ustedes tienen que trasladar los multimicronutrientes a los centros de salud de primero y segundo quintiles, si cumple con esto, les vamos a dar un incentivo de un millón de soles. El resultado fue que en cuatro semanas, modificaron el presupuesto, sacaron dinero de donde no había y pusieron los micronutrientes en los centros de salud. En el gráfico siguiente se puede ver el análisis a la fecha:

Ilustración 12: FED



Podemos ver un pico entre septiembre, octubre, noviembre y dónde se estaba entre el 90% y 93% se cae un poco y repunta por abril.

¿Qué ha sucedido? Ahora se exige que los establecimientos de salud tengan un promedio permanente de stock de micronutrientes y actualmente son los gobiernos regionales los que demandan al ministerio de salud tener en permanente renovación esos micronutrientes. Al momento estamos en un 73% de acceso a los micronutrientes. Siempre hay una diferencia entre los distritos FED y lo distritos no FED, pero se está trabajando para achicar esa brecha.

En relación al cumplimiento de servicios vinculados Ministerio de Salud hay un tema puntual que es relevante compartirlo. Al igual que con los micronutrientes para los primeros 24 meses, se determinó que para atender y reducir la desnutrición crónica infantil, necesitamos hacer un buen control de crecimiento y desarrollo. Dicho control se realiza cuando llevan a los niños cada mes a los controles y para ello es necesario disponer de balanzas, tallímetros, refrigeradoras, EMQs y glucómetros. Ahora bien, todo lo que acabo de señalar igualmente estaba en los almacenes de los gobiernos regionales. Todo lo habían comprado pero no lo habían distribuido. Estábamos entonces ante otro problema de gestión.

En definitiva, con este fondo se ha incentivado, se ha motivado y, sobre todo, se ha hecho comprender a los funcionarios públicos de los gobiernos subnacionales, la importancia del traslado. Por ende vemos entonces un incremento en el equipamiento.

En el área de educación, se logró incrementar del 48% al 84% los establecimientos de educación inicial de los distritos más pobres que recibieron oportunamente los cuadernos de trabajo Nuevamente, ocurría que los cuadernos de trabajo se quedaban en los almacenes Ahora ya no solo se distribuyen sino que llegan oportunamente a los distintos establecimientos educativos los materiales de trabajo en las distintas lenguas, para comenzar las clases.

Para finalizar, si bien es cierto estamos trabajando y priorizando el desarrollo infantil temprano en los tres primeros ejes y alineados con la política nacional, con la cooperación de la Unión Europea se ha creado el *euro-endis*, lo que significa que adicionalmente a los compromisos ya detallados, vamos a incorporar dos compromisos más, uno vinculado con el eje 3 para medir y evaluar la deserción de mujeres adolescentes cuando pasan de 3ro a 4to de secundaria en la Amazonía. En nuestro país, sobre todo en la Amazonia, son las chicas las que abandonan el estudio porque las madres las mandan a trabajar, o porque salen embarazadas o tienen que quedarse a cuidar a los hermanos. Es aquí en donde vamos a hacer incidencia con el *euro-endis*, para lograr que las niñas se queden en la secundaria y logren terminarla.

Así mismo estamos ampliando el eje 4 también, en relación a los compromisos vinculados al acceso de servicios que incrementen la productividad de activos. Ésta es la única manera en lo que corresponde a la inclusión económica, para que las poblaciones más vulnerables y que se encuentran en situación de pobreza salgan de una forma sostenida y sostenible.

Un fondo como éste de estímulo al desempeño no sólo contribuye a que de manera articulada y coordinada entre sectores y diferentes niveles de gobierno se logren las metas trazadas sino que es una herramienta que puede servir a cualquier país para impulsar las políticas públicas y lograr una adecuada articulación

6.2.8. "Avances en el desarrollo de estándares relativos a las medidas necesarias para dar efectividad a los derechos del niño", Javier Mujica Petit, Centro de Políticas Públicas y Derechos Humanos, EQUIDAD

Vamos a hablar de estándares que son marcos normativos, los cuales no son discrecionales, sino que son pauteados, son protocolos de actuación reglada que deben enmarcar la acción de las autoridades en la consecución de ciertos propósitos, en este caso, la garantía de los derechos de la niñez y la adolescencia.

Una de las cosas que más hemos escuchado esta mañana tiene que ver con la articulación intersectorial y con las dificultades que esto representa en relación a nuestros esfuerzos para lograr una mayor y mejor inversión en los derechos de los niños. Es un concepto que hace referencia a una dificultad muy común entre nuestros países, que es superar esta visión y práctica de Estados que se han configurado como compartimentos estanco y que incluso en el nivel más general encuentran una enorme dificultad para congraciar y enfocar alrededor de un mismo propósito las dinámicas económicas que miran el crecimiento y las dinámicas de desarrollo social que miran al desarrollo humano como una cuestión capital. Esas son las dificultades que encaramos.

Cuando escuchamos experiencias que representan avances en esa dirección, lo que descubrimos que comparten todas ellas es que la mayor parte busca enfocarse desde un cierto marco de referencia compartido, para que todas esas partes que necesitan articularse hablen el mismo lenguaje y sepan que tienen la misma finalidad o destino.

Dentro de ese marco de referencia, se ha citado el marco constitucional y el marco del derecho internacional de los derechos humanos. Eso es clave, pero cuando hemos tenido oportunidad de hablar con funcionarios, por ejemplo, del área de economía y finanzas y se han hecho observaciones sobre lo que interpretamos desde la sociedad civil acerca del incumplimiento de obligaciones, sobre todo, en el campo del cumplimiento de los DDHH, se quedan mirándonos con cierta sorpresa y es claro que casi ninguno de ellos ha recibido formación en materia de DDHH. Ninguno ha pasado por un proceso aunque fuera mínimo de formación en las universidades o incluso en las escuelas.

Al mismo tiempo, quienes se desempeñan en el campo del desarrollo social y de la planificación tienen dificultades para ligar esas perspectivas y propósitos con las limitaciones de lo que significa la planificación de los recursos. Se necesita encontrar

un lenguaje común y una visión común. Los avances que vemos en América Latina reflejan ese encuentro, ese proceso paulatino de acercamiento entre estas miradas para poder asegurar que las promesas en los DDHH se puedan materializar en la vida de las personas.

Mi presentación pretende resumir cuáles son los estándares y el marco normativo que en el terreno de los derechos de los niños, niñas y adolescentes ya se han logrado y sirven como antecedente al esfuerzo que está haciendo el CDN hoy para desarrollar un comentario general sobre cuáles son las medidas en el campo financiero, económico, presupuestario, de endeudamiento, de inversión, de fiscalidad, incluso de compra de armamento y otros aspectos, que nos permitan actuar de una mejor forma en el campo de la garantía de los recursos para los derechos de la niñez.

Si en América Latina a pesar de los avances logrados todavía subsisten más de 80 millones de niños y niños en situación de pobreza y más de 30 millones en situación de extrema pobreza, no es solo porque eso refleja una falta de capacidades y oportunidades para vivir efectivamente sus derechos sino porque en la política pública hay algo que está fallando y lo que está fallando es que esa política pública todavía sigue siendo remisa a aplicar consistentemente los estándares de los DDHH, a los que nuestros estados se comprometieron al suscribir y ratificar las normas internacionales de DDHH.

El sistema internacional de protección de DDHH que comprende el sistema universal de las NNUU, pero también nuestro sistema regional, en nuestro caso interamericano de DDHH ofrece un marco para implementar esas obligaciones.

En el caso específico de los derechos de la niñez, los avances producidos y que sirven de antecedente a este esfuerzo por desarrollar un nuevo comentario general, han sido especialmente pero no únicamente, desarrollados por el CDN y por el Consejo de Derechos Humanos de manera tal que pudiéramos decir que este ejercicio tiene 5 fuentes de referencia:

En el caso del CDN los aportes que se trabajaron en el día del comentario general, el que estuvo dedicado especialmente al tema de la inversión en los derechos de la niñez; los aportes que surgen de los comentarios generales que se han producido en relación a las medidas generales de implementación de la Convención de Derechos del Niño y por supuesto también los aportes que ha hecho el Comité de los Derechos del Niño al examinar la situación de avance o no de la implementación de la convención por parte de todos los países de mundo y, en nuestro caso, de los países de América Latina.

A ello se le puede sumar ya lo que se ha venido trabajando en la formulación de este comentario general sobre el Art. 4 de la Convención. Eso en relación a la CDN, pero también tenemos el Consejo de DDHH, que también ha desarrollado algunos estándares en relación con la cuestión de la inversión en los derechos humanos en general y específicamente de los derechos de la niñez. Eso en América Latina en especial, a partir

del examen periódico universal que se ha llevado a cabo para varios países de la región en los últimos años, pero también a través de una resolución aprobada hace muy poco tiempo, en marzo del 2015, sobre los derechos de los niños y lo que se requiere para una mejor inversión en los derechos de éstos.

Los DDHH de los niños no son distintos de los DDHH en general. Para ellos se aplican no solamente los derechos que están reconocidos en la CDN sino todas las convenciones sobre DDHH, no solamente la declaración universal de los DDHH sino los pactos internacionales sobre derechos civiles y políticos y económicos, sociales y culturales. A veces esta preocupación sobre la inversión de los derechos de la niñez nos lleva a focalizarnos de manera más enfática en los derechos económicos, sociales y culturales, pero no podemos perder de vista que la garantía de esos derechos a partir de esta condición indivisible e interdependiente de todos los derechos humanos requiere que miremos también los derechos civiles y políticos.

Estos tratados internacionales de derechos humanos, no solamente los pactos internacionales y la declaración universal sino también los que tiene que ver con los derechos de la mujer, los derechos de los pueblos indígenas, los derechos de las personas con discapacidad, de los migrantes y sus familias, imponen obligaciones comunes que se pueden ver a partir de las medidas de implementación de la Convención de los Derechos de los Niños pero también en general respecto a todos los demás tratados que protegen los derechos de los niños. Estas obligaciones generales de respetar, de proteger y de cumplir los DDHH y de no discriminar y por tanto de asegurar las medidas de acción afirmativa para corregir las inequidades y las desigualdades en el acceso a capacidades y oportunidades para vivir plenamente los derechos humanos, esta obligación de progresividad en base a la cual hay que reconocer que todos los estados están obligados a asegurar un contenido esencial de los derechos debajo del cual no habría derechos, y que los tratados de DHH en relación con todos los derechos no solamente los derechos económicos, sociales y culturales sino también civiles y políticos, imponen obligaciones inmediatas y progresivas.

Es verdad que la limitación en el acceso a recursos puede significar que haya una cierta flexibilidad en la implementación de las medidas, pero esa flexibilidad no puede utilizarse como una coartada para no tomar alguna medida o para actuar sin diligencia en la implementación de aquellas medidas que los Estados tienen como obligación llevar a cabo para garantizar la efectividad de estos derechos.

Hay una prohibición de cualquier medida regresiva y cualquier medida que los estados adopten en este sentido, necesita una justificación sobresaliente y debe hacerse a la luz del propósito de los tratados que es la plena efectividad de todos los derechos y de tomar todas las medidas inmediatas y deliberadas para conseguir ese propósito.

El Comité de Derechos del Niño ha dicho algo que todos entendemos y es que cuando un Estado ratifica un tratado, no es solo un referente moral, no es para tenerlo solamente

como tal sino para garantizar su plena efectividad. Y eso supone llevar adelante todas las obligaciones a las que me he referido antes. El Articulo 4 de la Convención se ha repetido esta mañana muchas veces, obliga a los estados a tomar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole para garantizar dar efectividad a los derechos reconocidos en la Convención

Aunque el Estado es el que asume principalmente estas obligaciones para garantizar las aplicaciones de los derechos allí reconocidos, eso no exonera de responsabilidad al resto de la sociedad para comprometerse en la implementación de esta medida y eso significa que en la ejecución de éstas, los niños deben participar sustancialmente lo mismo que otros sectores comprometidos con la garantía de sus derechos. Estas normas, y sus principios y medidas de implementación, deben ser directamente aplicadas y están sujetas a una ejecución coercitiva, no hay ninguna discrecionalidad en la definición de la política pública con respecto a esos derechos humanos, están pauteadas, hay protocolos de intervención muy precisos que es necesario conocer y la inejecución de esas obligaciones tienen que estar sujeta a algún tipo de medidas coercitivas tanto nacional como internacionalmente.

Otra cuestión relevante es que estas obligaciones no comprometen solamente a los poderes ejecutivos sino que comprometen a los poderes legislativos y judiciales y a todos los niveles del Estado y de los gobiernos subnacionales en todos sus niveles.

El comité se ha referido también a la obligación de tomar medidas hasta el máximo de recursos de que se disponga y cuando sea necesario con el auxilio de la cooperación internacional. Esta referencia a los recursos disponibles debe incluir no solo los recursos financieros sino una amplia variedad de recursos que incorpora la información, los RRHH, las metodologías de asignación presupuestaria, etc.

En el día del debate general el Comité también ha destacado la necesidad de incluir en el marco normativo la obligación de adelantar la consecución de estos recursos, incluso porcentajes presupuestales que aseguren la sostenibilidad de estas medidas; ha destacado la necesidad de ver el crecimiento económico y la estabilidad económica no como un fin en sí mismo sino como un medio para el desarrollo humano y por tanto la necesidad de establecer un balance entre las políticas económicas y sociales teniendo en cuenta que estas políticas públicas en general expresan una mediación asimétrica de poderes en el contexto en que estas política son definidas.

Tener en cuenta la calidad de los procesos de descentralización y la calidad y la complejidad de los procesos de la asignación presupuestaria a nivel nacional y subnacional, incluyendo la disponibilidad de una adecuada metodología de programación presupuestaria y las capacidades disponibles de análisis presupuestario, lo mismo que el grado de discrecionalidad ejecutiva, así como el de participación de la sociedad civil en general y de la niñez en particular

Al respeto el Comité ha destacado 5 cuestiones esenciales:

- Priorizar a la niñez en las asignaciones presupuestarias asegurando el máximo retorno posible de los limitados recursos disponibles.
- Visibilizar esta inversión en el presupuesto a través de compilaciones detalladas de los recursos asignados.
- Prever un sistema de monitoreo y análisis presupuestario basado en los derechos, que valore el impacto sobre cómo las inversiones sirven al interés superior del niño
- Asumir un enfoque exhaustivo que asegure los derechos de la niñez, la infancia y la adolescencia, identificando las áreas de la función pública funcionalmente encargadas de ese sector, pero asegurando que todos los demás sectores sean capaces de demostrar la prioridad en la realización de los derechos de los niños en sus presupuestos y programas. No solo el Ministerio de Desarrollo Social sino todos los demás sectores.

Otro aspecto capital en el desarrollo de estos estándares tiene que ver con la transparencia y rendición de cuentas en la asignación y en el uso de los recursos presupuestarios. Esa transparencia tiene que ser tanto interna como externa. Internamente, asegurando que la información sobre ingresos y gastos esté a disposición de todas las agencias gubernamentales que realizan evaluaciones del posible impacto de cada una de las decisiones de gasto en la niñez; y externamente, haciendo abierto el acceso al presupuesto para todos los interesados, incluyendo la sociedad civil y el público en general, en un lenguaje fácil de entender y en una versión amigable para los niños, niñas y adolescentes.

El CDN y el Consejo de DDHH han hecho aportes específicos cuando han examinado la situación de América Latina en la presentación de sus informes periódicos universales, sobre todo de DDHH o sus informes de cumplimiento de la Convención de Derechos del Niño. Hasta el año 2012, Ecuador, Uruguay, Chile, Nicaragua y Perú habían pasado por estos exámenes y el Comité les hizo tres tipos de recomendaciones fundamentales:

Las principales recomendaciones son:

1. Mirar las cosas no de manera segmentada, sino disponer y desarrollar estrategias y agendas amplias y holísticas para los niños
2. Asignar más recursos en sus presupuestos para la garantía universal de todos los derechos
3. Adoptar medidas específicamente orientadas a determinadas zonas o grupos vulnerables en el país, para asegurar la asignación no discriminatoria de esos recursos para los niños.

Cuando se habla en esos informes sobre la coordinación gubernamental en la aplicación de los derechos de la Convención, el comité ha dicho que se requiere una coordinación

en los distintos ámbitos del gobierno nacional, provincial y municipal para evitar la duplicación de esfuerzos y las lagunas; y para que esto ocurra deben destinarse los recursos técnicos y financieros necesarios para garantizar la coordinación y el seguimiento del plan nacional de acción para la infancia y otros programas, políticas y mecanismos de coordinación conexos.

Al referirse a las exigencias de la vigilancia en la aplicación de la convención de los derechos del niño ha llamado a valorar y evaluar los efectos de las medidas adoptadas sobre los niños y la urgencia de crear un sistema de recolección de datos y la necesidad de establecer indicadores que sirvan de base para evaluar los avances logrados; que se asigne al organismo encargado de la recolección de esos datos los recursos humanos, financieros y de otro tipo para que puedan establecer indicadores con miras a evaluar efectivamente los avances logrados en la aplicación de la convención.

Para concluir cabe llamar la atención sobre la necesidad de integrar en la acción de planificación y de medidas de inversión y de cualificación del gasto en los derechos de en la niñez con el enfoque de derechos, y para hacerlo se necesita volver a las fuentes y revisar cuales son los estándares y protocolos de actuación que ya han sido adelantados tanto por el Consejo de DDHH como por el CDN. Esa es la única manera de poder traducir las promesas de la convención en la vida cotidiana de los niños y asegurar que ellos también puedan participar del buen vivir que aspiramos para toda nuestra sociedad.

6.2.9. Conclusiones y recomendaciones del Panel 2

- No hay desarrollo posible sin inversión en la infancia y llevarlo a la práctica es el reto al que se enfrentando quienes tienen que poner a la infancia y adolescencia como ejes fundamentales de la política pública, y no solo de las políticas sociales sino de la política de desarrollo de los países.
- Ubicar la inversión en la infancia como prioridad macroeconómica y como prioridad fiscal en los países, es pensarlo como un real instrumento de sostenibilidad del modelo desarrollo.
- La mayoría de los países se han focalizado en los quintiles más pobres; sin embargo la vulneración de derechos es transversal como es la inclusión, la alta tasa de suicidio adolescente por temas de identidad sexual, el embarazo adolescente, el abuso sexual, entre otros. Por lo tanto, si bien es cierto que tenemos que seguir enfocados en quienes más lo requieren, en los sectores más vulnerables, también tenemos que ser capaces de avanzar en garantizar universalmente ese derecho.
- La intersectorialidad es uno de los grandes desafíos que tienen los países de la región. Avanzar en lo intersectorial es ir más allá de la coordinación, es el trabajo integrado que parte por tener objetivos comunes, ejecutar proyectos con presupuestos y evaluación en conjunto.

- En las reflexiones intersectoriales e interinstitucionales sería bueno preguntarnos cuánto realmente pensamos sobre la posibilidad que tienen las mujeres de dar 6 meses de lactancia exclusiva, frente a un sistema laboral que no les reconoce esas licencias, ni les brinda un espacio para ello. Persiste entonces la necesidad de que el diálogo y el trabajo intersectorial ya no sea solamente entre instituciones de salud, educación o social, sino que también se incorporen el Ministerio de Trabajo, el de Hacienda y otros, para poder discutir a fondo estas problemáticas.
- Es necesario innovar en la política pública y pensar en un modelo de red intersectorial de servicios sociales optimizados, que tengan una caracterización multidimensional de la demanda de servicios y la prestación intersectorial de servicios públicos.

6.3. Panel – 3: Políticas, herramientas y estrategias para medir el impacto y calidad de la inversión en la niñez y adolescencia

En este panel se plantearon las siguiente preguntas para orientar las ponencias y el debate:

- ¿Cuál ha sido el impacto (evaluación) de la aplicación de instrumentos de la política fiscal (tributarios, gastos y/o financiamiento) en la garantía de derechos para la niñez y adolescencia?
- ¿Cuáles son las principales herramientas definidas en la planificación y en la presupuestación que aportan a la mejora de la efectividad y equidad de la inversión en la niñez y adolescencia?
- ¿Cómo podemos asegurar la sostenibilidad de la inversión en la niñez y adolescencia? Cómo podemos monitorearla?

El panel se desarrolló en dos sesiones plenarias de manera paralela, las mismas que fueron moderadas por:

- Joseph Waight, Secretario de Finanzas, Belice
- Gary Stahl, Representante, UNICEF Brasil.

6.3.1. "Redes de articulación intersectorial en la prestación de servicios sociales para niños y niñas de 0 a 5 años", Etzon Romo, Viceministro. Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, Ecuador

Plantearnos la optimización de la inversión social, en el marco de la articulación del diseño de la política pública, de los mecanismos de focalización y de los mecanismos de articulación intersectorial en el Ecuador; en términos generales podríamos decir que es muy compleja y en términos estratégicos una de las fundamentales.

Comenzar a pensar en la vinculación de una estrategia de articulación intersectorial en el marco del modelo desarrollo planteado para el Ecuador -que es el desarrollo para el buen vivir- no necesariamente termina gastándose en un discurso, en el que el modelo

de desarrollo prima por encima de las necesidades de las personas, sino que se orienta a la articulación de dicho modelo a las necesidades de las y los ecuatorianos. Genera además la simbiosis necesaria para construir el paradigma del buen vivir, en el que el desafío fundamental en términos generales es cómo universalizamos los derechos y cómo articulamos bienes y servicios públicos focalizados a la población.

La apuesta de la intersectorialidad nos lleva a buscar cómo atacar las necesidades reales de las personas, que son quienes construyen este paradigma fuerte y grande del buen vivir en el Ecuador.

Otro de los presupuestos que tenemos alrededor de este proceso es cómo replanteamos algunas entradas en términos de prioridades como, por ejemplo, las prioridades del desarrollo social más allá del simple crecimiento económico. Esto nos permite tomar como punto de partida del proceso de construcción de este nuevo modelo de desarrollo, la premisa de que el ser humano está por encima de las otras necesidades.

En el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social estamos trabajando en una agenda de política pública de carácter intersectorial, que nos permita visualizar ejes que se construyan alrededor de la problemática del desarrollo social. En este punto, cabe plantearse la idea fuerza de la multidimensionalidad de la problemática del desarrollo social.

Los ejes que se detallan a continuación no son sectoriales sino ejes que cobijan la interacción de los ministerios sectoriales o de línea, que son en definitiva los prestadores de los servicios. Desde esta lógica, los cuatro ejes de trabajo identificados son:

1. Red, acceso y territorio, que busca la provisión de servicios públicos en red
2. Construcción de modelos de calidad de los servicios públicos
3. Promoción social ascendente y prevención, para garantizar otra lógica de desarrollo para las personas y para los ciudadanos y ciudadanas más vulnerables
4. De ocio, plenitud y disfrute



Con estos cuatro ejes lo que se busca es vincular la dimensión territorial, la intersectorialidad, la construcción de servicios públicos de calidad, así como responder

a las demandas de la población y tratar de construir el paradigma del buen vivir a partir de la política pública

Otro tema fundamental en el Ecuador en la lógica de trabajo intersectorial, va de la mano con el trabajo en atención prioritaria dirigida hacia la primera infancia. Sin duda se han realizado muchos esfuerzos en la región, tenemos los ejemplos de Chile, Colombia, Uruguay, Brasil y Perú, que han trabajado en el tema del desarrollo integral infantil. En el Ecuador, en términos de articulación intersectorial, quisiéramos contarles cómo vemos la atención prioritaria de la primera infancia, vinculada al trabajo articulado de los servicios sociales.

En el país tenemos dos líneas de política pública: a) una de diseño de política pública universal dirigida a todos los ecuatorianos y ecuatorianas y b) una más focalizada que es el trabajo que realiza el del Ministerio de Inclusión Económica y Social a través del desarrollo infantil y la protección especial.



Los ministerios que trabajan en la cobertura de servicios públicos universales son los de Salud y Educación. El objetivo de vincular estas dos lógicas de diseño de política pública es empezar la implementación progresiva de la misma, a través de la provisión de servicios públicos; esto nos permite plantearnos algunas entradas a la lógica de prestación en los territorios, a través de registros y de información social en el territorio. A su vez, esto posibilita vincularnos con los programas sociales y tener una lógica de intervención, de evaluación y de seguimiento de la prestación de estos servicios públicos, para garantizar el desarrollo integral de niños y niñas de 0 a 5 años.

En este punto, entramos recién a la lógica de la provisión de servicios públicos intersectoriales, para lo cual nos planteamos algunas premisas fundamentales:

- Trabajo a través del ciclo de vida
- Gestión integral de los servicios públicos centrada en el análisis de la problemática multisectorial, lo que nos permite vincular varias cosas: la planificación intersectorial como herramienta de diseño y articulación e incorporación de los

recursos financieros a los programas y los servicios públicos, dentro de los ministerios articulados al Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, como son: Salud, Educación, MIES, Ministerio del Deporte y de Movilidad Humana, Desarrollo Urbano y Vivienda, transformándose éstos en una red de servicios públicos intersectoriales.

A su vez, esto nos permite vincularnos a otros sectores, como el privado, los GADS y las ONGS que trabajan alrededor de la primera infancia y con otros que también están integrados en este proceso.

- Planificación, coordinación y gestión intersectorial para garantizar que esos flujos de provisión servicios públicos en términos generales respondan a las necesidades de la población en el territorio, y estén vinculados con el ciclo de vida y con un seguimiento longitudinal de 0 a 5 años, de los progresos de los niños y niñas en el Ecuador.

Con esto lo que planteamos es un modelo de red intersectorial de servicios sociales optimizados, que vincula con mucha fuerza la gestión propia de todos los programas sociales y la gestión intersectorial. Esto nos garantiza, entre otras cosas:

a) Una caracterización multidimensional de la demanda de servicios
b) Una identificación de paquetes intersectoriales de servicios públicos. Para el efecto, se ha definido una cartilla de servicios públicos, en la que se incluyen 13 servicios que garantizan el desarrollo integral de niños y niñas en el territorio. En términos de provisión de servicios, esta cartilla garantiza que la oferta de servicios que tenemos desde los ministerios sectoriales se junte con las demandas y necesidades de la población en el territorio.
c) Poder hacer una evaluación y seguimiento de esta provisión de servicios intersectoriales.

Ahora bien, en este proceso cabe entonces rescatar varias entradas:

a) La focalización y priorización -con fuerza y claridad- de la población con la que vamos a trabajar en el territorio a nivel nacional.
b) La validación constante de cada uno de los servicios públicos
c) El seguimiento y la evaluación de la provisión de esos servicios.

Esto se traduce en intervenciones territoriales que van vinculadas a estructuras locales o mecanismos de vinculación en el territorio, como son los comités zonales, las mesas distritales de provisión de servicios, vinculadas a los circuitos proveedores de servicios públicos. En términos de planificar la oferta de servicios públicos, el Ecuador está definido en zonas de planificación, distritos y circuitos prestadores de servicios, los que garantizan una intervención que permite materializar la política pública en el territorio, es decir, la universalización de los servicios de educación inicial, servicios de salud pública y los focalizados que son los de desarrollo infantil y protección especial.



Lo que tenemos es una caracterización multidimensional de la demanda en donde la red intersectorial de servicios busca varios escenarios de provisión de servicios públicos. Esta articulación y vinculación de los servicios estaría generando otras condiciones de desarrollo para la población, en base de los instrumentos de política pública trabajados como son, las planificaciones, en este caso operativas; la estimación de la demanda previsible y espontanea de los servicios públicos; y el sistema de atención diferenciado, en base a la demanda estimada.

Esto permite caracterizar la demanda vinculada a las necesidades y la demanda esperada de la población en términos de provisión de los servicios.

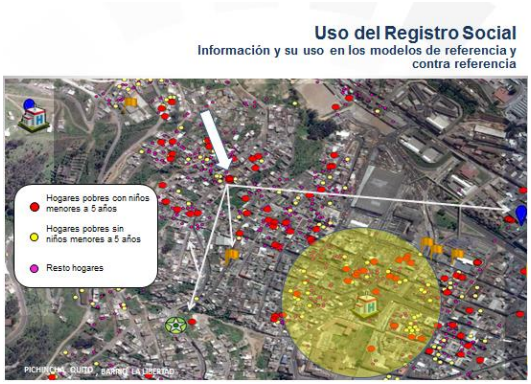


La lógica que subyace a esta caricatura es que cuando hacemos focalización de los servicios, por lo general nos regimos desde la oferta de los mismos y no desde la necesidad de la población en los territorios.

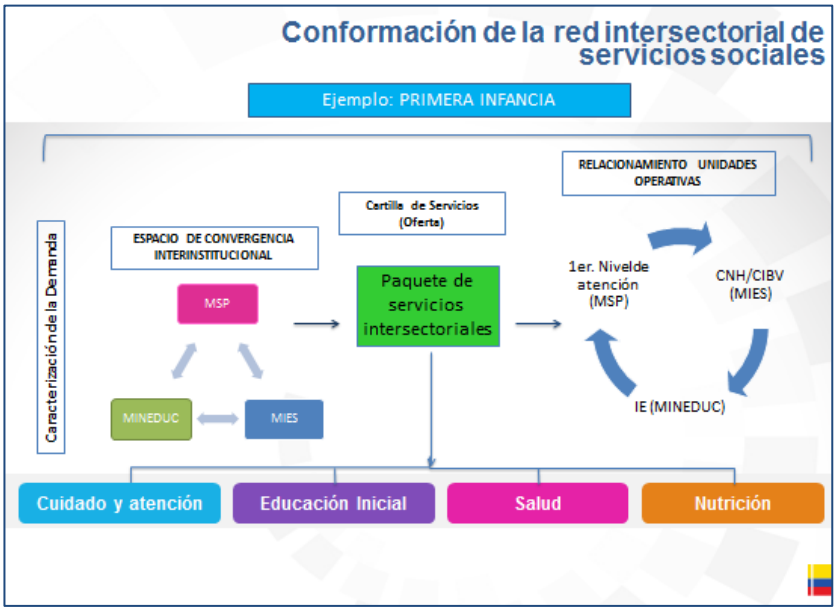
En el país tenemos varias herramientas para enfrentar este problema. Entre ellas, una de las más potentes y que nos permite hacer una caracterización de las necesidades de

la población en el territorio es el registro social, el que provee una caracterización socio económica de la población que está en situación de vulnerabilidad y nos permite identificarla. Este registro posibilita tener mayor claridad respecto de cuáles serían las demandas y cuál la forma de entrada de los servicios públicos a nivel territorial.

Además hay sistemas de información basados en programas como el Registro Único de Beneficiarios, el que vincula algunos registros administrativos del Frente Social y nos permite contar con un sistema integrado de información que nos provee de datos de las y los individuos en el territorio, para poder trabajar con mayor precisión en la provisión de servicios públicos.



El registro social lo que hace en términos generales es ubicar en el territorio la demanda -en tanto tiene información geo referenciada de los núcleos familiares- y la red de servicios públicos vincula en un modelo de articulación intersectorial a los equipamientos de los servicios públicos en ese mismo territorio.



Este es un ejemplo del uso del registro social y la información, en un modelo de referencia y contra referencia de los servicios públicos, que nos permite plantear

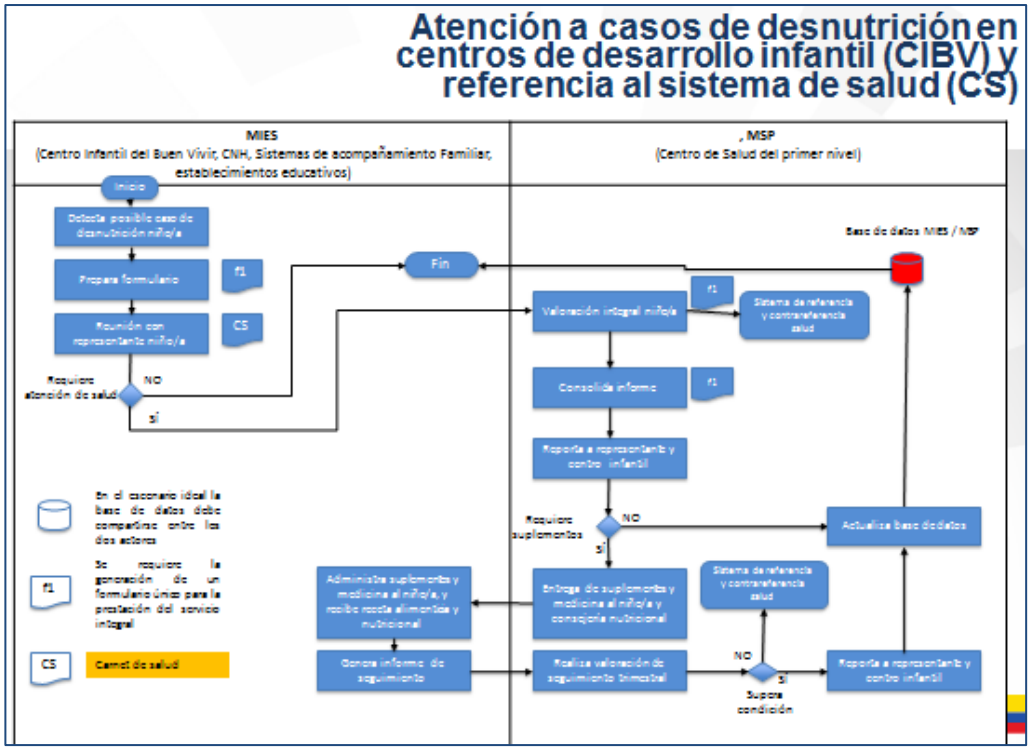
algunas provisiones desde el nivel sectorial, pero también sirve para saber como referimos la interacción entre un servicio y otro, por ejemplo, el servicio de salud con el servicio de desarrollo integral de niños y niñas, a través de las dos modalidades. Esto posibilita vincular los equipos intersectoriales que deben atacar la problemática del desarrollo integral de la niñez en el territorio y permite además identificar las brechas entre lo que tenemos actualmente para proveer servicios y lo que nos hace falta.

Esta lógica de entrada en términos de planificación de los servicios públicos, nos permite vincular algunas acciones intersectoriales como, por ejemplo, la vinculación a los centros de desarrollo infantil del programa Creciendo Sano, del Ministerio de Salud Pública, al igual que el programa Creciendo Sano, dirigido a la educación inicial al interior del Ministerio de Educación.

La estrategia de primera infancia lo que pretende es plantear algunas entradas en términos de ejes de trabajo. Tenemos el de Cuidado y Atención, el de Educación Inicial, Salud y Nutrición, entre otros, los que permiten vincular el paquete de servicios públicos que se genera alrededor de la lógica de provisión de dichos servicios y visualizar esta provisión en el territorio de una forma más eficiente. Esto posibilita que la gestión del desarrollo integral de la primera infancia tenga un impacto más fuerte en relación a los ejes estratégicos.

La lógica de una red intersectorial de servicios sociales en primera infancia, vincula varios espacios de convergencia institucional donde están especialmente el Ministerio de Salud y el de Educación, ambos vinculados a un paquete de servicios públicos que nos permite construir un relacionamiento de las unidades operativas en el territorio; unidades que son las prestadoras de servicios y garantizan cuidado y atención, servicios de educación inicial, servicios de salud, de nutrición, entre otros. Todo ello a partir de una caracterización de la demanda.

A manera de ejemplo, el siguiente gráfico muestra la atención a casos de desnutrición en los centros de salud infantil, vinculados a la lógica de prestación de servicios. En él se puede apreciar también el flujo de intervención de los participantes de los ministerios vinculados a los servicios públicos.



Esta red intersectorial de servicios públicos permite tener un monitoreo más efectivo y mejorar los resultados obtenidos en cada uno de los programas de servicios públicos.

Para finalizar, en pocas líneas veamos qué significa la construcción de una red intersectorial de servicios públicos actualmente en el Ecuador:

- Se está consolidando una red intersectorial de servicios sociales
- Se ha mejorado significativamente la focalización y el acceso a los servicios
- Falta fortalecer la calidad de los servicios públicos, esto es: fortalecer el talento humano, infraestructura física, mejorar el equipamiento de los servicios y, sobre todo, trabajar en apoyo a la reducción efectiva de la pobreza y la desigualdad, en vinculación con los procesos de desconcentración de los servicios, con pertinencia territorial.

6.3.2. "Experiencia de costeo y universalización de recursos, Suanny J. López, Subjefa de Análisis de Egresos, Dirección General de Presupuesto. Ministerio de Finanzas, Honduras

En términos generales, mi exposición busca explicar la experiencia de costeo y la estrategia de movilización de recursos para universalizar la educación pre básica en Honduras.

Primeramente cabe una caracterización de la situación del país. Honduras es uno de los estados que conforman la región centroamericana. En los últimos años hemos vivido una situación tanto política como económicamente difícil. Los informes internacionales no desmienten esta realidad. El informe de Panorama Social muestra que contamos con

un 67.4% de población que está en situación de pobreza y de éstos el 42.8% se encuentra en indigencia. El informe de Desarrollo Humano del 2014 nos sitúa en la posición 120 y de acuerdo al Estudio Global en Homicidios del 2013, Honduras es uno de los países con mayores tasas de homicidios. En materia de clima somos también uno de los países más vulnerables al cambio climático. El déficit fiscal reportado en el 2014 y ahora para el 2015, arroja un saldo de 40% de deuda sobre el PIB.

Sin embargo, esta situación no nos ha detenido y más bien nos ha puesto a pensar en hacia dónde vamos como gobierno. Vale decir que recientemente se consolidó un marco legal de políticas sobre niñez y a partir del 2012, con la aprobación del Congreso Nacional se aprobó la Ley Fundamental de Educación, la que en su Artículo No. 21 manda u obliga que todos los niños y niñas cuenten con un año de educación pre-básica.

También se han realizado reformas en materia de políticas: desde hace poco contamos con la política de protección social; de atención y desarrollo integral de la primera infancia; la política de desarrollo humano, entre otras. Este ha sido nuestro marco regulatorio más reciente. En el 2010 se aprobó la Ley Plan de Nación y Visión de País, la que consolida el Sistema de Planificación Nacional y dentro de sus cuatro objetivos incorpora la universalización del año de educación pre básica.

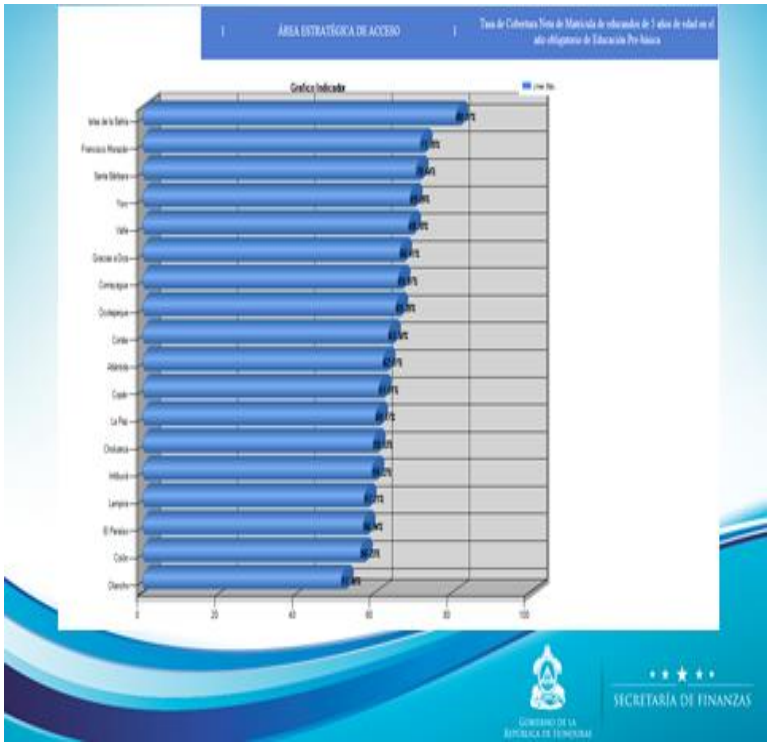
Por otro lado, el plan estratégico de gobierno entre sus resultados tiene el haber ampliado la cobertura y haber mejorado la calidad de la educación. Con el nuevo gobierno se reestructuró el sistema administrativo de las instituciones y se crearon ocho gabinetes intersectoriales. Eso significa que ahora planificamos desde una perspectiva sectorial y de esta manera, los resultados en materia educativa y de salud van en concordancia con los resultados del sector. La Secretaría de Educación ha liderado conjuntamente con Finanzas y otras instituciones la política educativa de universalizar la educación pre-básica.

Sin embargo, solo mencionar este marco de leyes no lo es todo. Necesitamos traducir estas voluntades en realidades concretas y materializar esta política en acciones que beneficien a los niños y niñas de Honduras. Para ello, se ha puesto en práctica un proceso de planificación concertado en el cual se involucran miembros de varios sectores del gobierno como, por ejemplo, Educación, Finanzas, la Presidencia de la República y ahora la Dirección Nacional de Familia. También contamos con el apoyo de la academia, la sociedad civil y la mesa de cooperantes liderada por UNICEF. Esto nos ha permitido trabajar en un proceso de costeo concertado y con ello identificar y movilizar algunos recursos.

¿Cuánta es la población que necesitamos atender?

Honduras tiene una población total de 8.7 millones de habitantes, de los cuales 4.1 millones son niños y niñas entre 0 y 18 años; de éstos el 31% son niños y niñas entre 5 y 17 años; y sólo se atiende al 70% de esa población, es decir 150.000 niños y niñas de 5 años de edad. Por lo tanto, tenemos una brecha de 65.036 niños que están fuera del sistema escolar a nivel de educación pre-básica.

Esta situación se repite en todos los departamentos. Honduras cuenta con 18 departamentos y 298 municipios. El siguiente cuadro muestra en qué departamentos están las mayores brechas:



El diagnóstico de cuánto falta por atender y dónde se encuentran los vacíos, nos permitió determinar qué población se atendería en un horizonte aproximado de 3 a 4 años. Se identificaron estrategias tanto en materia de administración y gestión al interno de las secretarias y de las instituciones que lideran el proceso, como a través de la modalidad de la atención directa

Este análisis sobre la universalización de la educación pre-básica se hizo tomando en consideración **tres modalidades** que permitirían acceder a toda la población que se encuentra desconcentrada a lo largo del territorio.

a) Atención a través de los centros de educación pre-básica orientados a atender niños cuya concentración sea mayor de 15, es decir, donde haya poblaciones de entre 16 hasta 25 niños. Bajo esta modalidad se espera atender al 63 % de la brecha existente. El costo de la misma es mucho menor al del sistema oficial.
   Vale aclarar en todo caso que con estas tres modalidades, aunque son distintas, no se pretende afectar la calidad de ninguna de ellas, sino más bien se han buscado alternativas en cada una de ellas que permitan, por lo menos, que cumplan con los estándares en materia de calidad.
b) Centros comunitarios de educación pre básica con un fuerte involucramiento de los padres de familia y comunidades, dirigidos a población dispersa donde haya poblaciones sin entrar al sistema educativo de entre de 5 a 15 niños. Se espera atender un 22 % con esta modalidad.

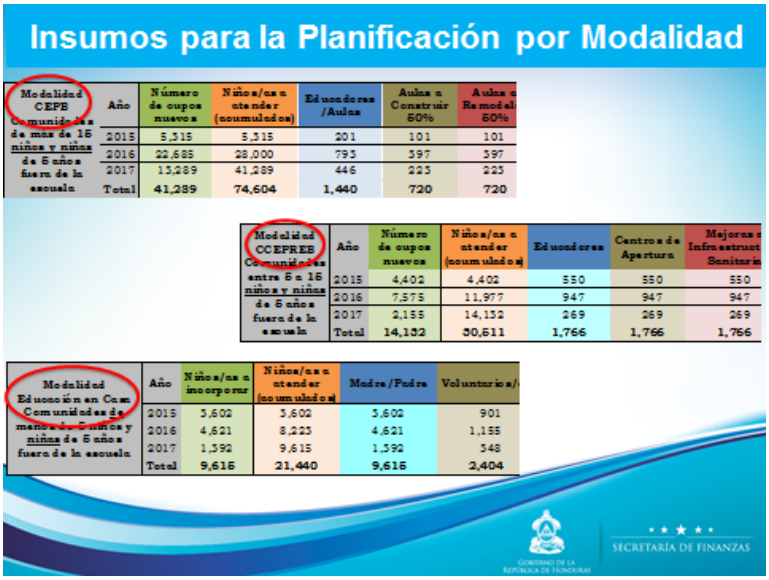
c) Educación en casa con poblaciones menores a 5 niños. Esta modalidad cuenta con un acompañamiento fuerte de la Secretaría de Educación, a través de un proceso de formación y metodología, así como documentos de trabajo e información, que se entregan a los educadores o padres que están a cargo. Se usa una metodología llamada Juego y Aprendo, la que busca integrar a los niños en una modalidad que incorpora a la vez el juego y el aprendizaje. Se imparte en 8 áreas al interior de la clase y 2 fuera de la misma.



Otras estrategias importantes son:

- Fortalecimiento de la educación pre básica
- Involucramiento de ONGs
- Formación docente inicial y permanente

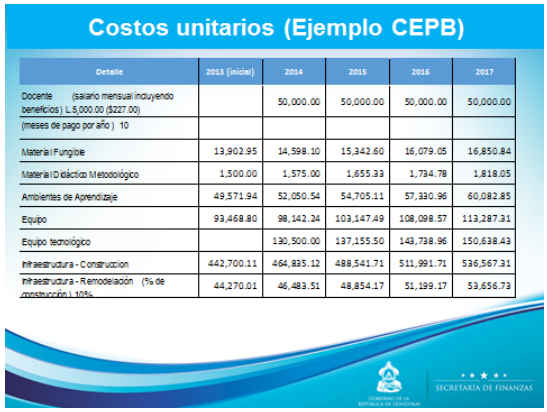
Contar con este marco nos ha permitido identificar por cada una de las modalidades los insumos necesarios para la planificación del año siguiente y dos periodos más. Al respecto, cabe anotar que en Honduras se está implementando el marco de gasto de mediano plazo, que como país busca no solo planificar para el año siguiente sino hacerlo con una proyección de 2-3 años. Como gobierno esto nos hace trabajar de una manera conjunta para las instituciones, para determinar líneas de base en materia de planificación y de presupuesto en el mediano plazo.



Una vez determinados los insumos en materia de planificación para las tres modalidades, podemos determinar exactamente cuántos niños serán atendidos y cuántos educadores necesitamos para cada una de ellas. Esto nos lleva entonces a determinar supuestos para el costeo, lo cual podemos verlo en dos grandes elementos:

a) Un primer elemento que nos permite identificar aquellos beneficios que deberían tener o por lo menos las características mínimas de un primer piso. Es aquí donde de manera tangible podemos ver lo que el niño necesita: docentes, ambientes de aprendizaje, material fungible, material didáctico, infraestructura, muebles y equipo educacional
b) Un segundo piso que denominamos de intangibles: formación docente, campañas de comunicación, capacidades administrativas, monitoreo y evaluación

En el caso de los tangibles se determinaron los porcentajes de depreciación para cada uno de estos elementos, se consideraron también los porcentajes de inflación en el tiempo y los estándares de cantidades específicas para este nivel; así como los requerimientos que deben tener las áreas de clase. Esto permitió determinar costos unitarios y totales para cada una de las modalidades. Por ejemplo, en los centros de educación pre-básica se puede determinar por piso, más costos administrativos, el costo total para esta modalidad.



Es necesario que los Ministerios de Finanzas ahonden tanto en materia de planificación, porque la sensibilización en este tipo de análisis y, en este caso específicamente en materia educativa, nos permite desde finanzas entender mejor los números y no verlos fríamente como estamos acostumbrados.

Cuales han sido los principales logros:

a) Dimensionar el costo total de la política, es decir, podemos saber cuánto se ocuparía para la modalidad de los centros educativos de pre básica, los centros comunitarios, la formación en casa, la formación y acompañamiento y los gastos administrativos.
b) Desarrollo de una licenciatura
c) Fortalecimiento institucional,
d) Monitoreo y evaluación y
e) Estrategias de comunicación, que no pueden direccionarse únicamente a una sola modalidad, pues son gastos e inversiones compartidas para todas ellas.

Esto da como resultado que tengamos necesidad de 1.800 millones de lempiras -aproximadamente 85 millones de dólares- para la implementación de esta política. En este sentido, se han movilizado e identificado recursos tanto interna como externamente.

En cuanto a los fondos nacionales se han desarrollado varias estrategias, como la identificación de plazas vacantes por jubilación. En promedio un jubilado sale del sistema ganando aproximadamente US $ 1.500-2.000, sin embargo, un docente de primer ingreso gana aproximadamente US $ 500 dólares al mes Entonces, cuando un maestro se jubila, ese ahorro permite crear dos plazas más para atención de docentes.

El programa de gobierno Vida Mejor, también tiene un fuerte componente para educación pre básica; los fondos de la estrategia de Educación para Todos y el proceso de reubicación docente que ha liderado el gobierno, revisando la relación alumno-maestro.

En relación a los fondos externos, contamos con el apoyo de Alemania con la dotación de 200 millones de lempiras -aproximadamente 400 mil pupitres-; de España con los fondos de reconversión de deuda; de BID y UNICEF en formación y asistencia técnica. Así también se esperan fondos del Plan Alianza para la Prosperidad del Triángulo

Norte: Guatemala, Salvador y Honduras. Alemania también está apoyando a través de KFW, con la remodelación y construcción de centros escolares.

Desafíos como gobierno y país:

a) Seguir con la búsqueda de recursos. Del costeo total de política para el 2015 contamos con el 26% de los recursos, sin embargo para los próximos años tenemos una brecha del 74% si queremos alcanzar las metas propuestas.
b) Continuar con la medición de la inversión pública en niñez, lo que ha permitido crear conciencia e identificar el gasto o la inversión que hacen las instituciones, cosa de la que no necesariamente se dan cuenta y a veces se ven como esfuerzos aislados.
c) El año 2013 se hizo el primer informe y el año pasado fue publicado. Se está trabajando en la institucionalización para seguir con este proceso año con año, esperamos que hasta junio del presente año salga publicada la edición del 2014 y parte del 2015.
d) Este análisis se hizo clasificando el gasto en cuatro macro tipologías de derecho e identificando si se trata de gasto directo o indirecto; y si es directo a qué grupo etario iba dirigido. Esto permitió conocer en cada una de las instituciones del sector público, quienes están invirtiendo en educación.
e) Empoderamiento de las unidades ejecutoras a nivel de la Secretaría de Educación, para que puedan trasladar y llevar adelante esta necesidad de la sociedad civil y de todo el gobierno, que es universalizar la educación pre básica.

"***La educación es el pasaporte hacia el futuro; el mañana pertenece a aquellos que se preparan para él en el día de hoy***"

6.3.3. "Análisis presupuestario de la inversión en la niñez en Santa Lucía", Claudius Emmanuel, Director de Presupuesto Adjunto. Ministerio de Finanzas, Santa Lucía

A manera de contexto, Santa Lucía tiene 238 millas cuadradas de territorio, con una población de 172.623 habitantes para el 2014. Tenemos un ingreso per cápita de US$7.769 (2012) y la moneda local, el dólar del Caribe Oriental, mantiene un cambio referencial frente al dólar norteamericano de 2.7.

En relación a la economía y el deterioro fiscal, entre el 2004 y el 2013 los datos muestran:

- Bajo crecimiento y un nivel muy alto de desempleo
- Déficit fiscal muy grande e insostenible
- Deuda pública muy alta y en crecimiento to GDP ratio

La reforma presupuestaria contó con el apoyo de CARTAC. Esto nos llevó a crear un presupuesto basado en resultados de desempeño, lo que se implementó en el 2014, aunque asumimos el compromiso desde el 2011.

Entre los resultados de esta reforma presupuestaria, está el que hayamos ampliado el período de planificación a 3 años, para que ésta sea a mediano plazo, lo que nos permite establecer metas presupuestarias anuales y multianuales y un marco referencial de gasto a mediano plazo; además tener un control más amplio del manejo de ese gasto. Vale decir que estas reformas se han dado por medio de procesos graduales.

La aprobación de nuestra política de protección social, que se dio por medio de consenso en el 2014, comprende una visión integral y crea una estrategia de país en el campo de la inversión social, con un mínimo de protección para todos los residentes y establece una demanda en el presupuesto nacional para financiamiento a mediano plazo.

En cuanto a la experiencia, hemos creado nuestro propio concepto de plataforma para Santa Lucía. El flujo de protección social requiere de ciertas especializaciones. El análisis de planificación se ha hecho con asesoría de instituciones externas, como la Universidad de Maastricht. Esto ha permitido que desde el 2104 podamos contar con un análisis presupuestario de la inversión en la infancia, en áreas como educación, protección infantil, protección social y salud, así como del sector fiscal en relación a los pisos de protección social.

Esto cubre la colaboración entre ciclos presupuestarios entre el MOF y las agencias de protección social. El objetivo del estudio es analizar las políticas presupuestarias a nivel nacional en términos de gastos e inversión en intervenciones sociales y la efectividad de la asignación presupuestaria y operacional en términos de su eficacia directa o indirecta para los niños. Hemos buscado maneras de incrementar la eficiencia y la eficacia de nuestro gasto y determinar el impacto en las finanzas públicas, del desarrollo de una política pública a nivel nacional centrada en las prioridades de la niñez, así como determinar la manera en que esto ayuda a enfocarnos en la niñez. Abordamos también la equidad y la justicia dentro de la asignación presupuestaria.

En cuanto a la metodología, ésta incluye una contextualización de la población, del mercado laboral y la pobreza; una evaluación del bienestar general del niño y su privación de ciertos servicios y derechos. Para ello hemos analizado la historia de Santa Lucía con miras a comprender mejor la historia de bienestar de los niños. Esta metodología también incorpora aspectos macroeconómicos y fiscales y el análisis presupuestario de los ministerios en salud, educación, protección social y protección de la infancia. Eso es parte del trabajo del Ministerio de Transformación Social que aborda políticas, ejecución presupuestaria y evaluación de beneficios.

A un nivel más profundo en la metodología hay ajuste de datos y en relación a éstos combinamos el gasto de capital con el gasto recurrente y, en un segundo momento,

buscamos establecer el gasto en base a una clasificación económica que depende de los programas de cada ministerio. Para ello hemos avanzado en la investigación para saber cuáles son los componentes específicos en salarios, gastos operativos, etc.

El tercer paso de la metodología tiene instancias que permiten ver tendencias:

- Capital combinado y gastos recurrentes;
- Gastos según clasificación económica;

El cuarto paso se centra en:

- Eficiencia en la asignación;
- Incidencia del beneficio y efectividad de la focalización; e
- Indicadores clave de desempeño, que nos permiten ver cómo se están realizando las actividades

En cuanto a los resultados, en relación al bienestar general de la infancia, la investigación muestra que el 61,1% de los niños, es decir, 2 de cada 3 niños están en buenas condiciones. En el área de salud y nutrición, vemos que el gasto en medicina llega al 36.7 %, mientras un 63,3% son gastos administrativos, siendo los gastos en salarios el rubro más alto, es decir, el 32.6% de los mismos. Existe un alto nivel de gasto en caja chica (44% del total del gasto en salud en el 2012).

En el sector educativo tenemos una insuficiente inversión en el desarrollo de la infancia temprana; el gasto per cápita en la infancia temprana es de $ 572 mientras que en educación es de 6.000 dólares, es decir hay una brecha significativa. El gasto en el desarrollo de la infancia temprana es muy bajo y la mayoría cubre salarios, más o menos el 96% del gasto del ministerio. Tenemos que recuperar ese exceso de gasto.
Desde el punto de vista de la equidad del gasto, se gasta con mayor equidad entre géneros pero faltan logros en el gasto entre los hombres en términos educativos. Hay dificultades para evaluar las necesidades presupuestarias de los niños. Esto es un desafío.

En lo relativo a la protección de la infancia hemos tenido dificultad para hacer una evaluación precisa de las necesidades presupuestarias de niños y niñas; no existe una focalización presupuestaria clara y eso dificulta el monitoreo; no hay claridad en los objetivos dirigidos a la protección de la infancia ni en la coordinación a nivel nacional.

En el área social, hay en general un gasto bajo en transferencias de dinero y otros servicios, así como insuficiente claridad y enfoque en los objetivos; los programas de mercado laboral activo, representan en el reparto del gasto aproximadamente el 60%; y existen además demasiados programas y excesivas agencias de administración.

¿Qué lecciones hemos aprendido?

- Se necesita interpretar los resultados de los estudios, poniendo mayor atención a la información específica de cada ministerio. Además falta información sobre determinados temas.

- Necesidad de un proceso continuo de construcción de capacidades.
- Importancia de defender, basados en la evidencia, una gestión presupuestaria que dé respuesta a la infancia
- Ciertos ministerios están a cargo de promover estos cambios, pues la idea es que tengamos entidades específicas que impulsen esto dentro del ejecutivo y el legislativo.

Desafíos

Entre los desafíos en relación a la información, está la no disponibilidad de información; la calidad de la misma; la existencia únicamente de series limitadas a 5 años atrás (2009-2013/14) y la ausencia de información reciente sobre evaluación de la pobreza. El último estudio se dio en el 2005/06, pero sería importante tener información de períodos anteriores.

Limitada retroalimentación sectorial en resultados preliminares, en relación a los contenidos técnicos. Por otro lado el volumen de información también es un problema por la cantidad abrumadora de datos sin discernir.

Es necesario desarrollar una metodología para la elaboración de informes y así evitar retrasos en su presentación final.

El ejemplo de Santa Lucía podría servir de modelo para países pequeños, en tanto vemos que utilizar la información de manera oportuna puede dar resultados positivos. Especialmente en lo que tiene que ver con:

- Abordar la planificación integral en un contexto de economías unificadas
- Experiencias comunes de reformas presupuestarias en proceso de implementación.

Es importante también el fortalecimiento de la capacidad nacional para implementar una metodología de planificación presupuestaria enfocada a infancia y género.

Recomendaciones

Especialmente, establecer un marco nacional para un presupuesto que responda a las necesidades de los niños; tener un proceso más integral y detallado de recolección de información que permita una mejor focalización de las medidas. Mejorar los sistemas de monitoreo y evaluación para ver hasta qué punto las asignaciones presupuestarias benefician efectivamente a quienes deben hacerlo. Mejorar la coordinación entre los ministerios para optimizar recursos y gastos. Construir la capacidad de sector público para mejorar la gobernanza y la respuesta institucional.

6.3.4. "Valor público del gasto. Proceso presupuestal y su articulación con la planeación y seguimiento", Camila de la Paz Salazar Uribe, Dirección de Inversiones en Finanzas Públicas. Departamento Nacional de Planeación, Colombia

La experiencia que vamos a compartir con ustedes es cómo mediante el proceso presupuestario y su articulación con la planeación y el seguimiento, se pueden distribuir los recursos escasos de una manera eficiente, favoreciendo las inversiones, en este caso en la primera infancia.

A modo de contexto, las inversiones y finanzas públicas deben garantizar el cumplimiento tanto de las metas de políticas como de las fiscales, en este caso en Colombia sabemos que tenemos la regla fiscal y eso determina la cantidad de recursos que se pueden invertir en las políticas. Estas metas están contenidas en el marco fiscal de mediano plazo, el Plan Plurianual de Inversiones y el Plan Nacional de Desarrollo, todo esto termina anualmente en la Ley de Presupuesto General de la Nación y éstos son instrumentos que hacen parte del sistema presupuestal colombiano.

En la ley anual de presupuesto se incluye el plan operativo anual de inversiones y éste contiene todos los proyectos de inversión mediante los cuales el nivel central de gobierno asigna recursos para atender las diferentes políticas del país. Para una adecuada programación del presupuesto, es fundamental que se cuente con instrumentos que involucren la totalidad del ciclo presupuestal y el ciclo de los proyectos, desde la formulación hasta la evaluación ex-post.

Para ello el Departamento Nacional de Planeación, la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas, desarrollaron el banco de inversiones y finanzas públicas de la nación, en el que se encuentran registrados todos los proyectos de inversión del país. Este banco cuenta con información completa sobre lo que se hace en materia de inversión en Colombia; se busca consolidar una cultura nacional de proyectos a través de una captura de información de calidad que permita orientar el presupuesto y avanzar hacia la presupuestación por resultados.

Es importante en este contexto recordar los desafíos que se planteó Colombia en los dos seminarios anteriores. Desde el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se indicó que el presupuesto debe contestar las siguientes preguntas:

¿En qué se gasta?

¿Para qué se gasta?

¿Para quién se gasta?

¿En dónde se gasta?

¿Qué resultados se alcanzan con estos recursos?

En torno a estas preguntas se plantearon varios retos:

- Vincular el presupuesto a indicadores de gestión y resultados.
- Estandarizar los procedimientos de reporte y captura de información
- Formalizar principios de calidad y eficiencia para la generación de información presupuestal y de desempeño del gasto público.

Por otra parte el Departamento Nacional de Planeación es consciente de la importancia de saber en qué se gastan los recursos, a qué costo y qué resultados se alcanzan con estos recursos.

Para ello es importante primeramente definir el gasto en niñez y adolescencia, es decir ¿qué es el gasto en niñez y adolescencia? para poder medirlo a partir de la definición. Se deben hacer explícitas las relaciones entre los insumos, los productos y los resultados de los programas de inversión de tal manera que sea posible articular la presupuestación y las metas del gobierno; y se debe contar con instrumentos de medición del desempeño que reflejen la eficacia, la eficiencia y la efectividad del gasto público dedicado, en este caso, a la niñez y adolescencia.

Por su parte el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, desde una perspectiva más específica centrada en primera infancia, plantea que es necesario desagregar el presupuesto por ciclo vital y enfoque diferencial, identificar a los beneficiarios del gasto como tal, unificar criterios e institucionalización del seguimiento para poder hacer de una forma articulada dicho seguimiento e identificar el gasto en niñez de las entidades territoriales. Así mismo el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar plantea que es importante asociar el presupuesto y los resultados

En el marco de este contexto, esta experiencia quiere ayudar a contestar las preguntas del panel:

La experiencia de Colombia, se denomina Estrategia de Desempeño de la Inversión Pública Nacional, y básicamente lo que busca es transformar la visión tradicional del gasto hacia una visión del valor público de la inversión, consideramos que el Estado genera valor público si cumple con los objetivos de su quehacer legal y constitucional. Para el caso de Colombia dentro de estos quehaceres se encuentra tanto la garantía del ejercicio de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, como su desarrollo integral

La visión tradicional se preocupa mucho por el tamaño de los montos que se invierte y no tanto por en qué se invierte y para qué se invierte. Precisamente ésta es la visión del valor público que se preocupa por: en qué, cómo y para qué se invierte. Al conocer los productos, los resultados e impactos que se logran con la inversión y los costos asociados se puede determinar de mejor manera la eficiencia del gasto público.

Desde la visión del valor público del gasto se tiene como objetivo fundamental la gestión eficiente y efectiva de la inversión pública y se considera que la inversión es eficiente si el Estado es bueno transformando el dinero en productos y servicios que esperan atender los objetivos de política; y se considera que es efectiva si esos servicios y bienes que se generan cumplen los efectivos que se han planteado desde la política.

Esta gestión eficiente y efectiva se caracteriza por tener prioridades claras, por estructurarse en programas asociados a metas concretas de políticas como tal y estar atada al desempeño de programas y proyectos

A partir de esta teoría, desde el año 2010 se ha venido desarrollando esta estrategia de la gestión de la inversión. Se inició con un marco conceptual del desempeño de la inversión y se elaboró un diagnóstico de procedimientos de pre inversión, es decir, cómo estaba Colombia en materia de la primera etapa del ciclo de proyectos de inversión en el que se formulan los proyectos y se registran en el banco de proyectos.

En el 2011, se diseñó una metodología para el cálculo de indicadores de desempeño y se ajustaron las herramientas de pre inversión, es decir se mejoraron las herramientas que se utilizaban para capturar la información inicial de los proyectos y registro de los mismos. Luego se desarrolló un marco conceptual de los niveles de intervención pública porque para poder implementar esta estrategia era importante tener claro cuáles eran esos distintos niveles y desde qué perspectiva se podía abordar el desempeño de la inversión.

Desde el 2013 se implementó la primera fase de identificación de la cadena de valor en la programación del presupuesto de inversión del 2014 y se evaluó la calidad de la información que las instituciones registraron a partir de esa primera identificación de las cadenas de valor En el año 2014/15 se consolidaron las cadenas de valor de los proyectos de todas las entidades que hacen parte del presupuesto central y se hizo una armonización de esas cadenas, con una identificación de costos que permitía incluir dentro de ella qué recursos estaban destinados para cada proyecto y para cada producto.

En el primer seminario se explicó que en Colombia el presupuesto general de la nación tenía una clasificación funcional del gasto, mientras que el Plan Nacional de Desarrollo que es nuestra carta de navegación en cada gobierno, tiene una clasificación de política pública del gasto. Aquí encontramos un desafío importante y es que si las clasificaciones no estaban homologadas era muy difícil hacer seguimiento de la inversión de una forma uniforme.

Para el Plan Nacional de Desarrollo, que está terminando su proceso de sanción como Ley de la República, se cambiaron las clasificaciones presupuestales, se volcó la visión funcional del gasto hacia la visión de política pública del gasto y se homologaron las especificaciones.

Hasta ahora, como se pueden dar cuenta, el eje central de esta estrategia es la identificación de las cadenas de valor de los proyectos de inversión. Esto permite articular los objetivos generales de los proyectos con los objetivos específicos, con los productos y las actividades y esto permite a su vez que la identificación de los costos por actividad, producto y objetivo nos den una visión clara de lo que se está haciendo con las inversiones en el país.

Esta relación lógica permite consolidar la identificación para la programación de los presupuestos. Esto se alcanzó a hacer para la vigencia del 2014 y 2015. Adicionalmente dentro de la identificación de la cadena de valor y con el objetivo de unificar información y hacerla comparable, se incluyó en la identificación la caracterización de las actividades y productos según las clasificaciones CPC y CIIU que usan

clasificaciones a nivel internacional, las que posteriormente permitirán hacer comparaciones.

Los resultados de la implementación de la estrategia:

1. Antes de la implementación de la estrategia, la información de los proyectos registrados tenía muchas oportunidades de mejora: no habían objetivos específicos claramente definidos para los proyectos; no era clara la identificación de los bienes y servicios que se generaban con cada proyecto y se desconocía el monto asociado a cada producto, solo había un monto global de cada proyecto pero no había identificado un monto asociado a cada producto específico.
   Al implementar las cadenas de valor en los proyectos se mejoran estos aspectos y hay una identificación clara de todos los productos que se generan a través de los proyectos de inversión; cuáles son los costos asociados a estos productos y las actividades que se realizan para cada uno de esos productos y el costo por actividad. Se puede identificar la relación secuencial y lógica entre objetivo general, objetivos específicos, productos y actividades en todas las operaciones de inversión nacional.

2. En lo que se refiere a la identificación de la cadena de valor, el DNP y el Gobierno Nacional con todas sus entidades están trabajando en identificar cadenas de valor tipo, sectoriales y transversales e intersectoriales, pues en el análisis de la información que se realizó se encontró que hay muchas cosas que se hacen de manera parecida o similar o que son intersectoriales, por lo que al identificar estas cadenas tipo se puede generar una mejor eficiencia, tanto en la formulación de proyectos como en el resultado mismo.

3. Se encontraron operaciones de inversión diferentes a proyectos, operaciones como por ejemplo cofinanciación de inversiones en lo que se hace con los gobiernos territoriales; inversiones que requieren una permanencia prolongada en el tiempo y por lo tanto no son proyectos de inversión propiamente tales; o cierto tipo de transferencias. Por lo tanto, la información para este tipo de inversiones no debe ser tratada de la misma forma que la información para los proyectos de inversión porque causa dificultades en la metodología misma y en el análisis y la clasificación de la inversión. Estamos trabajando en esto.

4. En cuanto a las clasificaciones CPC y CIIU, el DANEC (Departamento Administrativo Nacional de Estadística de Colombia) hizo una homologación de la clasificación internacional y nos dimos cuenta que en esta homologación que existe actualmente no hay una información detallada lo suficientemente desagregada para los proyectos de inversión pública. Las actividades y los productos del sector privado están plenamente identificados pero los del sector público no. Se está trabajando con el DANEC en el desarrollo un poco más detallado de esas clasificaciones.

5. Finalmente, se está trabajando en estandarizar los indicadores de seguimiento para los proyectos de inversión y hacer un banco general estandarizado de los mismos.

Otro punto fundamental del desarrollo de la estrategia fue el incluir a la cadena de valor en el seguimiento presupuestal, lo que permitió identificar que la calidad de los productos e indicadores era susceptible de ser mejorada, pues desde la misma formulación de los indicadores había deficiencias en la información y poca estandarización, lo que no permitía hacer comparaciones de la información entre sectores y proyectos. Considerando la intersectorialidad es fundamental tener esta estandarización a nivel central.

Los desafíos en este punto se concentran en definir un proceso de retroalimentación del seguimiento a través de los involucrados tanto en la formulación como en el seguimiento y mejorar la manera en que los formuladores de política a través de los indicadores pueden garantizar el cumplimiento de las metas de política que se fijan.

Finalmente como resultado más importante tenemos que con lo implementado de la estrategia de desempeño, en este momento podemos evaluar una tasa de sacrificio de las alternativas de inversión Por ejemplo, hoy sabemos que sujetos a las restricciones presupuestales que están dadas por los recursos limitados con que cuentan los países en general, mantener un Km de vía significa dejar de cofinanciar en promedio 2.145 raciones de desayunos y almuerzos escolares durante 180 días. Este tipo de información nos permite a partir de la valoración de la tasa de sacrificio o tasa de oportunidad de las inversiones, llegar a una distribución eficiente de los recursos que propenda por los objetivos de política que se traza el gobierno en sus diferentes instrumentos de planificación.

Los desafíos que tenemos como país

- Mejorar la eficiencia del gasto, involucrando la valoración del costo de oportunidad en el proceso de programación presupuestal
- Adoptar la técnica de orientación de las inversiones a resultados, como uno de los instrumentos de gestión de la inversión pública. Esto ya es una ley o está en proceso de serlo.
- Promover la adopción de la estrategia de inversión por resultados en el nivel territorial.
- Apropiar a los actores de su información
- Involucrar a los demás actores para que sea utilizada en la planificación estratégica, en la toma de decisiones y en la asignación de recursos, y por demás actores me refiero al sector privado y a las otras fuentes de financiación que son fundamentales para el desarrollo de las políticas en primera infancia.

6.3.5. "Calidad del gasto social en Ecuador. Avances hacia la presupuestación por resultados", José Grijalva, Director de Calidad del Gasto Público. Ministerio de Finanzas, Ecuador.

Este panel es interesante porque se enfoca de manera específica en los instrumentos. En nuestro caso, vamos a presentarles los esfuerzos realizados en Ecuador en relación a la calidad del gasto social y los avances hacia la presupuestación por resultados. Iniciaremos con una breve descripción del ámbito normativo, después resaltaremos los temas macro, que finalmente son los que nos permiten evidenciar qué se está haciendo como política en este ámbito, y después entraremos en la parte específica de revisión de los instrumentos.

Recientemente la Constitución de la República cambió su principal marco normativo; en él se brindan algunos instrumentos importantes para incorporar la planificación en la presupuestación. En términos generales, a veces parece que este tema es menor pero, al contrario, marca todas las reglas de juego hacia un sistema nacional de planificación sumamente robusto. En el Ecuador es administrado por una rectoría nacional, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, que es una entidad que trabaja de la mano con el Ministerio de Finanzas -Ministerio de Hacienda o de Financiamiento Público en el resto de países- los que en todo caso básicamente cumplen con la misma función.

¿Qué cambio de reglas de juego tiene Ecuador en la administración de sus finanzas públicas?

Este cambio se da a partir de la expedición de la Nueva Constitución y del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas en el año 2010. Como uno de sus principales lineamientos destaca la vinculación de la planificación a la ejecución presupuestaria. En términos generales, la ejecución presupuestaria es un término bastante amplio y por ende hay que verlo de manera integral en la programación, formulación, ejecución, seguimiento y evaluación. Desde esta perspectiva dichos elementos han sido acotados a nivel de instrumentos, normas técnicas y de herramientas de seguimiento.

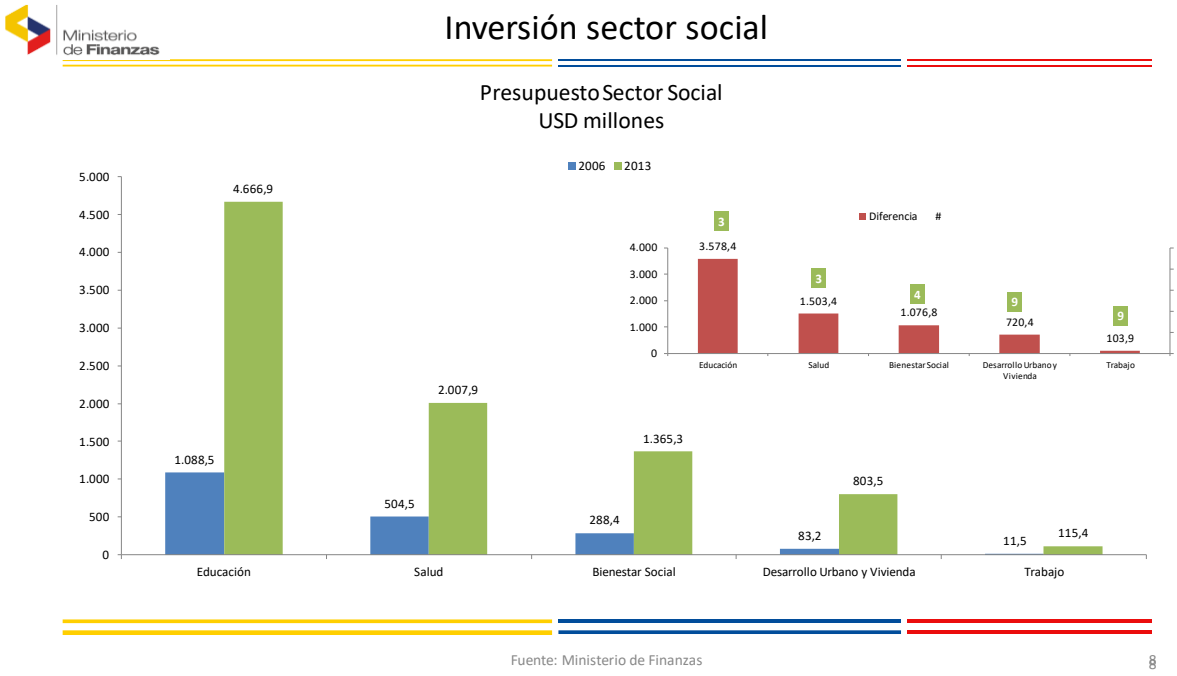
Veamos un poco los temas macros, que nos van a permitir tener una referencia bastante clara de lo que hemos hecho en los últimos años. El crecimiento real del PIB en el Ecuador en el 2013 fue de 4,6%, mayor que el de Chile (4,1%) y el de Brasil (2,5%), países con altos grado de inversión. Tenemos una política importante para tener cada vez menor dependencia del petróleo; esto se evidencia con el crecimiento del sector no petrolero, el que entre el 2011 y el 2014 creció el 5,8%. En el 2013 la balanza de pagos global registró un superávit de 2% del PIB. Básicamente, esto demuestra que se está llevando a cabo de manera coordinada, una política de administración del crecimiento económico en conjunto con el sector fiscal, de manera coordinada.

En el 2013 cerramos con un crecimiento del PIB real de 4,6%. Nuestra balanza de

pagos, si bien responde de manera importante a la variación de los precios de las materias primas a nivel internacional, presentó un saldo negativo para el 2014 de USD 424 millones. Estamos llevando a cabo algunas políticas, sobre todo a nivel de regulación, las cuales nos van a permitir enfrentar contingencias y shocks externos.

Tal vez el decir cómo podemos mantener los gastos sociales en comparación con el stock de deuda no sea la mejor respuesta, pero sí es una importante comparación el cómo estoy atendiendo el servicio de la deuda pública en comparación con el gasto social.

El gráfico que sigue compara la inversión en el sector social entre los años 2006 (barra azul) y 2013 (barra verde). El crecimiento de los presupuestos en estos ámbitos ha sido de 2, 3 y 4 veces más de lo que teníamos anteriormente.



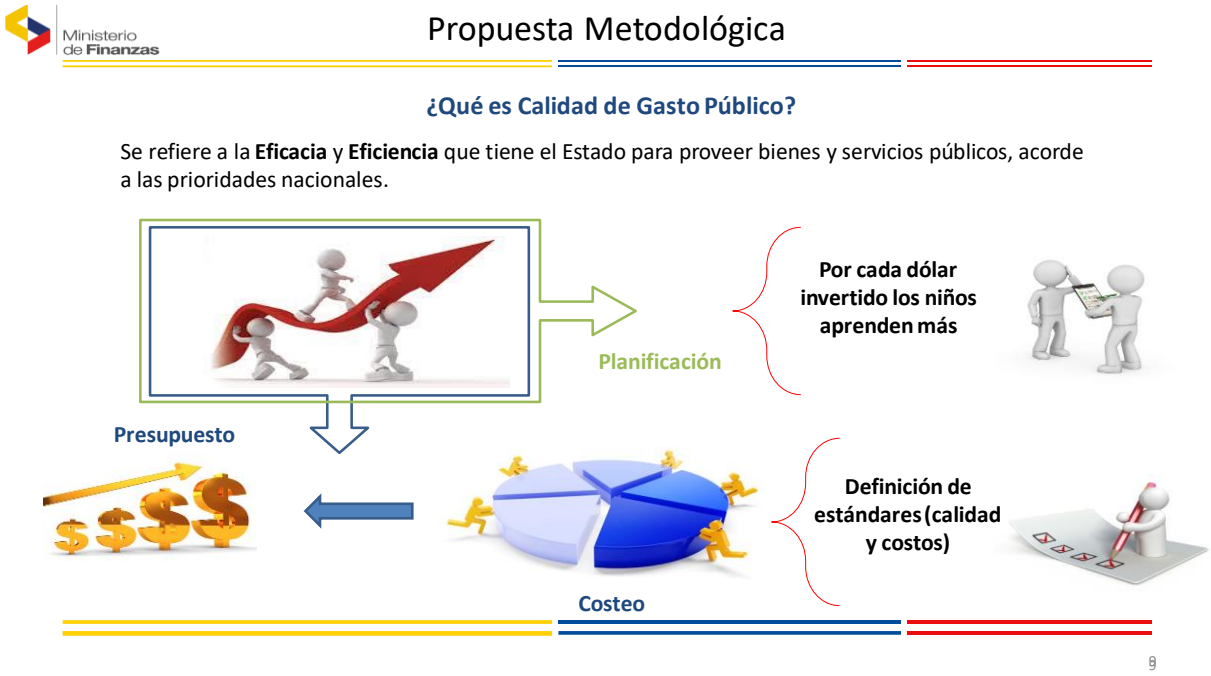
Es decir, una vez que hemos incrementado de manera importante el presupuesto, porque creemos que el social es uno de los sectores prioritarios de atención, es importante empezar a ver también los elementos de calidad del gasto. Como principal incógnita hay que definir ¿qué es calidad de gasto? Y es que a veces es fácil hablar: hagamos calidad de gasto en educación, en salud, en el sector social, en las construcciones. Pero si uno va a la rectoría de estos ministerios y pregunta ¿qué es calidad de gasto?, difícilmente les van a poder responder de manera concreta.

Calidad de gasto, tal vez desde una visión un poco ortodoxa, no es nada más que la eficiencia operativa y la eficiencia asignativa. ¿Qué quiere decir esto de la eficiencia asignativa? Que el dólar que yo pongo en un determinado sector debe tener una mejor respuesta; y la eficiencia operativa, que los recursos que yo utilizo para dar dichas

prestaciones sean optimizados de la mejor forma.

¿Cómo lo hemos traducido metodológicamente? Teniendo una planificación sumamente robusta para poder respondernos incógnitas tales como ¿por cada dólar invertido, los niños aprenden más? En Ecuador hemos ampliado las coberturas de atención del servicio educativo en los últimos años, pero, ¿qué pasa con la calidad de la educación? ¿Están aprendiendo más los niños? ¿Cuáles son los recursos que estamos asignando particularmente para ese propósito?

Otro de los elementos importantes ha sido el costeo. Aquí hemos hecho un trabajo significativo a nivel normativo. En el Reglamento del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas se decidió instaurar unidades de costeo en las identidades rectoras de política pública, con la finalidad de que se empiece a pensar sobre la eficiencia operativa en la gestión de sus actividades.



Tenemos un presupuesto en base a una asignación y ejecución histórica. A partir de la rectoría de la SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo), ha habido un cambio importante en la administración de la planificación. Si bien nos falta todavía, creo que el camino que hemos recorrido es muy positivo. Tenemos algunos instrumentos de planificación bastante robustos y lo que queremos lograr es un presupuesto en base a objetivos nacionales. Hay algunos objetivos nacionales que están plasmados en diversos instrumentos. El primero es el Plan Nacional de Desarrollo, el cual está conformado por 12 objetivos nacionales. Y a nivel inferior tenemos algunos otros instrumentos: las agendas de coordinación intersectorial, la misma planificación estratégica de las entidades, que incorporan importantes elementos de planificación.

¿Qué estamos haciendo con los instrumentos para la gestión de la calidad del gasto público? Uno de los elementos principales es el presupuesto por resultados. El año

anterior tuvimos una importante restructuración programática. ¿Qué es lo que sucedió? Que en el año 2008, cuando nosotros empezamos a utilizar nuestro nuevo sistema de administración financiera, el concepto del programa no fue utilizado adecuadamente en la estructura transaccional. A manera de ejemplo, antes teníamos cerca de 390 programas en todo el presupuesto general del Estado, actualmente los hemos reducido a menos de la mitad y lógicamente con conceptos importantes de planificación en cada uno de ellos. Estamos de acuerdo en que falta más por recorrer, pero como ustedes saben éste es un ejercicio a mediano y largo plazo.

La evaluación del gasto público es otro elemento que se ha fortalecido de manera importante. Hemos iniciado una evaluación de las mismas estructuras programáticas -esta competencia la tiene la SENPLADES- y los costeos de productos y servicios. Este es un ejercicio nuevo, se empezó a desarrollar desde el año anterior y los resultados han sido bastante positivos.



La parte metodológica la voy a abordar de manera rápida porque estoy seguro que conocen este tema bastante bien. Básicamente, a partir de la cadena de valor público se definen cuáles van a ser las orientaciones programáticas de los presupuestos públicos en las entidades. Es decir, una definición de programas y subprogramas estratégicos, lo que constituye un ejercicio de definición de atención de prioridades. Esto es, la famosa matriz de marco lógico que está presente en la mayoría de instrumentos de planificación.

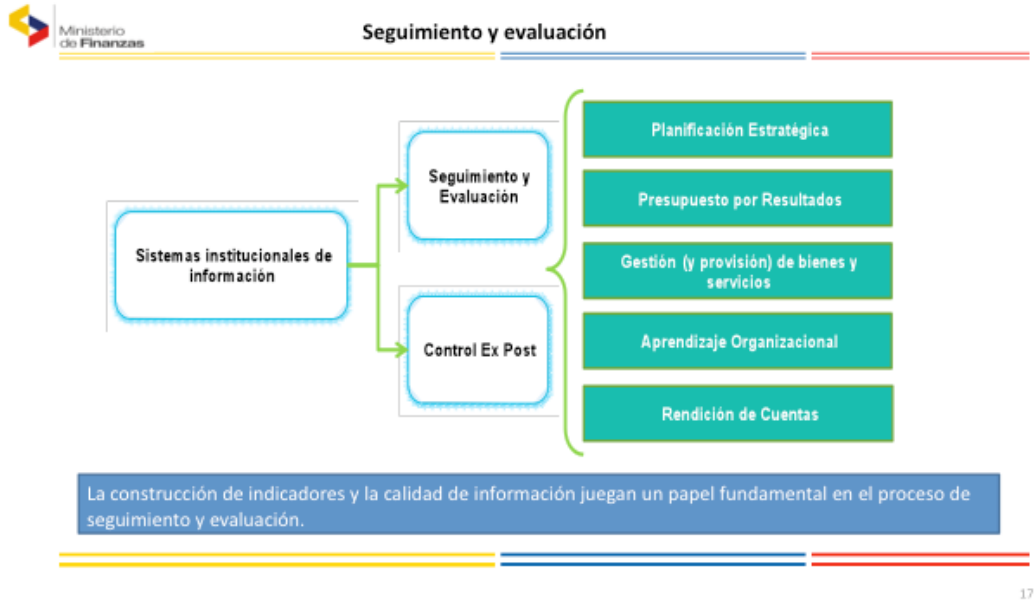
En los ejercicios de costeo estamos delimitando estándares y se está haciendo un replanteamiento de indicadores para medir el desempeño de las instituciones. En el caso de la educación, por ejemplo, en algún momento nos enfocamos mucho en las coberturas y ahora es importante pensar en la calidad, pero esto exige un replanteamiento de los mismos instrumentos que están presentes. Una síntesis de lo que

les he mencionado: partir de un presupuesto por resultados el cual me permite relacionar la planificación, el sistema de finanzas públicas y, transversalmente, la evaluación del gasto público.

¿Cuáles son los componentes deseables de un presupuesto por resultados?

Mejorar la calidad de la cobertura del registro de la información y el perfeccionamiento de los clasificadores. Qué, a nivel programático se permita estructurar y viabilizar el presupuesto de atención en los principales eslabones de la cadena de valor, un seguimiento retroalimentador. La integración entre la planificación y la administración financiera debe ser mucho más dinámica. Es sumamente necesaria la coordinación intersectorial, una coordinación intersistémica.

A veces uno de los problemas más grandes que tenemos en la administración presupuestaria es que cada entidad ve su sector como una isla; por lo tanto es importante repensar que las actividades que todas éstas realizan tienen muchas veces el mismo objetivo. Mejorar la transparencia y la rendición de cuentas también fue una de las preguntas que salió en la mañana. ¿Qué estamos haciendo para comprobar que las asignaciones públicas están cumpliendo con los objetivos delimitados en la planificación y la capacidad para la gestión? El tema está relacionado con la eficiencia operativa.



Dos elementos transversales queremos fortalecer en este período, éstos son el seguimiento y la evaluación. ¿Cómo lo vamos a hacer? A partir del planeamiento estratégico nacional, institucional, asociado a un sistema de seguimiento y de evaluación presupuestaria. Básicamente esto parte de los sistemas institucionales de información y se cruza con dos ejes transversales: el seguimiento y la evaluación y el control *ex post*. En el gráfico anterior tenemos algunos instrumentos como, por ejemplo, evaluaciones de impacto, entre otros.

Para finalizar, ¿cuál es el resumen del proceso metodológico que estamos llevando a

cabo?

Se hace a partir de la identificación de bienes y servicios públicos, lo que implica la construcción de cadenas de valor y una reformulación presupuestaria. Un segundo paso es la determinación de programas -con algunos elementos que ya se mencionaron previamente-. En tercer lugar, la estimación de los costos: reales, referenciales y los estándares de calidad. Cuarto, la creación de indicadores de seguimiento y evaluación (actividades, procesos, resultados, impacto). Es importante destacar que estos indicadores ya están dados en la planificación y se los toma, sobre todo, de la planificación estratégica de las mismas entidades.

6.3.6. "Políticas, herramientas y estrategias para medir el impacto y calidad de la inversión en la niñez y adolescencia" Oscar Lovera, Director General de Presupuesto. Ministerio de Hacienda, Paraguay

Queremos compartir con ustedes algunas experiencias que tenemos dentro de Paraguay en materia de gestión pública como un todo; desde una visión a partir del presupuesto y desde las funciones que hoy tiene el Ministerio de Hacienda. Me gustaría iniciar con una pequeña descripción de lo que es Paraguay.

Es uno de los dos países mediterráneos de América del Sur, con una población aproximada de 6'700.000 habitantes; hablamos dos idiomas, el español y el guaraní; tenemos un PI per cápita de casi 4.500 dólares corrientes.

En el Paraguay se están haciendo reformas importantes en materia de gestión pública, principalmente en la generación de recursos; muchas de ellas en materia de recaudación de impuestos, pero esto no ha cambiado la estructura. Me refiero a que la base económica del Paraguay depende hoy en día en un 20% de la actividad primaria agrícola ganadera, lo que tiene un impacto en toda la economía nacional, cuando incorporamos a toda la cadena aproximadamente 40% del producto interno bruto. Es así que la economía de Paraguay responde mucho a situaciones exógenas, por ejemplo, el clima. Dos sequías -en los años 2009 y 2012- afectaron terriblemente la economía, por lo que tuvimos caídas en el 2009 de más del 4% del producto y en el 2012 de 1,9%. Eso condiciona también nuestra capacidad de recaudar, al ser estos sectores los que generan menor impacto en materia de recaudación.

Actualmente la presión tributaria de Paraguay es alrededor del 12%, siendo una de las más bajas de toda la región. Vemos que los ingresos tributarios han tenido, en términos nominales o de variación, importantes incrementos en el año 2014 y una expectativa importante también en el 2015, pero sigue siendo insuficiente.

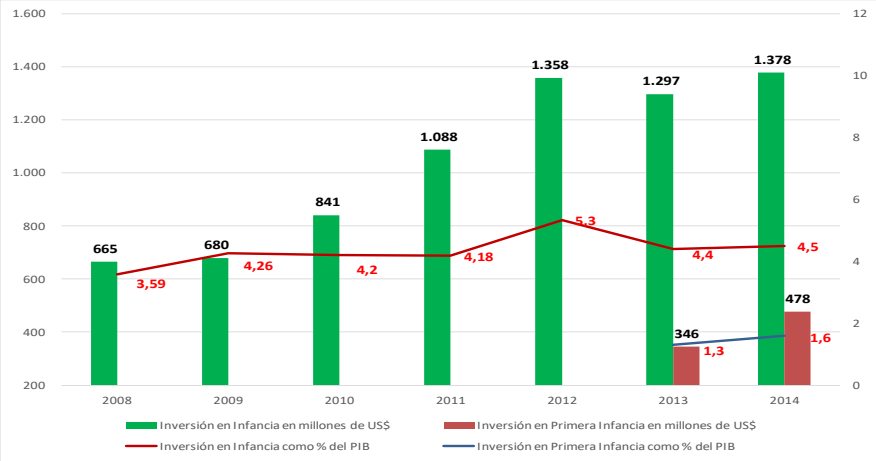
El gasto social en el año 2014, en términos del gasto total, fue alrededor del 50% y en términos del producto, aproximadamente del 11%. Dentro de esta estructura del gasto social tenemos lo que es la inversión en la infancia, como gasto total en el gasto público total para la administración central, que concentra prácticamente todas las gestiones de gobierno que realiza el Estado. En el año 2014 éste representó el 21% del gasto total

asignado para la administración central. Tuvimos años donde esta relación era mucho más importante, por ejemplo en el 2010-2011, pero ha habido un incremento en sectores, principalmente en el área de infraestructura a través del endeudamiento, lo que ha hecho que esta relación vaya disminuyendo.

Con respecto a la inversión en infancia, tomando en cuenta la metodología que se trabaja con UNICEF, tenemos una participación en términos del producto para el año 2014 de 4,5%. En el gráfico siguiente, se aprecia que para el año 2012 tenemos un pico de participación del gasto de 5,3% pero esto se explica principalmente, por la caída del producto interno bruto (PIB) que había mencionado al principio.

MINISTERIO DE HACIENDA

Inversión en Infancia 2008/2014 y Primera Infancia 2013/2014 - % PIB



7

En Paraguay, desde el Ministerio de Hacienda, estamos trabajando fuertemente en un proceso de visibilidad de la gestión pública. Principalmente estamos trabajando con el Sistema Integrado de Administración de los Recursos del Estado (SIARE) en el que se encuentran todos los sistemas o subsistemas que conforman el sistema de presupuestación (tesorería, contabilidad).

Se está trabajando también en soportes que permitan el acceso público de una forma mucho más amigable a los sistemas que hoy están disponibles para el sector público. Uno de ellos es el SPIR, que es un sistema de generación de informes y reportes que está disponible en la página del Ministerio de Hacienda, el cual permite a cualquier ciudadano a acceder a informes mucho más amigables, y éstos pueden ser descargados en formato Excel u otros formatos que puedan usarse. Lo mismo tenemos para el BOOST, que es una base de datos que contiene toda la información de la ejecución presupuestaria. Existe una base de datos del 2003 al 2013, que se trabajó con el Banco Mundial. Esto permite también una interrelación con los demás sistemas disponibles como es el de recursos humanos, el SINARH, contrataciones públicas; una integración para tener información oportuna.

Cuando estructuramos el componente de gasto social -que es el más agregado- bajamos a los programas presupuestarios prioritarios y finalmente a la inversión en la infancia, que es donde vemos el detalle de cuál es el gasto asignado a este sector. Los avances que estamos haciendo en materia de gestión se dirigen principalmente a la gestión por resultados, donde tenemos -similar a lo que presentó José Grijalva- una interrelación o articulación entre lo que es la planificación y la programación, con miras a determinar cuáles son los resultados esperados para atacar un problema observado por parte del Estado.



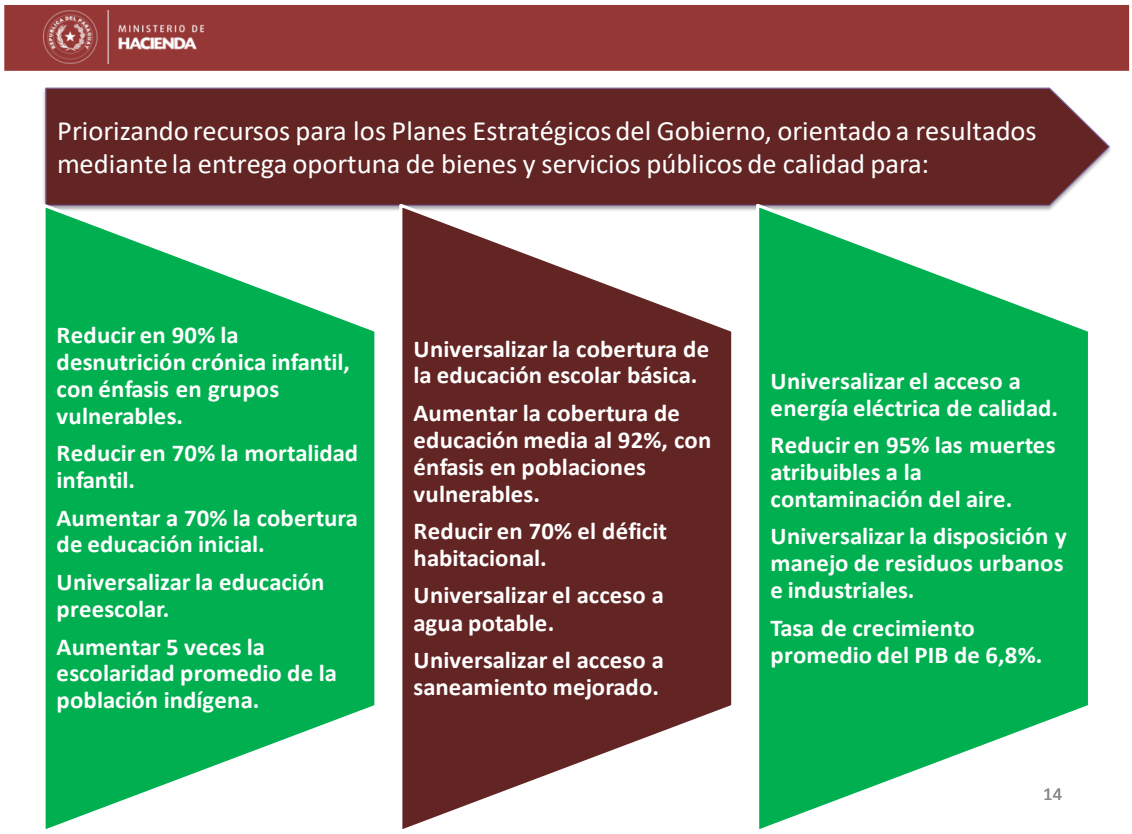
Herramienta informática integrada para un efectivo seguimiento de ejecución presupuestaria. Proporcionando evidencia sobre todo el proceso presupuestario.

El enfoque que tenemos como Ministerio de Hacienda es el "Presupuesto por Resultados", el que incorpora la estructura por programas, los indicadores de desempeño, el balance anual de la gestión pública y la evaluación de los programas públicos.

Lo que estoy presentando en este momento son algunos de los objetivos que se ha trazado el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030. En diciembre del año pasado el gobierno paraguayo, a través de la Presidencia de la República, aprobó el Plan Nacional de Desarrollo, Paraguay 2030, donde se establecieron tres ejes prioritarios con cuatro líneas transversales, que contienen 12 objetivos estratégicos. A partir de esos 12 objetivos estratégicos se definieron otros 72 objetivos a alcanzar en Paraguay en el año 2030, con unos objetivos intermedios en Paraguay 2018.

Presentamos aquí aquellos objetivos que están orientados al sector que nos ocupa: infancia y adolescencia. Por ejemplo, reducir el 90% de la desnutrición crónica infantil, con énfasis en grupos vulnerables; reducir el 70% de la mortalidad infantil; aumentar a

70% la cobertura de la educación inicial; y así sucesivamente. Estos son los indicadores. Pero lo principal que debemos rescatar es que ya tenemos objetivos trazados, por lo cual a partir de ahora tendremos que trabajar en un proceso de consistencia de la programación presupuestaria, o de la programación financiera, que nos permita llegar a dichos objetivos.



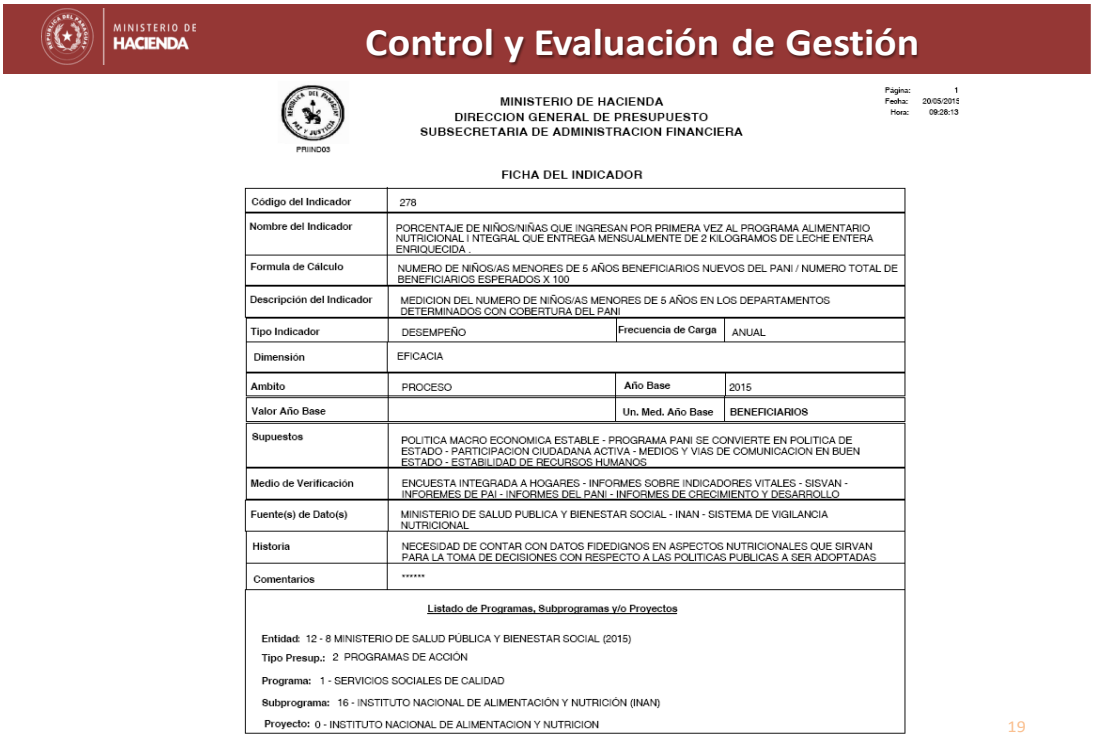
Cuando uno analiza el presupuesto sin tener estos objetivos definidos, empieza a decir gastamos tanto en infancia, tanto en protección social, tanto en salud o en educación. Pero al no tener los objetivos definidos muchas veces nos encontramos con que estos recursos no generan ningún impacto, no están alcanzando ningún tipo de cambio en el estilo o en la forma de vida de la población a la cual queremos beneficiar. Entonces, a partir de estos objetivos, estamos trabajando en la articulación y la consistencia de una programación financiera, que nos permita en forma gradual ir cumpliendo con los objetivos que nos hemos trazado.

Además vemos que Paraguay también recibe recursos a través de la generación de energía de la hidroeléctrica de Itaipu; los que suman aproximadamente 360 millones de dólares por concepto de cesión de energía. Lo que se hizo con estos recursos es darles un destino específico, una asignación ya prevista a través de una ley en el año 2012 y efectivamente, a partir del 2013 éstos están siendo utilizados. Aproximadamente 90 millones de dólares de los 360 millones que se reciben son destinados a un fondo de excelencia para la educación y la investigación. Es decir, se está dando un fuerte énfasis a la educación inicial y secundaria y a la investigación e innovación.

Hay otros recursos que se asignan a través del Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo. Aproximadamente 75 millones de dólares son distribuidos a las 17 gobernaciones o gobiernos departamentales en los que se divide el Paraguay. De estos recursos el 50% tiene que estar destinado al financiamiento de infraestructura escolar y por lo menos el 30% a proyectos de almuerzo escolar, que benefician a niños y niñas de educación inicial y educación escolar básica, ubicados en contextos vulnerables.

Entre los compromisos asumidos por el actual Gobierno de Paraguay se contempla, en el Plan Nacional de Desarrollo, que para el año 2018 la inversión destinada a la infancia, niñez y adolescencia llegue a un 7%. Hoy estamos en un 4,5%. Debemos acelerar los esfuerzos para poder cumplir con eso. Obviamente hay una realidad que no podemos desconocer: si llegamos en forma temprana a la niñez o a la formación de la persona, probablemente nos estaremos ahorrando ingentes recursos y no tendremos después que paliar situaciones en materia de delincuencia o de enfermedades; situaciones que podríamos haber subsanado con educación o una llegada temprana a los chicos.

El control de la gestión está orientado a que los objetivos institucionales y los programáticos tengan una vinculación real con el Plan Nacional de Desarrollo, con una planificación de metas mensuales para la provisión de bienes y servicios; y que también se incorporen indicadores de desempeño, para que podamos hacer el seguimiento y saber si está avanzando conforme a lo previsto.



En materia presupuestaria, estamos incorporando la posibilidad de identificar el objetivo que tiene cada una de las entidades dentro del sector público. Son algunos indicadores. Para ello tenemos varios formularios que nos permiten hacer este seguimiento. Uno de estos es la ficha del indicador: ¿cuál es el objetivo al que pretende

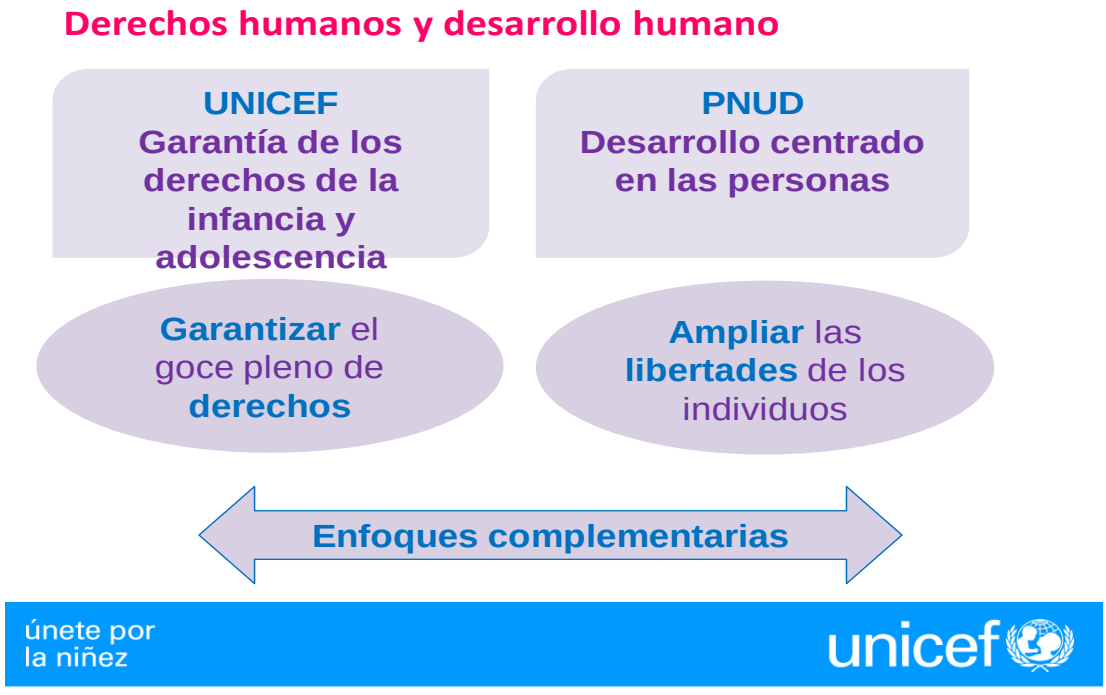
llegar la entidad con su intervención?

Un segundo ejemplo es el informe de indicadores de la estructura presupuestaria, el que nos permite vincular la asignación financiera con las metas y productos que pretende otorgar la entidad.

Antes de terminar, me gustaría hacer una reflexión adicional a lo que ya se dijo al principio y es que la obligación mayor del Estado siempre estará con aquellas personas que muchas veces no pueden manifestarse; que no tienen acceso al voto ni a ninguna otra forma de comunicación para expresar cuáles son sus problemas reales. Es ahí donde el Estado tiene su obligación principal.

6.3.7. "Medir la equidad del gasto público en la infancia y adolescencia en México", Erika Strand, Jefa de Políticas Sociales, UNICEF, México.

Lo que vamos a presentar es el esfuerzo que hicimos desde la oficina de UNICEF en México para valorar la equidad del gasto en la infancia. La idea era avanzar en el análisis del gasto.



Estos son los antecedentes más relevantes. En UNICEF, en México, hicimos por primera vez en el año 2011 una publicación sobre el gasto en la infancia. Lo hicimos desde afuera con información pública, para ver la distribución del gasto en la infancia por grupos de derechos; pero también vimos que es el 6% del PIB, lo que parece en línea con otros países de la región, usando una metodología similar.

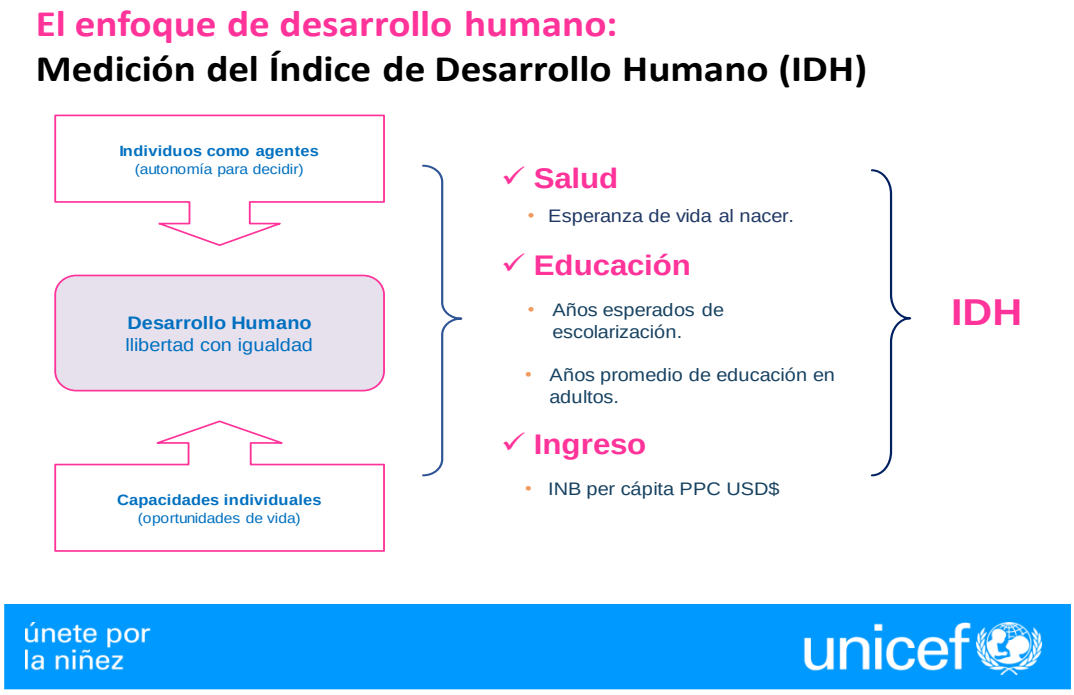
Coincidentemente el mismo año el PNUD en México publicó un estudio sobre equidad del gasto, si bien no en la infancia. Pensamos entonces que si estaban trabajando en un

tema similar a lo mejor podríamos juntar esfuerzos. Desde la Secretaría de Hacienda y Crédito Público decidieron incorporar lo que nosotros hicimos, que fue un cálculo en el que se pondera, en cada línea del presupuesto federal, cuánto es para la infancia, bajo ciertos criterios y supuestos que establecimos en la metodología de UNICEF.

Por primera vez se hizo esa referencia en el presupuesto federal de México del 2012. Luego en el 2013 se votó en el Congreso de la Unión para hacer esto de manera recurrente, es decir, ahora por ley lo tienen que hacer. Ahora bien, como dije, decidimos juntar esfuerzos para avanzar. Como decimos en inglés nos pusimos a "contar frijoles", y sabiendo cuántos frijoles son, podemos calcular el número de pesos que se invierte el país en la infancia, pero todavía no podemos decir si se gasta bien.

¿Qué significa gastar bien? Si es equitativo, es eficiente, es eficaz, eso no lo sabemos. Queremos ahora entrar en esa discusión y unir esfuerzos con otros actores que están trabajando en el tema. Proponemos entonces hacer una herramienta para medir la equidad, como un elemento del nuevo sistema de garantía de derechos que México votó y que entrará en vigor este año de 2016.

¿Cómo combinar esos dos enfoques: UNICEF trabajando con el PNUD? UNICEF, dada su misión, trabajando en lo que es garantía de los derechos de la infancia y el PNUD, en un desarrollo centrado en las personas, en desarrollar sus capacidades. Los derechos son para que todos puedan tener las mismas oportunidades y los mismos resultados en la vida, y las capacidades para que puedan tener la vida que quieren tener. Aunque no tenemos completamente el mismo enfoque sí hay una convergencia, un área de concurrencia donde podemos trabajar.



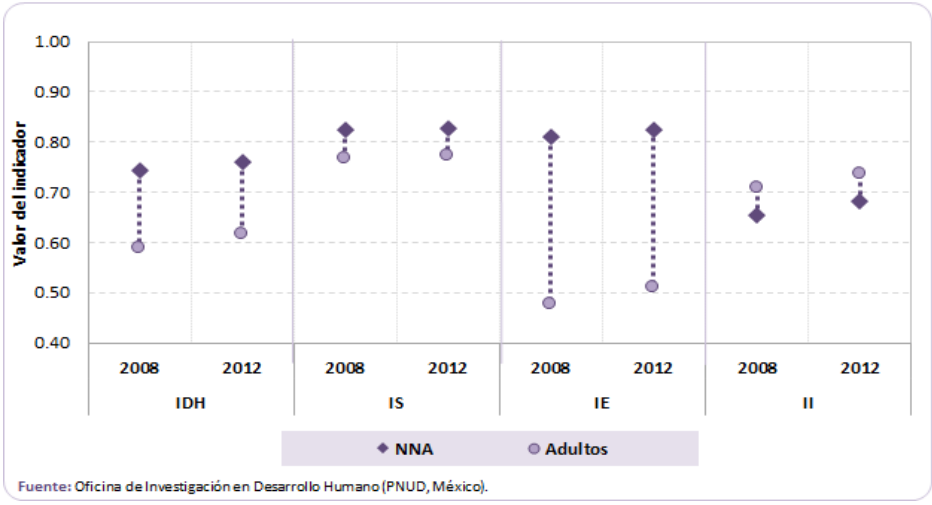
El enfoque de desarrollo humano nos permite medir, de forma comparable entre países,

el índice de desarrollo humano (IDH). Este tiene tres componentes: el primero es salud, y en eso usamos como *proxi* la esperanza de vida al nacer; la educación, que puede ser los años de escolaridad o de educación que ya han realizado los adultos o los años esperados de alcanzar para los niños; y, el ingreso, que es el INB per cápita en dólares.

Eso se combina en una fórmula geométrica y resulta un número. De hecho, cada persona puede entrar en línea y calcular su propio índice de desarrollo humano (poniendo dónde vive, su ingreso y ese tipo de información, todos podemos tener este número).

Desarrollo humano de NNA vs. adultos

Gráfica 2.3 **IDH y componentes de los NNA y adultos (2008 y 2012)**



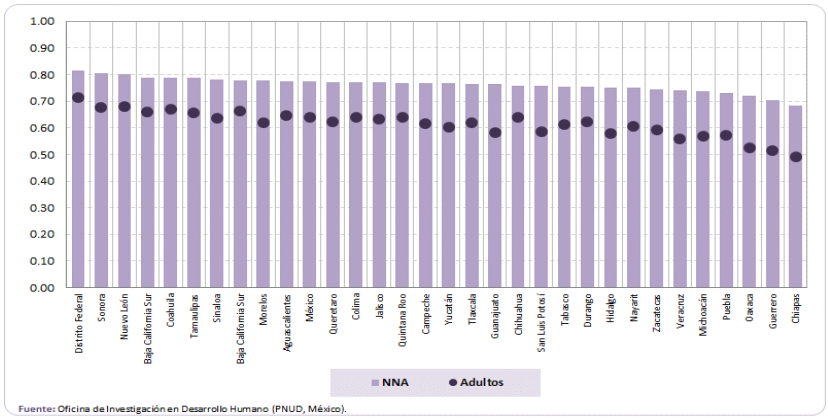
Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano (PNUD, México).

únete por
la niñez
unicef

Usando esta metodología tratamos de hacer el corte para menores de 18 años, para niños, niñas y adolescentes y compararlo con los adultos. En este segmento hay buenas noticias. Los rombos son los niños y los círculos son los adultos. Lo primero que se ve es el IDH (Índice de Desarrollo Humano) y la buena noticia en general es que los niños ahora, tanto en 2008 como en el 2012, cuentan con mayor IDH que los adultos. Lo mismo pasa con el segundo, que es el Índice de Salud (IS), aunque la brecha es mucho más pequeña, lo que significa que la esperanza de vida al nacer no ha cambiado tanto como otros indicadores. Pero donde sí México ha tenido un avance muy importante es en el Índice de Educación (IE), ahí se ve la casi universalidad de la educación primaria, comparado con el índice de educación de los adultos en esos dos años. Sin embargo, lo preocupante es el último componente que es el ingreso. Vemos que en el Índice de Ingreso (II), al contrario de los demás, los adultos tienen mayor ingreso que los niños y eso es preocupante por todas las implicaciones que pueden tener en una serie de derechos.

El IDH de niños, niñas y adolescentes (NNA) vs. adultos en el contexto geográfico

Gráfica 2.12 IDH para NNA y adultos por entidad federativa (2012)



Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano (PNUD, México).

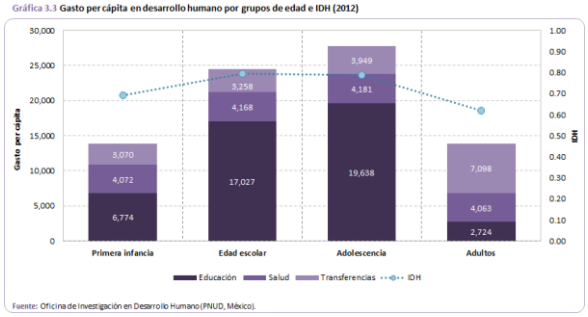
únete por la niñez unicef

Esta metodología también nos permite hacer un desglose geográfico, en el que podemos observar todos los estados de México; no es de sorprender que al último se encuentre Chiapas, que también tiene mayor pobreza y tiene menor índice de desarrollo humano. Las barritas son los niños y los círculos son los adultos. Se puede ver que sí hay una relación; los estados o entidades federativas con mayor IDH de adultos también lo tienen de niños, pero hay brechas diferentes dependiendo del estado.

El gráfico que precede muestra el crecimiento porcentual del índice de desarrollo humano de niños, niñas y adolescentes por entidad federativa entre 2008 y 2012. La barra es el cambio en el IDH entre 2008 y 2012. Vemos que en la mayoría de los casos va creciendo, eso es una buena noticia también. Hay un desarrollo humano creciente en la mayoría de los estados, sin embargo en los últimos tres vemos que tienen menor IDH en 2012 que en 2008. Los otros símbolos corresponden a los índices particulares de salud, educación e ingreso. El que muestra mayor avance, con los rombos más arriba, es en ingreso.

Gasto en desarrollo humano en la infancia

Gráfica 3.3 Gasto per cápita en desarrollo humano por grupos de edad e IDH (2012)



Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano (PNUD, México).

únete por la niñez unicef

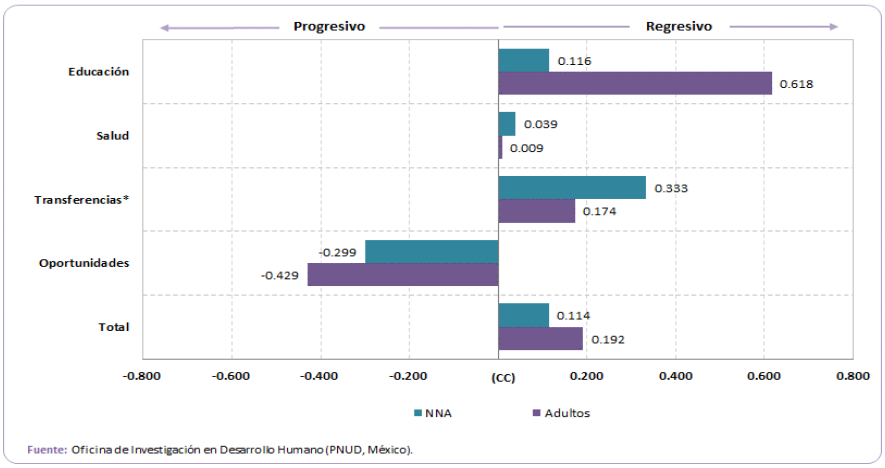
La figura precedente muestra el gasto en desarrollo humano en la infancia. Primero fue el análisis del desarrollo humano de los menores de 18 años y ahora vamos a entrar en el gasto en esa población comparado con la población adulta. Se divide en tres grupos etarios: primera infancia, que es de 0 a 5 años, edad escolar, que es de 6 a 11 años, y adolescencia, de 12 a 17 años, y los mayores de 18 años.

También se ven los tres componentes divididos: el de arriba es de transferencias, eso es un gasto, una inversión en el ingreso, o sea algo que contribuye directamente al ingreso de esas personas en la forma de subsidios energéticos y otro tipo de subsidios o becas que ofrece el país. El segundo, el del medio, es el de salud, que son gastos en pesos per cápita (no por beneficiario) se ve más o menos igual entre todos los grupos etarios. Lo que realmente es muy diferente entre grupos etarios es el de abajo, que es el gasto (per cápita) en educación. Se gasta relativamente poquito en preescolar y primera infancia, mucho en primaria, un poquito más en lo que es secundaria y luego mucho menos en adultos.

Los puntitos de arriba (azul un poquito más claro) es el IDH de cada grupo; esto es muy importante porque se visibiliza el gasto en los niños, que son las primeras tres columnas. Entre los menores de 18 años, son los de primera infancia, de 0 a 5 años, los que tienen menor desarrollo humano de los tres grupos y mucho menor gasto. Para mí ese es un hallazgo muy interesante, muy relevante para ir considerando cómo se distribuye esa inversión.

Progresividad del GDH

Gráfica 3.6 **Comparación de coeficientes de concentración del gasto público federal en desarrollo humano destinado a NNA y adultos ordenados por IDH (2012)**



Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano (PNUD, México).

únete por la niñez unicef

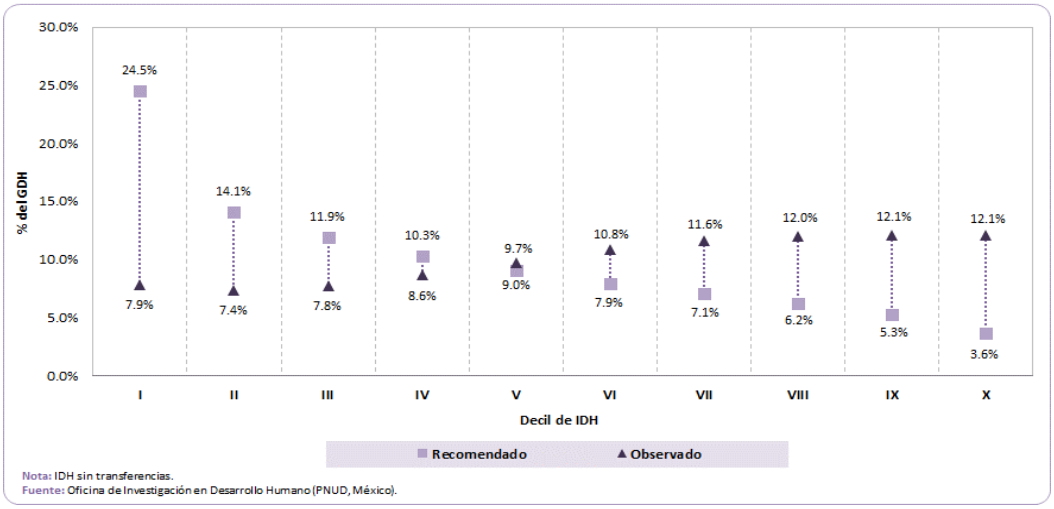
¿Qué tan progresivo es este gasto? Es muy regresivo el gasto en educación de adultos (los adultos en morado, los niños en azul), en los niños no tanto. En salud es casi igual a 0, es decir, es uniforme el gasto en todos los grupos, ni progresivo ni regresivo. En

las oportunidades, que es la transferencia condicionada en México, vemos que si es bastante progresivo, de todos los gastos es el más progresivo. Pero lo interesante para mi es que es más progresivo para adultos que para niños, y en el caso de transferencias son más regresivos para niños que para adultos. Ese es un resultado que realmente justifica el desglose y ver a los niños como grupo aparte.

La figura que sigue muestra la distribución del gasto en desarrollo humano en niños, niñas y adolescentes, observada versus recomendada. Esta es una distribución calculada desde la metodología del PNUD, para ver la distribución que necesitaríamos para tener resultados equitativos; por ejemplo, el 20% de las niñas, niños y adolescentes con menor IDH debería captar el 38,6% del gasto en la infancia, pero recibe tan solo el 15,2%. Los cuadritos son el gasto recomendado para resultados equitativos y los triángulos son el observado; lo que estamos viendo es que no es un gasto equitativo.

Distribución observada vs. recomendada

Gráfica 3.9 **Distribución observada y recomendada en NNA del gasto en desarrollo humano por deciles de IDH (2012)**



Nota: IDH sin transferencias.
Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano (PNUD, México).

únete por la niñez unicef

Los mensajes y las conclusiones se centran en dos temas. El primero es el ciclo de vida. Todos sabemos y estamos de acuerdo en que es más efectivo y menos costoso un enfoque en cerrar desigualdades en la primera infancia. Hay muchas cosas que ni siquiera se pueden recuperar, pero sabemos que hay una ventana: que se pueden lograr avances en desarrollo humano, que luego o nos cuesta más o no es posible alcanzarlos. Entonces la recomendación es incrementar la inversión pública adecuada y suficiente en la primera infancia.

Aunque en los últimos años el gasto en desarrollo humano en México ha mejorado su distribución y vemos que es más equitativo que en otros años, no es suficiente para

rebatir la inequidad o la desigualdad que enfrenta el país. Recomendamos focalizar los recursos para cerrar las brechas que enfrentan los niños, niñas y adolescentes, en particular los indígenas, los que viven en hogares con menor nivel de ingreso e infancia que vive en zonas rurales y disminuir las diferencias de IDH entre los NNA de diferentes estados.

Para dar un ejemplo, en México el programa Oportunidades (que ahora se llama Prosperar) tiene este enfoque de reducir la pobreza, es una transferencia condicionada a aspectos como asistencia escolar, asistencia a clínicas de salud y demás; está dirigido a niños en pobreza que pueden cumplir con la corresponsabilidad. Hay otros niños que no pueden cumplir porque no tienen acceso a servicios de salud o educación. Entonces hay otro programa para ellos, que es más o menos una transferencia no condicionada. Y cuando vemos la distribución, por las encuestas a hogares de ese programa, vemos que hay estados en el país que tienen el doble de personas que deben de calificar los criterios de focalización en unos estados y la mitad de los que deben de tener en otros estados. Es decir, tenemos errores tanto de inclusión como de exclusión y eso es algo que tenemos que ver para mejorar y asegurar que estamos efectivamente cerrando esas brechas.

Las conclusiones en el marco de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, nada más para regresar al punto y la coyuntura, pueden resumirse en:

- El análisis del gasto en la infancia tiene que tomar en cuenta la distribución del gasto. Es un buen paso decir cuánto estamos gastando y en qué tipo de programa pero tenemos que ir más allá.

- Las herramientas que existen para medir el Desarrollo Humano son una simplificación de la medición de los derechos de la infancia, pero nos permiten analizar la distribución del gasto a grupos diferentes y comparar el desarrollo humano entre países, lo que es un elemento clave de lo que todos los países tienen que hacer de hoy en adelante.

- Tanto el marco de FfD como el Comentario General del Comité sobre los Derechos del Niño sobre la asignación máxima de los recursos deberían incorporar un enfoque de equidad medible.

Esto es algo que proponemos se mencione en el marco del *statement* que se está haciendo para el evento y que también se retoma en el Comentario General del Comité sobre los Derechos del Niño. Juntar todos estos marcos diferentes para empujar a todos a considerar esta innovación que presentamos.

6.3.8. "Medición y análisis de la inversión social en la primera infancia en América Latina y el Caribe (Sistema de Información en Primera Infancia - SIPI)", Javier Curcio (ponencia preparada conjuntamente con Néstor López), Universidad de Buenos Aires. Argentina.

Este es un trabajo que venimos desarrollando desde hace casi un año bajo el auspicio de UNICEF y de otras organizaciones. La presentación la hemos preparado junto a Néstor López, quien es el Coordinador General de esta iniciativa desde el Sistema de Información en Primera Infancia. Al momento, estamos cerrando una publicación con el ejercicio realizado en nueve países de América Latina y el Caribe, la misma que va a estar disponible para su revisión.

Esta herramienta pretende avanzar en la lógica de identificar calidad, impacto y otros efectos que tienen las políticas públicas, en particular para este grupo de edad que propone el proyecto que es la primera infancia. Partimos de reconocer que en el seguimiento de las cuentas públicas, en el análisis que tenemos sobre los esfuerzos financieros que hacen los estados para garantizar el cumplimiento de los derechos y dar cumplimiento al artículo 4to de la Convención y a tantos otros estándares, tenemos una carencia como región. Creo que a nivel mundial también vale esta misma reflexión, en términos de que no podemos identificar claramente cuáles son esos esfuerzos. En todo caso, estas iniciativas buscan avanzar desde esfuerzos parciales en esta lógica que plantean algunos países y algunos sectores dentro de los países, regiones, etc.

La primera parte de esta presentación tiene que ver con posicionar esa discusión y, de alguna manera, evidenciar que el ejercicio de identificación de este esfuerzo financiero se vincula con la reclasificación del presupuesto desde una perspectiva etaria que de alguna manera nos identifique; que nos permita reclasificar el presupuesto público y la asignación financiera en términos de inversión en distintas áreas y sectores del sector público, desde una perspectiva de la franja de edad, que son los destinatarios de esas políticas.

Completando distintas clasificaciones podríamos volver a identificar y analizar el presupuesto que tradicionalmente elaboramos desde otras lógicas, por ejemplo, cuánto es gasto corriente, cuánto es inversión; cuánto corresponde a los estados centrales o a los estados subnacionales; cuánto se relaciona con fondos que vienen de recursos propios, o de otros niveles de gobierno o de préstamos internacionales; o cuánto corresponde a funciones diferentes en el desarrollo del Estado. Este nuevo dato a construir viene desarrollándose desde el mandato de la Convención, hace unos 15 años en distintos países de la región.

El esfuerzo específico del Sistema de Información de Primera Infancia es poder dar un paso más allá de esa identificación en lo que tiene que ver con niños de primera infancia, los niños más pequeños, en relación con los estándares que cada país define al respecto. La preocupación de este proyecto, a partir de sus objetivos, tiene que ver con poder identificar la información que corresponde a la primera infancia, implica conocer qué es lo que le pasa a este sector de población, desde la perspectiva de la demanda de servicios -si quieren pensarlo en términos más económicos- y frente a eso, identificar cuáles son los arreglos normativos que los estados definen para dar respuestas a esos problemas, cuáles son las políticas que se estructuran en esa lógica. Una última pata de este sistema, es el Sistema de Información para la Primera Infancia (SIPI), para poder

identificar este esfuerzo financiero, o sea el correlato financiero de esa respuesta estructurada en términos de políticas públicas.

Esta iniciativa de información en primera infancia es llevada a cabo por el Instituto de Planeamiento Educativo que depende de la UNESCO en su sede en Argentina -Néstor López que acá nos acompaña es el coordinador general de ese sistema y viene trabajando desde hace varios años con apoyo de diferentes organizaciones como la Organización de Estados Iberoamericanos, UNICEF, la Fundación ARCOR y otras instituciones que participan en ese proceso-. En el desarrollo específico de esta pata del esfuerzo financiero -la respuesta en políticas públicas a este esquema- se contó con la colaboración de las distintas oficinas de UNICEF, que colaboraron como contraparte en cada país para trabajar en ese proceso, y además el ICEFI (Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales), particularmente brindando algún apoyo e interlocución metodológica y además viabilizando información en diferentes países de América Central.

Los nueve países que participaron en esta primera etapa son Colombia, Perú, Paraguay y Argentina en Sudamérica; y, México, Guatemala, Honduras, Costa Rica y El Salvador en Centroamérica.

En el trabajo que se hizo en relación con este proceso, entre un equipo que se instaló en el IIPE en Buenos Aires y la interlocución para la que se contó con las áreas que dan respuesta a estos temas en los distintos sectores públicos de los países y la interlocución de las oficinas, se llegó a ciertos acuerdos alrededor de seis **variables metodológicas**, que pueden resumirse en los siguientes:

1. **Recorte de la franja etaria primera infancia.** El rango entre 0 y 7 años, más la atención materno-infantil, con algunas excepciones en algunos países que tienen un recorte en 5 años, en 6 años; se tomó esa heterogeneidad como flexibilidad de este sistema.

2. **Cobertura jurisdiccional.** En general trata de incluir a los diferentes niveles de gobierno del Estado para poder consolidar el mapa de esos esfuerzos independientemente de cuál es el nivel de gobierno que genera y de esa manera identificar los esfuerzos de los países unitarios, los federales que tienen más descentralización o menos descentralización, etc.

3. **Base de registro del gasto.** Se utilizó el registro del "devengado", que en general es la norma aceptada en casi todo el seguimiento de cuentas públicas internacionalmente.

4. **Universo funcional del gasto.** Fue básicamente la inversión social, la prestación de servicios sociales más otras iniciativas que de alguna manera en diferentes países son relevantes en relación con el cumplimiento de los derechos de los niños de esta franja de edad, básicamente cuestiones que tienen que ver con temas de justicia, protección de derechos, registro civil, chicos en riesgo, entre otras.

5. **Clasificaciones del gasto (clases y categorías**). Se adoptó una doble clasificación: por grado de especificidad y por clasificación funcional.

6. **Años de análisis.** Se trató de identificar en términos de períodos de análisis el último año más reciente disponible, que en general en casi todos los países fue el año 2013, y tomando como referencia algún año previo que nos permitiera tener alguna mirada más dinámica y algún punto de comparación.

Para la Inversión Social dirigida a la Primera Infancia (ISPI), en el Sistema de Información para la Primera Infancia (SIPI), se identificaron como máximo de clasificación posible, **desde el punto de vista del grado de especificidad,** estas cinco clases:

1. **Gasto específico en primera infancia (GEPI),** e iniciativas dirigidas específicamente a niños y niñas menores de 8 años (x ej. instituciones de guarda, enseñanza inicial, salud materno-infantil, fomento de la lactancia materna, programa de Atención y Educación en la Primera Infancia).

2. **Gasto en niñez no específico a la primera infancia (GNoEPI).** Propuesta del gasto que beneficia a niños y niñas menores de 8 años en programas destinados a niños, niñas y adolescentes de 0 a 17 años, que por los objetivos propuestos no permiten diferenciar servicios específicos para la franja etaria que corresponde a la PI.

3. **Gasto indirecto en primera infancia (GIPI).** Propuesta del gasto que beneficia a niños y niñas menores de 8 años en programas e iniciativas dirigidos a la familia u otros agentes, con clara repercusión sobre el bienestar de los niños y las niñas (por ejemplo, programas alimentarios dirigidos a las familias, transferencias de ingreso a las familias y asignaciones familiares complementarias del salario).

4. **Gasto ampliado en primera infancia (GAPI).** Propuesta del gasto que beneficia a niños y niñas menores de 8 años a través de programas e iniciativas que se dirigen a grupos poblacionales más amplios de los cuales los niños pequeños forman parte (por ejemplo, programas de atención a grupos vulnerables, mejoramiento de las condiciones de vida, y atención a emergencias climáticas).

5. **Gasto en primera infancia dirigido a toda la población (GTPPI).** Propuesta del gasto en bienes públicos que beneficia a niños y niñas de hasta 7 años (por ejemplo, gastos en ciencia y técnica, cultura, servicios de alumbrado y cuidado de espacios públicos).

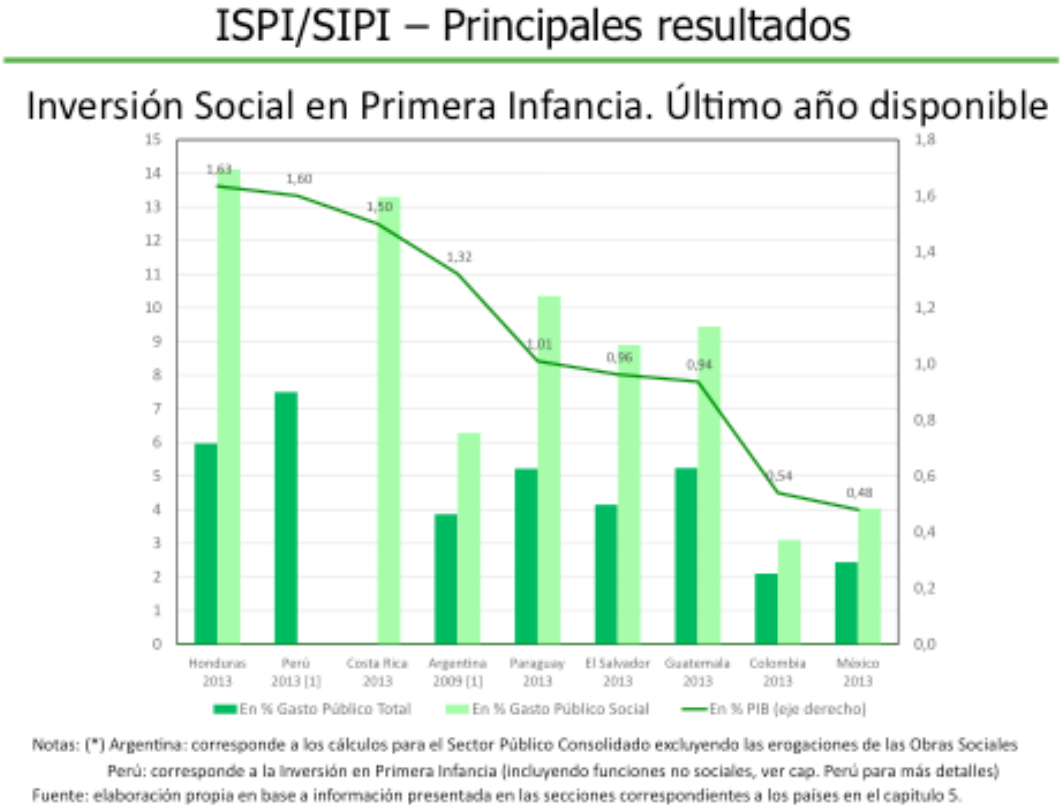
Las categorías funcionales muestran ese esfuerzo desde la perspectiva de cuáles son los servicios que presta el Estado, es decir, es una clasificación según el grado de especificidad. Los distribuidores del gasto se seleccionan en función de la población objetivo, el grado de focalización, los beneficios y otras características de cada programa. Se utiliza para calcular qué proporción de los gastos clasificados como GNOEPI, GIPI, GAPI y GTTPI beneficia a los niños y niñas menores de 8 años. Los

Gastos Específicos (GEPI) tienen distribuidor igual a 1 por definición. Lo que se puede sintetizar en el siguiente cuadro.

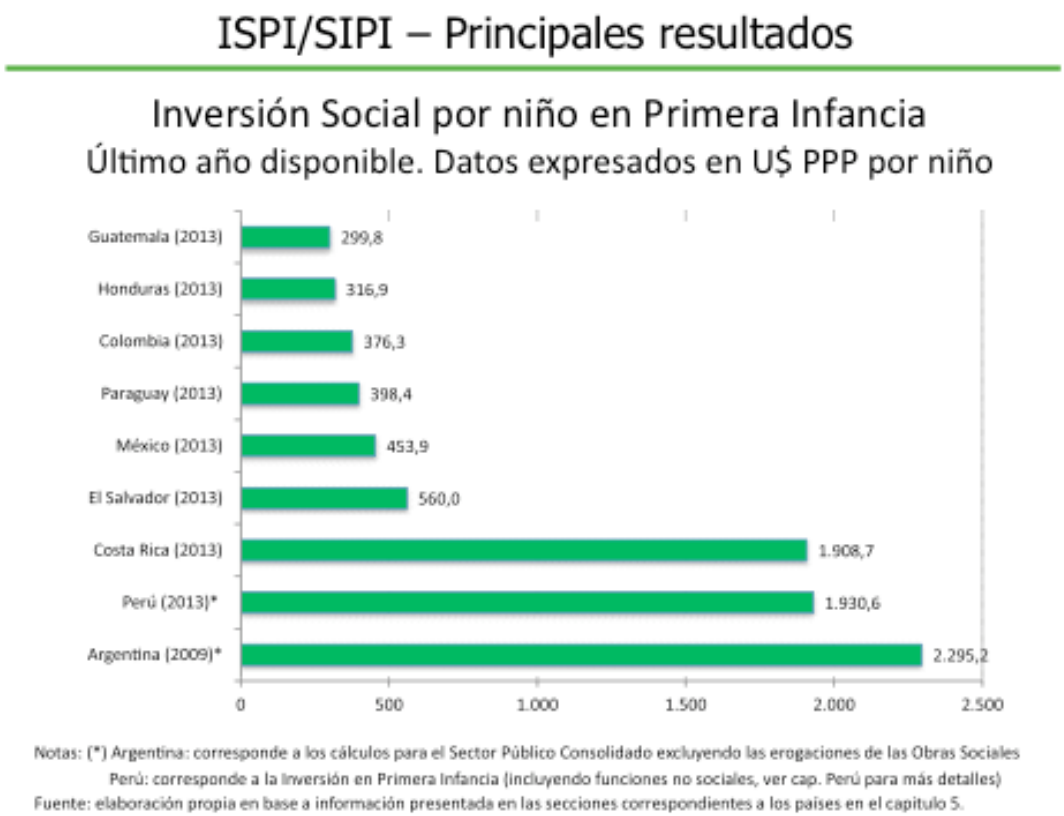
1. **Ayuda directa**	**Transferencias de ingresos o subsidios a las familias para promover el desarrollo, la salud y permanencia en el sistema educativo de los niños y evitar la exclusión social de las familias en situación de pobreza, erogaciones destinadas a atender población en estado de emergencia afectada por desastres climáticos, sanitarios y otros, y asignaciones familiares que complementan los ingresos provenientes del salario de los trabajadores, entre otros.**
2. **Ciencia y técnica**	Acciones inherentes a la obtención de nuevos conocimientos o a la investigación de sus aplicaciones. Comprende investigación y desarrollo, transferencia de tecnología, educación de post grado para formación de investigadores y promoción de las actividades científicas y técnicas.
3. **Condiciones de vida**	Gastos que contribuyen al mejoramiento de las condiciones de infraestructura básica como vivienda, saneamiento y agua potable y alcantarillado, entre otros.
4. **Cuidado y educación**	Acciones integrales y/o multisectoriales orientadas al cuidado y educación a la primera infancia bajo el enfoque de la Atención y Educación en la Primera Infancia (AEPI); gastos en educación inicial (excluye gasto en educación primaria); programas o iniciativas orientados a promover el inicio oportuno de los niños y niñas al nivel de educación primaria; acciones orientadas a fomentar la terminalidad educativa de madres o embarazadas adolescentes; acciones compensatorias a la educación y acciones para la evaluación y el mejoramiento de la calidad educativa.
5. **Deportes, recreación y cultura**	Programas de promoción y fomento del deporte y la cultura, el establecimiento y manutención de parques recreativos y juegos, y aquellos programas de promoción y acción cultural como bibliotecas, teatros, museos, coros, artistas, etc.
6. **Desarrollo e integración**	Programas destinados a la integración y desarrollo de grupos vulnerables como discapacitados, indígenas, desplazados e inmigrantes.
7. **Nutrición y alimentación**	Programas de entrega de copa de leche, comedores escolares, comunitarios y/o familiares, distribución de bolsones de alimentos, entre otros.
8. **Otros servicios urbanos**	Acciones inherentes a servicios urbanos tales como cementerios, mercados, alumbrado y limpieza urbana.
9. **Protección del niño**	Programas dirigidos a niños “en riesgo”, las iniciativas de protección de los derechos del niño, erradicación del trabajo infantil, la prevención y asistencia en casos de violencia familiar y de la mujer y las acciones para el fortalecimiento de los sistemas de registro civil y de adopciones.
10. **Salud**	Programas materno-infantiles, de prevención de enfermedades y riesgos específicos, vacunas pediátricas, sanidad escolar, medicamentos, atención ambulatoria e internación, ablación e implantes, salud sexual y reproductiva, atención y prevención del VIH-SIDA y enfermedades de transmisión sexual.

El gráfico que sigue muestra la Inversión Social en la Primera Infancia. Lo que podemos encontrar como resultado es que la presencia de este esfuerzo financiero en los nueve países es muy variable. La comparabilidad es limitada por varios factores, pero va desde 1,63 puntos del producto, en el caso de Honduras, a 0,48 en el caso de México. Las actividades pudieron ser identificadas, cuantificadas y consolidadas con destino a esta franja de edad. Si miramos ese esfuerzo financiero en términos de lo que representa para el total de las políticas públicas el gasto público total (barras verticales verde obscuro) y en términos del gasto público social (verde claro), lo que vemos ahí es que

entre un 8% y un 3% representa más o menos lo que suponen políticas públicas de primera infancia, en total de las políticas públicas del país, considerando todas las acciones del sector público. Si contamos dentro del denominador solamente los servicios sociales esos *ratios* van desde 14% hasta más o menos 4% en el total en los diferentes países. Esos son los últimos datos disponibles para cada uno de los nueve países.

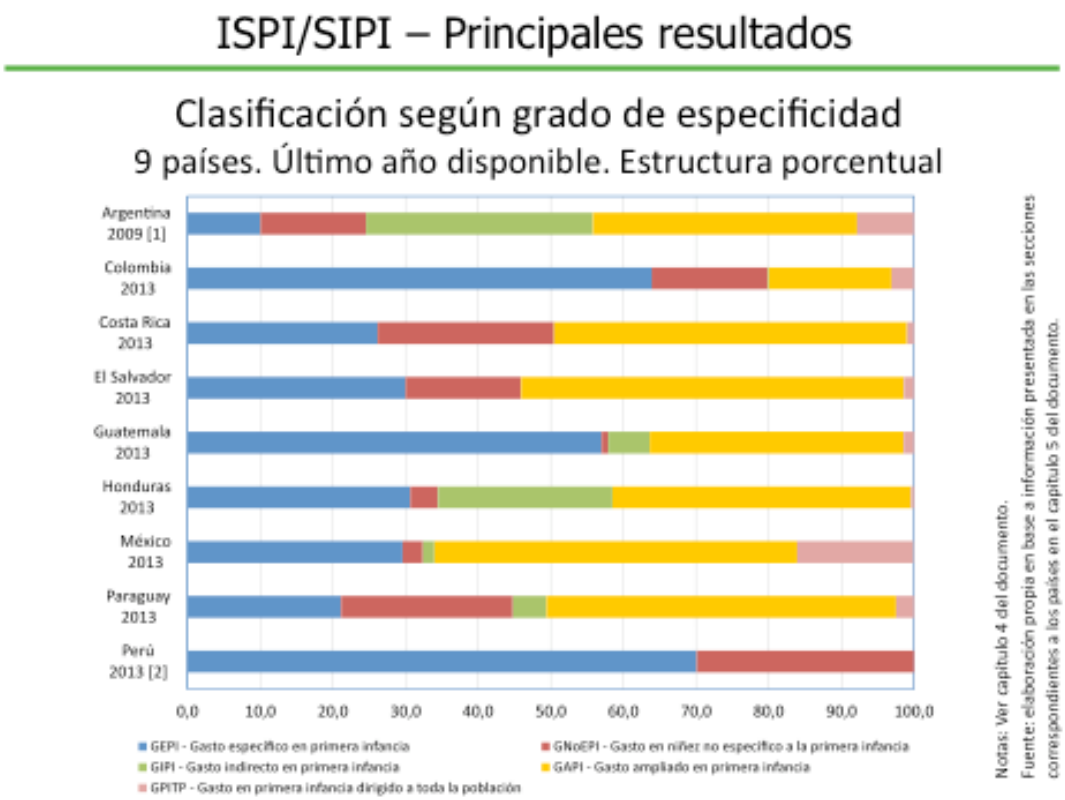


El gráfico siguiente visibiliza el otro indicador resumen, que sintetiza la consolidación de toda la información sobre inversión social por niño en primera infancia, que es cuánto se invierte por niño en una media comparable, y usamos como indicador dólares ajustados por paridad del poder de compra (U$ PPP) que analizan el Fondo Monetario, el Banco Mundial. Ahí tenemos una variabilidad muy importante que va desde casi $300 anuales por niño promedio hasta $2.300 en el otro extremo, con un salto importante que deja en otra escala la situación de Costa Rica, Perú y Argentina del resto de los países. De cualquier manera, como dije, hay límites a la comparabilidad que hay que tener en cuenta bajo esta lógica y está todo explicado con nivel de detalle en el documento mencionado.

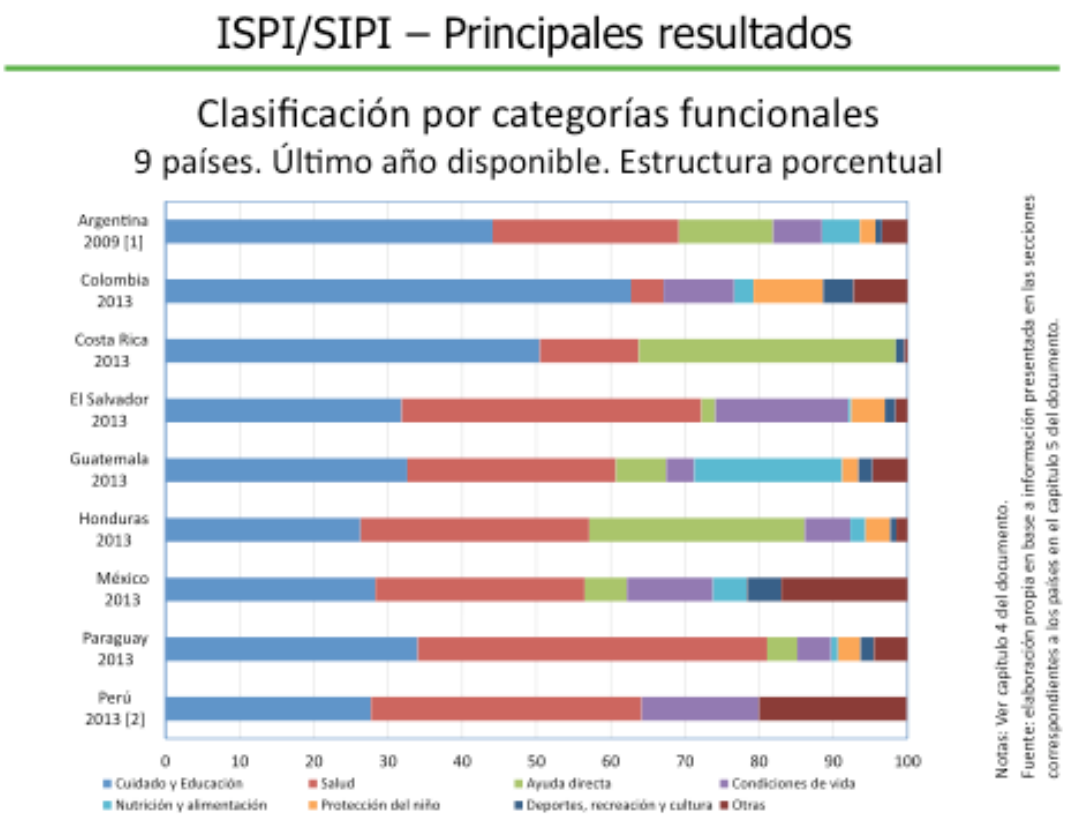


Cuando miramos esas dos clasificaciones, lo que nos interesa saber es esos volúmenes de inversión de fuerza financiera cuánto representan tanto desde el punto de vista del grado de especificidad de las políticas como desde una perspectiva funcional.

El gráfico que sigue muestra la clasificación según el grado de especificidad en los nueve países. Ahí tenemos cinco categorías de gasto que es el gasto específico en primera infancia, lo que se diseña específicamente para alcanzar a los chicos de hasta 6, 7, 8 años de edad en término de las definiciones de cada país. Un segundo grupo un poco menos específico es el gasto indirecto en primera infancia, que corresponde a políticas que abarcan a la niñez en su totalidad, hasta los 18 años de edad. En tercer lugar lo que tiene que ver con el gasto que va a toda la población. En cuarto lugar el gasto indirecto, a través de las familias y, por último, en quinto lugar lo que podemos definir como gasto ampliado, en políticas que van más allá de los niños. Lo que vemos ahí es que el gasto específico en algunos casos puede llegar hasta el 70%, las otras categorías tienen una relevancia dispar y es muy heterogénea la forma de estructurar la respuesta por parte de los distintos países.



El gráfico que sigue ilustra la misma mirada desde la perspectiva funcional, dónde lo que queremos saber es cuánto se invierte en cuidado y educación, salud, ayuda directa, condiciones de vida, nutrición, alimentación, protección del niño, deporte, recreación y cultura, y otras menores. Ahí lo que vemos es que las dos principales categorías son educación y cuidado, por un lado, y salud por el otro. En muchos casos distribuidos en partes iguales, en algunos países con más preponderancia hacia el cuidado o la educación y en otros más preponderancia hacia la salud. En general, casi todas ellas están entre un 60%-70% acumulando esas dos funciones. Otras funciones tienen un peso relativamente diferente. Profundizar la mirada sobre cada caso nos permite un análisis comparado de cada situación.



La idea es poder mostrarles las principales pinceladas sobre los datos encontrados, que permiten una primera revisión y análisis comparado en términos de políticas públicas para primera infancia. En su inversión social relacionado con este grupo de edad vemos que la situación es muy heterogénea.

Conclusiones:

Se pueden sintetizar en los siguientes puntos:

- A partir del diseño metodológico y su aplicación desarrollados es posible hacer una revisión y análisis comparados sobre las erogaciones relacionadas con políticas públicas vinculadas con la primera infancia.

- La situación es muy heterogénea en los diferentes países. Los resultados muestran que las políticas sociales vinculadas con la primera infancia representan de manera acumulada entre 1,6 y 0,5 puntos porcentuales del PIB de cada país. De todas maneras debe considerarse que la comparabilidad se encuentra limitada por diferentes factores.

- Las políticas dirigidas a la primera infancia representan proporciones del gasto público total en cada país que van desde el 7,5% hasta el 2,1%. Si se analiza solamente el gasto social, esas relaciones alcanzan desde el 14,1% hasta el 3,1%. Baja relevancia financiera de las políticas en esta franja de edad.

- En términos de inversión unitaria promedio, considerando los montos equivalentes

en dólares ajustados por PPP se obtiene un nivel de inversión social en primera infancia que fluctúa entre US$ 2295 y US$ 299,8 por niño por año. Alta dispersión.

- Respecto del nivel de especificidad, los programas e iniciativas diseñados específicamente para esta franja de edad (GEPI) pueden representar proporciones muy altas. Dentro de la inversión en niñez que impacta en la primera infancia de manera no exclusiva (GNoEPI), existen casos donde estas líneas representan poco menos de una cuarta parte del total de las políticas que alcanzan a los niños más pequeños. A su vez, Las inversiones canalizadas a través de las familias u otros agentes (Gasto Indirecto en Primera Infancia – GIPI) sólo cobra relevancia significativa en pocos países.

- Desde un punto de vista funcional, las principales categorías observadas son en algunos países áreas relacionadas con la salud y en otros, acciones vinculadas con el cuidado y la educación. En todos los casos la suma de ambas categorías se sitúa por encima del 56% de la inversión en primera infancia, llegando a representar 81% del total en Paraguay, 72% en El Salvador y entre el 60 y el 70% en Argentina, Colombia, Costa Rica, Guatemala y Perú.

- Por su parte en algunos países cobran relevancia los programas de ayuda directa, que representan 35% del total en Costa Rica, 29% en Honduras y 13% en la Argentina.

Desafíos pendientes

- Contar con una medida de la inversión social en la primera infancia actualizada y comparable en la región para evaluar los esfuerzos de los países hacia la concreción de los derechos de los niños y niñas en sus primeros años de vida.

- Los avances en la región de América Latina y el Caribe con relación a la medición de la inversión social dirigida a la niñez han sido diversos y dispares pero constituyen puntos de partida sólidos donde apuntalar estos procesos.

- En la mayoría de los casos se requiere avanzar en la institucionalización y sostenimiento de esos ejercicios para contar con información precisa con base objetiva para fortalecer el diseño e implementación de políticas públicas dirigidas a esta franja de edad.

- A efectos de lograr la comparabilidad entre países se requiere impulsar procesos de armonización y homogeneización de las estadísticas de seguimiento del gasto público en el marco del seguimiento del gasto social en la región (rol de organismos internacionales relacionados UNICEF, CEPAL, entre otras).

- A partir de estos insumos podría generarse un efecto multiplicador para la realización de otros análisis que permitan fortalecer y mejorar el diseño y la implementación de las políticas públicas y la asignación de los recursos:

- Análisis de incidencia distributiva de la inversión social destinada a la primera infancia,
- Costeos de brechas para el cumplimiento de estándares y metas,
- Alternativas para el financiamiento de iniciativas sectoriales (intervenciones de desarrollo integral temprano, planes educativos, abordajes sanitarios, respuestas VIH-SIDA, soluciones habitacionales, etc.).

- Estos trabajos poseen una importante potencialidad para colocar a la perspectiva de derechos en las discusiones macroeconómicas y de definición y seguimiento de las políticas públicas (leyes de presupuesto y proformas presupuestales).
- Desafío vigente de intensificar la abogacía y asistencia técnica a poderes ejecutivos y legislativos para mejorar la asignación y el impacto de los recursos con equidad y orientados a la inclusión social, al mismo tiempo que se intensificaría la protección del presupuesto del sector social frente a ajustes o perturbaciones externas o internas.

Tenemos poco más de una década de experiencias importantes en los distintos países latinoamericanos que nos permiten contar con un punto de partida sólido. Pero, en general, esos procesos están poco institucionalizados y es necesario darles más sostenimiento, más institucionalidad, avanzar en esa lógica tanto desde la perspectiva de la niñez en general como de la primera infancia en particular. Si queremos contar con mayor comparabilidad de la que pudimos lograr hasta este proceso, es necesario ir avanzando como sociedades en una mirada comparada más allá de estas cuestiones, que tienen que ver con la inversión en primera infancia o con la inversión en niñez en general sino que tienen que ver con la inversión social y las distintas políticas del Estado.

De alguna manera la CEPAL, UNICEF y otras organizaciones están trabajando en estos procesos, pero son procesos de armonización complejos que hay que seguir construyendo. La posibilidad de tener ese esquema nos permite avanzar en estos otros productos, análisis complementarios, varios de los cuales he mencionado en esta mesa, como experiencias que de manera más aislada, más fragmentada están desarrollando otros países e instalan una potencialidad para poder ir mencionando estos temas en la discusión macroeconómica, protegerlos frente a las crisis, a los embates que reciben en general las políticas sociales en nuestros países.

Solo para completar esta primera etapa que se está cerrando, nosotros estamos presentando a través de la oficina de UNICEF regional para América Latina este documento en los próximos meses. Nos falta una última validación con los países y el cierre de diseño del documento. Abrimos en una nueva instancia la posibilidad de seguir completando este mapa, por un lado desde la perspectiva de contar con más países; esos nueve de alguna manera se autoseleccionaron como los primeros para entrar en este proceso. La propuesta del SIPI (Sistema de Información para la Primera Infancia) y de

las organizaciones que están detrás de esto es ampliar esa discusión para ir completando el mapa y, por otro lado, dar un segundo paso con estos primeros países que avanzaron en la cuantificación, de manera tal de continuar con el avance en los análisis de calidad, de eficacia, de incidencia, etc.

6.3.9. Avances y desafíos

Esta sección se presentan las respuestas que el Grupo de Trabajo No. 1 dio a las preguntas que se les proporcionó para orientar su trabajo.

1ra. Pregunta generadora: *¿Qué procesos y mecanismos han sido exitosos para vincular la planificación estratégica con la gestión por resultados?*

- La presupuestación con base en resultados ha permitido una articulación adecuada de la planificación con la presupuestación.
- Mecanismos de articulación y coordinación a nivel interinstitucional y además entre los diferentes niveles de gobierno.
- Análisis de equidad del gasto para medir el impacto redistributivo de la inversión y verificar que los recursos lleguen a los estratos más relegados.
- Pasar de programas pilotos a las intervenciones estratégicas -experiencia de Brasil y Ecuador-.
- Que exista una política clara y universal, así como programas complementarios para los sectores de extrema vulnerabilidad (Experiencia Uruguay).
- Herramientas para mejorar la focalización y priorización de los grupos de atención prioritaria en la inversión social.
- Necesidad de costear metas intersectoriales.
- Disminución de la rigidez presupuestaria (Ej. Ecuador) y es una dificultad para algunos países, especialmente en Centroamérica.
- Sistemas de monitoreo y seguimiento participativo para mejorar la eficiencia y transparencia.
- Desarrollo de sistemas de información y estadísticas que permitan integrar información presupuestaria y programática, integrando datos útiles e involucrando a todos los actores.
- Establecer mecanismos de corresponsabilidad Estado - comunidad - familia.
- El intercambio de instrumentos y metodologías con base en buenas prácticas y lecciones aprendidas.

<u>Disenso</u>

Otros puntos de enfoque plantean la necesidad de desarrollar programas puntuales concretos. Ejemplo: Bolivia.

2da. Pregunta generadora: *¿Qué estrategias y herramientas conllevan a la mejora de la eficiencia de la efectividad del gasto?*

- Políticas públicas concertadas desde la planificación a la ejecución y evaluación. En los niveles nacionales y locales.
- Considerar el tener una Línea Base en todo el proceso.
- Estandarización de indicadores.
- Modificar el mito de que la ejecución total es necesariamente una ejecución eficiente.
- Incentivos al buen cumplimiento de gestión en diversos niveles de gobierno: a mejor gestión, aumento progresivo del presupuesto.
- Fortalecer las instituciones de evaluación de Políticas Públicas.
- Revisar los marcos de desempeño de servidores públicos y enfocarlos en la búsqueda de eficiencia. Evaluar al funcionariado público para acabar con ciertas prácticas que no favorecen la eficiencia.
- Los mecanismos de transparencia y asignación de presupuesto deben plantearse de forma accesible y sencilla al ciudadano común para facilitar la participación social y la veeduría.
- Mejorar los procesos de exigibilidad de derechos.
- Involucrar la participación ciudadana en el seguimiento y evaluación a través de veedurías ciudadanas.

Disenso

- Evaluar los programas sociales desde actores independientes como universidades que puedan proveer indicadores objetivos.

3ra. Pregunta generadora: *¿Cuáles han sido las políticas fiscales identificadas para asegurar el cierre de brechas?*

- En el caso del ingreso: reformas tributarias progresivas que cambien la estructura de "lo tributario" basada en impuestos indirectos.
- En el caso del gasto: inversiones que permitan universalizar las políticas públicas.
- Redistribución focalizada de los recursos y excedentes de las actividades extractivistas y también de impuestos.
- Creación de fondos específicos de recaudación tributaria dirigida a programas sociales.
- Ley de responsabilidad fiscal para proteger la inversión en algunos programas. Seguros para proteger a los países de choques económicos que protejan la inversión social frente a eventuales crisis.
- Sensibilizar a los que intervienen en la programación de inversión social e incluir factores culturales e interculturales.

4ta. Pregunta generadora: *¿Cuáles han sido los mecanismos de incentivos o financiamiento utilizados para lograr una mayor y mejor inversión en la niñez?*

- Mejorar las administraciones tributarias, hacer más eficiente la recaudación y la persecución de delitos tributarios.
- Eliminación de privilegios fiscales y subsidios que no benefician a los sectores más vulnerables.
- Reconocer dónde se pueden hacer cambios en el presupuesto, hay programas públicos que no son tan eficaces para la inversión en infancia.
- Permitir la contribución voluntaria hasta cierto porcentaje para programas específicos de inversión social.
- Insistir en la evaluación de la calidad del gasto por sobre la cantidad de la inversión.
- Evaluar los impactos a nivel micro (familiar).
- Coordinación de asignación de recursos con los Planes de Ordenamiento Territorial en lo local.

6.3.10. Contribuciones para la 3ra Conferencia sobre el Financiamiento para el Desarrollo (Addis Abeba)

Esta sección se presentan las respuestas que el Grupo de Trabajo No. 2 dio a las preguntas que se les proporcionó para orientar sus contribuciones para la Conferencia sobre el Financiamiento para el Desarrollo.

1ra.Pregunta generadora: ***¿Qué estrategias y herramientas para mejorar la calidad de la inversión en la niñez y adolescencia deben ser promovidas?***

- Tener claridad para la priorización de recursos. Es necesario tener presupuestos plurianuales, intersectoriales y con metas a mediano y largo plazo. Asegurar recursos financieros más allá de los cambios de gobierno para que en época de crisis no se recorten estos recursos. Es importante establecer contacto con los Ministerios de Finanzas o de Hacienda desde un principio, para que entiendan la importancia del sector.
- Es necesario fortalecer el presupuesto por resultados como mecanismo para vincular la planificación para el desarrollo con la presupuestación.
- Partir de costeos reales para la implementación de las leyes o programas, para así hacer una programación real del tiempo en que se van a conseguir las metas. Esto debería ayudar a tomar medidas de ajuste.
- Es importante articularse interinstitucionalmente dentro del Gobierno Nacional, con los gobiernos subnacionales y con la sociedad para lograr metas más sólidas.
- Es necesaria la evaluación de impacto para así mostrar evidencias. Traducirla en análisis de costo-beneficio; costo-efectividad y costo-eficacia.
- Sistemas de evaluación de la política que partan de lo nacional y bajen a lo territorial, basados en un enfoque de ciclo de vida pero con cruce de variables de género, etnia, territorios, entre otras.
- Definir y consensuar indicadores de acceso a servicios y de ejercicio de derechos: verificadores potentes que den información de los resultados que se quieren.

- Establecer una estrategia de participación ciudadana y gobierno abierto. Es importante la transparencia en términos del acceso a la información y el diálogo con el público. La transparencia fortalece la participación social.
- Consolidación de sistemas integrales de información sobre la inversión en la infancia y que sirvan para poder focalizar y priorizar de una mejor manera el tema social.
- Necesidad de una estrategia de comunicación para visibilizar resultados que se obtienen y sensibilización sobre su importancia.

2da. Pregunta generadora: *¿Qué instrumentos financieros se deben promocionar para asegurar fuentes suficientes y estables para el financiamiento del ciclo de vida?*

- Presupuesto a largo plazo por resultados, abierto, que facilite la rendición de cuentas.
- Proponer instrumentos tributarios innovadores como por ejemplo en el impuesto a la renta, impuesto a la comida chatarra, etc.
- Se puedan establecer pisos que sean exigibles para que estos fondos no puedan ser reducidos, sino que tengan más bien un criterio de progresividad.
- Marcos legales que obliguen a los países a destinar presupuestos específicos a programas de transferencia de renta dirigidos a la niñez, en todos los niveles territoriales, desde líneas impositivas progresivas y no indirectas.
- Complementariedad entre fondos públicos, privados y sociedad civil con muy poca la participación de ONGs.

Disenso

- Seguimos hablando de avances pero no enfrentamos los desafíos. No hay propuestas claras para enfrentar los desafíos ni para generar la co-gestión del ciudadano con los gobiernos nacionales y locales, para una participación no solo como usuarios y beneficiarios sino en todo el proceso, desde el mapeo hasta la implementación.

6.3.11. Conclusiones y recomendaciones del Panel 3

- La política fiscal no es neutra, tiene efectos diferenciados en grupos vulnerables de la sociedad. El presupuesto público es el mecanismo más potente de redistribución de la riqueza con que cuentan los Gobiernos, ya que mediante el sistema impositivo y las asignaciones de recursos aportan a la redistribución de la riqueza, la reducción de la pobreza y la desigualdad.
- La región ha hecho avances importantes pues ya no se habla de la importancia de invertir en educación en infancia; hoy en día se habla de cómo esa inversión es cada vez más eficiente y de cómo medimos de manera multidimensional el gasto y las políticas sociales.

- Los países de América Latina y el Caribe son pioneros a nivel mundial en la medición del gasto público en la infancia. Sin embargo, se está poniendo un mayor énfasis en medir la cantidad del gasto, en lugar de la calidad y pocos mecanismos se han institucionalizado en este sentido.
- La calidad del gasto debe partir de caracterizar la demanda vinculada a las necesidades de la población para con base a ésta poder proveer la oferta pública de servicios públicos. Sin embargo, en la mayoría de los casos cuando se hace focalización de los servicios, por lo general tiene un enfoque desde la oferta de los mismos y no desde la necesidad de la población en los territorios.
- La calidad del gasto en la niñez y adolescencia implica trabajar en la prestación de servicios integrales a lo largo de su ciclo de vida.
- Los presupuestos públicos no deben enfocarse en financiar el funcionamiento de las instituciones sino que deben orientarse a los resultados que queremos como sociedad, es decir a la planificación para el desarrollo.
- La evaluación de resultados y de impacto de los recursos invertidos en la niñez y adolescencia es de vital importancia para valorar la eficacia de las políticas públicas para el cierre de brechas en este grupo etareo y es una tarea pendiente en la región.
- La evaluación de la inversión en la niñez y adolescencia debe avanzar del análisis del impacto a nivel nacional hacia el nivel territorial y en los grupos más excluidos como los grupos étnicos.
- A efectos de lograr la comparabilidad entre países se requiere impulsar procesos de armonización y homogeneización de las estadísticas de seguimiento del gasto público en el marco del seguimiento del gasto social en la región (rol de organismos internacionales relacionados UNICEF, CEPAL, entre otras).
- Es necesario fortalecer la abogacía y asistencia técnica a poderes ejecutivos y legislativos para mejorar la asignación y el impacto de los recursos con equidad y orientados a la inclusión social, para proteger el presupuesto del sector social frente a ajustes o perturbaciones externas o internas.

6.4. Panel – 4: A Rol de los territorios en la inversión pública para la niñez y adolescencia

En este panel se trató sobre las políticas de inversión pública para la niñez y adolescencia, con énfasis en la primera infancia como un mecanismo que propicie el cierre de brechas de equidad en términos de territorios, grupos étnicos, condiciones socioeconómicas y otras condiciones particulares de la población.

Se habló también acerca de las experiencias de los mecanismos o estrategias orientadas a contribuir y aumentar la calidad de la inversión pública en niñez o adolescencia en los diferentes niveles de gobierno.

Se abordó también el tema de la descentralización y/o desconcentración del Estado como un factor que posibilite la creación de un contexto generador de sinergias sociales,

administrativas y políticas, con impacto favorable en la calidad y eficacia de la inversión pública dirigida a la niñez y la adolescencia.

Las preguntas que orientaron las ponencias y la discusión de este panel fueron las siguientes:

- ¿Cómo asegurar la equidad en la distribución de la inversión pública para la niñez y adolescencia, con énfasis en la primera infancia, tomando en cuenta las realidades territoriales, de etnicidad, y otras condiciones particulares de la población?
- ¿Qué mecanismos aportan al logro de la calidad de la inversión pública en la niñez y adolescencia en los diferentes niveles de gobierno?
- ¿Cómo la descentralización y/o la desconcentración han contribuido a la inversión pública en la niñez y adolescencia?

El panel se desarrolló en dos sesiones plenarias que fueron moderados por:

- Sra. María Altagracia Mendoza, Asesora de Desarrollo Económico y Social (UAES), Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo de la República Dominicana.
- Juan Cancio Quesada, Subdirector General, Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, Costa Rica.

6.4.1. "Inversión Pública en Primera Infancia y Enfoque Territorial", Cecilia Tamayo, Viceministra de Inclusión Social, Ciclo de Vida y Familia. Ministerio de Inclusión Económica y Social, Ecuador

En esta ponencia trataré sobre la relación existente entre inversión pública en primera infancia y el enfoque territorial, para ello realizaré un recorrido de cómo el Ecuador ha evolucionado en estos últimos años y cuál es la situación actual en esta temática.

Abordaré la evolución de la recaudación fiscal vinculándola con la inversión pública, especialmente la inversión pública en el ámbito social y, particularmente, en el ámbito del desarrollo infantil; cuáles han sido los quiebres del modelo de gestión respecto al desarrollo infantil en el Ecuador; cómo se articula en el territorio la relación con los gobiernos autónomos descentralizados y los elementos de corresponsabilidad que son fundamentales en el ámbito de la política pública ecuatoriana.

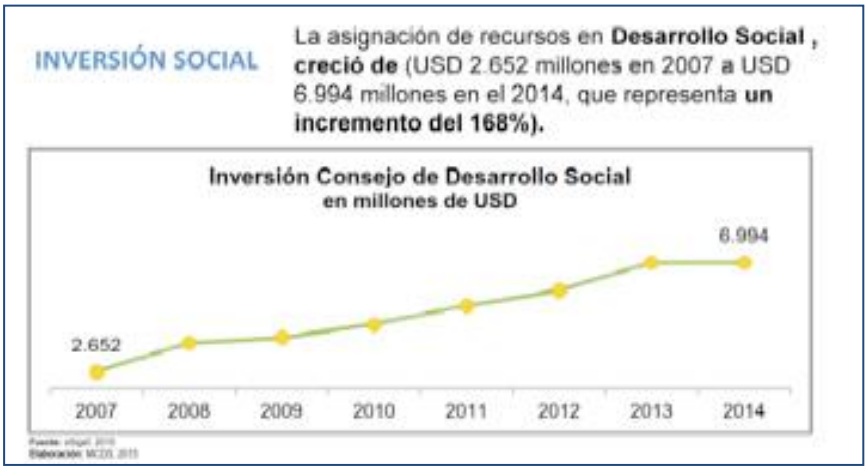
El Ecuador en las últimas décadas vivió una política económica que priorizaba el capital, el destino de los recursos hacia el pago de la deuda externa por sobre el desarrollo humano y el desarrollo social. Ese debate que vivimos entre las décadas de los 80 y de los 90, ha quedado atrás cuando el gobierno nacional prioriza la inversión pública, la inversión social para el desarrollo humano de la población. Esa inversión social tiene una fuente importante en la redistribución, lo que implica mejorar las capacidades de ingreso y priorizar el gasto, en este caso hacia el desarrollo humano.

Hemos pasado de la época en la cual si había un excedente en la gestión económica, se destinaba a las reservas y esas reservas al pago de la deuda externa, a una época donde lo que se prioriza es la inversión para el desarrollo humano.

Esta generación de mayor ingreso del gobierno ecuatoriano tiene una fuente importante en la recaudación tributaria, que en el periodo comprendido entre los años 2000 y 2006 llegó a 21 millones de dólares, mientras que entre el 2007 y el 2014 llegó a aproximadamente 74 millones de dólares. Esta recaudación no se origina necesariamente en un incremento de impuestos sino en una mayor recaudación de aquellos sectores que antes evadían impuestos.

En el periodo de 1998 al 2006, la inversión en el sector social llegó a ser de 5.800 millones y en periodo entre el 2007 y el 2013 pasó a ser de 33.339 millones de dólares. Esto quiere decir que hemos crecido 5.7 veces más que en relación a los cuatro gobiernos anteriores. Entre el 2007 y el 2013 el crecimiento de la inversión social en el Ecuador no tiene punto de comparación con los periodos anteriores.

En este mismo periodo la inversión social en el ámbito del desarrollo social creció de 2.652 a 6.994 millones, es decir, 168%. Como se puede ver incluso en el período 2013-2014 se ha mantenido y en promedio tiene un crecimiento anual de al menos 16%, para mejorar la calidad de los servicios, para ampliar coberturas y para proteger en este ámbito aquel capital fundamental del desarrollo de un país que son las personas.



La efectividad de la inversión social, no solo se traduce en el incremento presupuestario, sino en la priorización de las políticas públicas del sector social hacia aquellos sectores que más lo necesitan, pero además hacia una articulación intersectorial a nivel nacional y a nivel territorial, que liderada por el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, atraviesa todos los actores e instituciones involucradas en el sector social en nuestro país.

En el ámbito de Desarrollo Infantil también Ecuador ha evolucionado desde la década del 60. Antes teníamos una serie de programas desarticulados, la mayoría de ellos en instituciones privadas que funcionaban con fondos públicos, como fue el caso del

Instituto Nacional del Niño y la Familia (INNFA). Los niños eran atendidos en servicios denominados Guarderías Infantiles, atendidos por "madres comunitarias", quienes a partir de su preocupación por el desarrollo de sus hijos ofrecían su trabajo de cuidado a cambio de una bonificación, que no les permitía cubrir ni sus necesidades más elementales, ni tampoco garantizaba un trabajo adecuado para el cuidado de niños y niñas.

En el 2009, con el gobierno de la revolución ciudadana, el INNFA, que era una organización privada sin fines de lucro, se transforma en un organismo público y aquí empieza a haber la ruptura en la política pública de desarrollo infantil. El primer paso fue transformar esta institución privada en institución pública, ordenar los diferentes programas que había en diferentes modalidades, dispersos en diversas instituciones, para pasar a un proceso de consolidarlos en una sola institución. Proceso que en el 2011 se traduce en un solo enfoque sobre cómo se abordará en el Ecuador el Desarrollo Infantil, desde dónde, desde qué lineamientos, desde qué concepto.

En este caso, el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) y el INFA (Instituto de la Niñez y la Familia) construyen una Agenda Nacional, fusionan los diferentes programas y se pasa, posteriormente, a consolidar la política pública de desarrollo infantil, a cargo ya, totalmente del gobierno nacional y del ministerio rector en ese ámbito.

En el 2012 la política pública de desarrollo infantil es declarada prioridad para el gobierno ecuatoriano, en este caso la atención a los niños de 0 a 3 años. La política pública a cargo del MIES se traduce, en ese momento, en una serie de acciones de concentración de recursos y de responsabilidades en una sola institución y en el fortalecimiento de los programas y políticas vigentes. La política pública que se consolida en el 2012, diferencia lo que es la atención a niños de 0 a 3 años, de lo que antes se venía trabajando como una sola política de cobertura de 0 a 5 años.

A partir del 2013 la atención a niños y niñas de 0 a 3 años pasa a cargo del Ministerio de Inclusión Económica y Social y los mayores de 3 años a cargo del Ministerio de Educación. En este mismo recorrido podemos evidenciar cómo la inversión en desarrollo infantil en el Ecuador, se mantiene en una tendencia progresiva. En el año 2009 es cuando se produce la consolidación del proceso de transformación de una serie de programas dispersos y se pasa a programas concentrados que luego se convierten en la política pública, cuyo crecimiento en inversión es progresivo hasta llegar en el 2015 a un presupuesto de 226 millones.

Para resumir, ¿cuáles son los quiebres del modelo de gestión de esta política de desarrollo infantil? Podemos decir que antes se planteaba una atención de cobertura, a partir de una planificación que no respondía a una priorización de la población, ni a nivel territorial, ni por condiciones sociales; ahora se plantea el incremento de cobertura a partir del análisis territorial y de la identificación de cuáles son las personas que realmente necesitan; en dónde está la mayor necesidad de atención y esto vinculado con

el registro social que el Ecuador ha desarrollado y que nos permite identificar claramente a las personas en mayor situación de vulnerabilidad.

Respecto a la calidad de los servicios, hemos pasado del modelo de tener guarderías, muchas veces en casas de las mismas mujeres, en condiciones de pobreza o extrema pobreza y atendidas por "madres cuidadoras" que no eran reconocidas, ni protegidas en sus derechos laborales, hacia un proceso en el que ahora los niños son atendidos en Centros Infantiles o en la modalidad de atención a domicilio. Un proceso que ha implicado el mejoramiento de la calidad, trabajar con educadoras profesionalizadas o en proceso de profesionalización y a partir de una política y una norma técnica definidas.

Anteriormente el Ecuador trabajaba en el modelo de provincias, actualmente el proceso de planificación de la gestión gubernamental se ha estructurado en 9 zonas a nivel territorial y distritos, en el caso del MIES estamos hablando de 40 distritos. Esto plantea una intervención articulada a nivel territorial.

En el ámbito de la gobernabilidad, antes el gobierno delegaba la competencia a una institución privada, fundamentalmente, o a las contrapartes, en cambio desde este gobierno el Ministerio asume directamente la regulación y la rectoría de la política de desarrollo infantil.

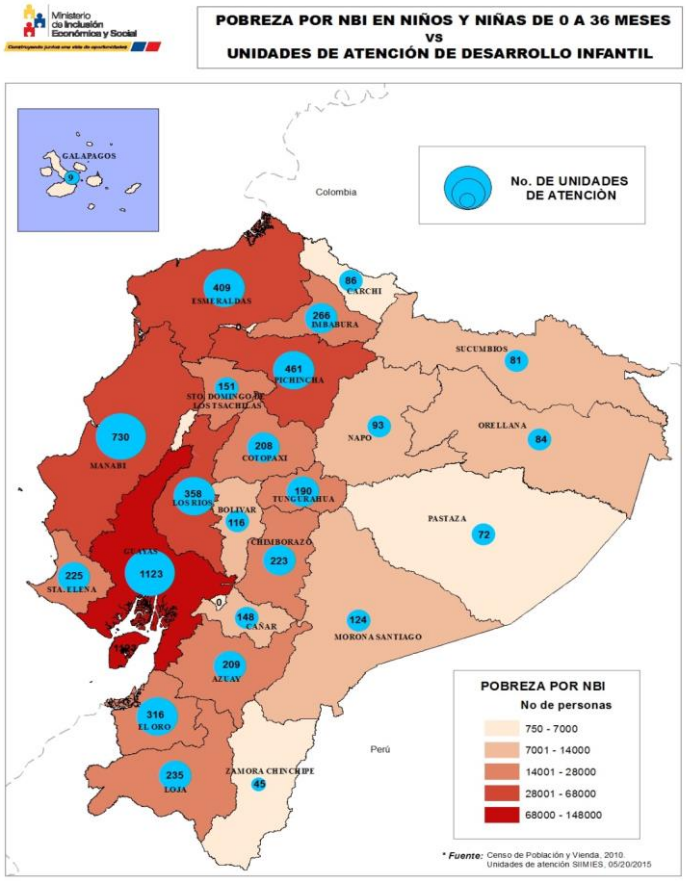
En el ámbito de la participación, se planteaba anteriormente la participación como la contribución económica de las familias o, a veces, la contribución para el desarrollo del servicio; esta contribución se veía en la preparación de los alimentos, en el cuidado o en diferentes formas; actualmente la participación impulsada procura involucrar a las familias en el debate de lo que implica el desarrollo infantil y el rol de cada uno de los actores en este proceso y, fundamentalmente, en la corresponsabilidad de las familias en el desarrollo integral de los niños y niñas.

En el ámbito del modelo de gestión del desarrollo infantil, el Ecuador pasó a un proceso de planificación territorial. A partir de las zonas, de los distritos y del análisis de los diferentes indicadores de desarrollo de esos distritos, se prioriza, por un lado la inversión y por otro, no solo la atención, sino la construcción y la ubicación de los Centros Infantiles.

En este mapa podemos visibilizar, cómo en aquellas zonas en donde hay mayor necesidad de la población, a partir de necesidades básicas insatisfechas, los números de Centros Infantiles son mayores en relación con aquellas otras zonas o distritos en donde la situación es diferente.

LA **PLANIFICACIÓN TERRITORIAL** TOMANDO COMO BASE EL REGISTRO SOCIAL, NOS HA PERMITIDO FOCALIZAR LA INTERVENCIÓN EN LAS ZONAS DE MAYOR POBREZA, PROCURANDO SIEMPRE SERVICIOS DE CALIDAD



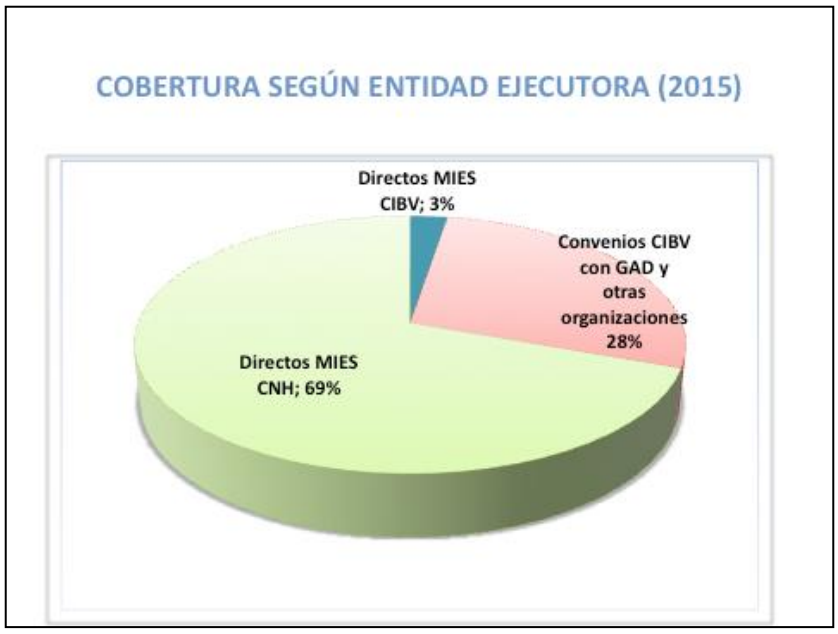


En el ámbito de desarrollo infantil, la política pública se implementa a través de dos modalidades de servicios: los Centros Infantiles del Buen Vivir (CIBV) y la modalidad Creciendo con Nuestros Hijos (CNH).

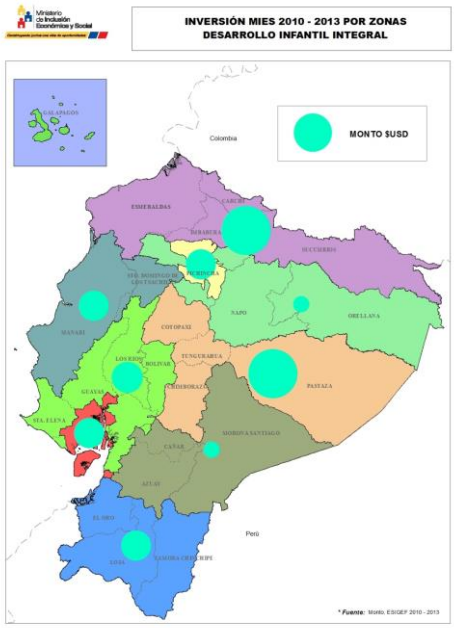
En los Centros Infantiles del Buen Vivir atendemos actualmente a 96.494 niños y niñas menores de 3 años. Estos son cuidados por una coordinadora, que es una profesional y una educadora por cada 10 niños. En general, en los centros emblemáticos la cobertura se procura que sea de 100 niños por Centro Infantil y, en otros, dependiendo de la realidad territorial, ésta puede ser de hasta 60 niños, o adecuada a la necesidad de los territorios.

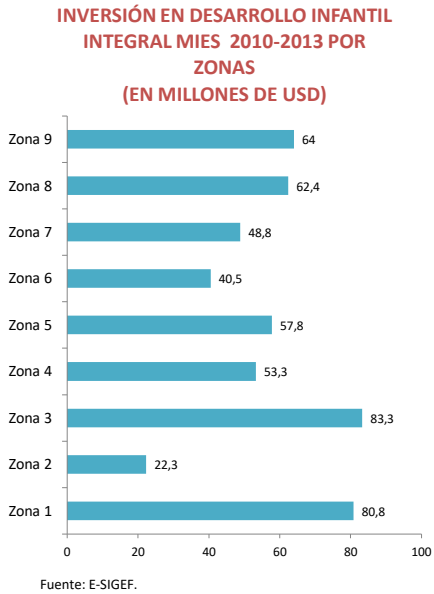
En la modalidad *Creciendo con Nuestros Hijos* atendemos a 219.829 niños y niñas. Se trata de educadoras que atienden a domicilio a estos niños y niñas, en una modalidad de visita semanal a aquellas familias que tienen niños menores de un año y de reuniones grupales para cuando los niños son mayores a 2 años. Esta modalidad tiene una administración directa del Ministerio, mientras que la modalidad de los Centros Infantiles del Buen Vivir puede ser prestada directamente por el Ministerio o a través de convenios con cooperantes. En los convenios con cooperantes están los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) y organizaciones de la sociedad civil que contribuyen en este proceso para la atención de niños y niñas.

En la modalidad *Creciendo con Nuestros Hijos*, atendemos el 69% del total de la cobertura. La cobertura de atención directa a través de los servicios del MIES llega a ser del 3%, mientras que el 28% es a través de cooperantes.



En el gráfico se observa el aporte del gobierno nacional en aquellos servicios que se prestan a través de cooperantes, llega en promedio a ser del 75%, mientras que entre el 20 y el 25% lo realizan los cooperantes. Aquí tenemos una distribución por zona de cómo esta vinculación con cooperantes se realiza en el territorio nacional.





Fuente: E-SIGEF.

En el caso de la inversión en desarrollo infantil por zona, como ustedes pueden ver, tiene un equilibrio entre la cantidad de niños a atender y el presupuesto que se asigna o los requerimientos. Por ejemplo, la zona 3 es un sector que agrupa a población de la sierra centro en mayores condiciones de pobreza y mayores necesidades, por lo que tiene una importante asignación de presupuesto. Es decir, se vincula la asignación presupuestaria con las necesidades de la población, con la demanda de atención de los niños y niñas y con el requerimiento territorial.

Un CIBV emblemático implica una infraestructura nueva, con material adecuado y con personal capacitado. A la fecha tenemos 62 de estas unidades construidas en las zonas con mayor requerimiento de este tipo de servicios y al 2017 planeamos construir 300 de estos servicios emblemáticos.

Otro de los ámbitos en los que se ha trabajado es en la profesionalización de las educadoras; tenemos a la fecha 6.000 educadoras capacitadas en el proceso de formación continua y 600 en Tecnología en Desarrollo Infantil. Esto implica que hemos fortalecido el proceso de mejoramiento de la calidad, no solo en la inversión, sino también en la formación del personal, el mejoramiento del servicio de alimentación y el trabajo con las familias para fortalecer, fundamentalmente, la corresponsabilidad.

En el 2014 impulsamos un proceso que movilizó la participación de 211.000 personas de las familias vinculadas a los servicios de desarrollo infantil, sean Centros Infantiles o la modalidad *Creciendo con Nuestros Hijos*. Para este año, 2015, se han estructurado las Escuelas de Familia que involucran a estas mismas familias, a los cuidadores de los niños, en el proceso de fortalecer sus capacidades para mejorar el trato hacia los niños, para fortalecer la estimulación del desarrollo infantil y para trabajar en una nutrición adecuada y saludable, en la prevención de la violencia y temas que interesan y son necesarios para las familias.

6.4.2. "Avances en Indicadores de Gasto Público Social en Niñez (GPN) y Juventud, en el marco de la Rendición Pública de Cuentas Territorial en Infancia y Adolescencia en Colombia" Janeth Ávila, Oficial de Políticas Públicas de UNICEF, Colombia.

Quiero precisar que yo no voy a presentar resultados, voy a contarles un proceso. En ese sentido, esta presentación va a tener cuatro capítulos: en primer lugar, voy a compartir con ustedes unos datos de contexto de país, específicamente en materia de territorios; en segundo lugar, voy a contarles acerca de una estrategia que tiene 10 años de existencia en el país y el proceso de rendición pública de cuentas, que estamos adelantando; luego voy a hacer una relación entre esa rendición pública de cuentas y el gasto público social, en particular, y finalmente las herramientas -que es en lo que me voy a concentrar- que hemos desarrollado para apoyar a los niveles sub nacionales a rendir cuentas en materia del gasto público social.

En relación con la primera parte, todos sabemos que Colombia en general ha mejorado en algunos indicadores macro económicos, fundamentalmente en la disminución de la pobreza, en el crecimiento económico y, por supuesto, estamos comprometidos con un proceso de paz, el cual esperamos que termine felizmente, o mejor, que comience felizmente porque sabemos que el reto es la construcción de la paz, una vez que se firmen los acuerdos con las FARC.

En ese sentido los datos que voy a presentar no son de cómo ha crecido Colombia, sino de qué desafíos y qué retos importantes tiene en materia territorial, porque ahí es donde tenemos los grandes problemas, todavía hay un rezago importante en materia de equidad y esa inequidad se expresa fundamentalmente en las diferencias territoriales.

En ese orden, quiero compartirles que en Colombia el 32% de la población son niños, niñas y adolescentes, es decir aproximadamente 15 millones y medio; de cada 10 hogares, 6 tienen niños en condición de pobreza; más de una tercera parte de la población menor de 18 años es pobre multidimensionalmente. De los 1.101 municipios que tiene Colombia, 975 -un poco más del 88%- tiene menos de 10.000 habitantes. Este tamaño tiene una incidencia importante en los recursos que esos territorios tienen y se expresa fundamentalmente en los ingresos corrientes de libre destinación de dichos territorios, los cuales, sumados en su totalidad no alcanzan más de 4.6 millones de dólares. Las ¾ de los municipios del país, son predominantemente rurales, allí vive el 31.6% de la población y estas jurisdicciones ocupan un poco más del 90% del territorio nacional. Esto nos pone en una condición, en donde el sector público en esos municipios tiene una capacidad insuficiente para resolver los problemas de sus ciudadanos, tiene una limitada participación de la sociedad civil y, por supuesto, un débil control sobre la gestión pública.

En ese marco, les voy a contar como surge una estrategia en el país que tiene un propósito fundamental: el fortalecimiento de estas entidades territoriales. Es una estrategia que se ha denominado *Hechos y Derechos*, que está cumpliendo 10 años de existencia.

Se trata de una alianza entre entidades de diferente naturaleza del país, por un lado está la Procuraduría General de la Nación, que es una entidad que tiene una doble función de vigilancia y control. De vigilancia en materia de defensa de los derechos humanos y de control, en relación con la conducta de los funcionarios públicos de las diferentes entidades del país. Por el otro lado, está el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar que es el ente rector de las políticas de infancia y adolescencia y el formulador de las políticas. De otro lado está la cooperación, a través de UNICEF. Está además una entidad que se denomina Colombia Joven que es la responsable en el ejecutivo de la formulación de las políticas para este grupo poblacional.

Aquí hago una precisión, ¿por qué incluir a la población joven?. Más allá de las razones de orden político que esto implica, es que en Colombia la Ley de Juventud nos señala que los jóvenes van desde los 14 hasta los 28 años y la Ley de Infancia dice que los

niños y las niñas son las personas entre 0 y 18. Tenemos entonces un traslape de edad entre estos dos grupos poblacionales y eso implica para el país, redoblar esfuerzos para ese grupo de traslape que son de los 14 a los 18. Es por eso que hace parte de la estrategia esta instancia que tiene como responsabilidad atender a este grupo de población. Y finalmente está una organización no gubernamental, que agremia a los 32 departamentos y la ciudad capital.

Esta estrategia tiene dos objetivos centrales, primero, hacer incidencia para incluir en todo el ciclo de la gestión pública a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes; esto es en materia de planeación, ejecución, monitoreo y evaluación. Por otro lado, se ha propuesto, hacer seguimiento a los objetivos y metas que el país se ha planteado en relación con este grupo poblacional.

Esta estrategia tiene varios logros, entre ellos podemos señalar, la incidencia que tuvo en la formulación misma de la Ley de Infancia y Adolescencia, que es de reciente formulación. Nosotros tenemos un código actualizado a las normas internacionales a partir del año 2006; es uno de los primeros logros de esta estrategia. Pero dentro de sus acciones ha estado el seguimiento al tema de la planeación, de la formulación de los planes de desarrollo y, en particular, de la organización de los procesos de rendición pública de cuentas, específicamente en materia de infancia y adolescencia. En 2010-2011, el país hizo la primera ronda de rendición pública de cuentas auspiciada por esta estrategia. En ese momento se planteó que la rendición pública de cuentas tenía esta doble misión: un deber de la Administración Pública de informar, explicar y responder, públicamente por sus actuaciones; pero, por otro lado, se la concibió como el derecho de los ciudadanos que se ejerce en un espacio de diálogo constructivo con las administraciones públicas, no solamente las territoriales, sino la nacional.

Se planteó que esta rendición pública de cuentas debería tener varios propósitos, fundamentalmente, fortalecer al país en materia de transparencia y disciplina en la divulgación y sustentación de los resultados públicos; fortalecer la capacidad de la sociedad civil para exigir cumplir sus obligaciones; fortalecer la participación activa de los niños, las niñas y los adolescentes y los jóvenes en ese proceso; monitorear y evaluar el grado de realización de los derechos en los territorios y, finalmente, el mejoramiento continuo de la gestión pública territorial para la infancia, adolescencia y juventud.

La Rendición Pública de Cuentas, se enmarca dentro del ciclo de la gestión de lo público en el país y corresponde fundamentalmente a la etapa de seguimiento. Se diseñó entendiendo varias fases, una primera que es la de sensibilización y alistamiento; una segunda de generación y análisis de información; una tercera fase de diálogos públicos y audiencias; y una cuarta fase de sostenibilidad y evaluación de este proceso. Como eje transversal se definió el fortalecimiento de la participación, tanto de la sociedad civil como de los niños y las niñas. Finalmente, aquí tiene lugar la participación del ente de control en la estrategia, un modelo de vigilancia superior, que se define como una estrategia dentro de la misma, para facilitar el proceso de rendición de cuentas y de elaboración de los informes respectivos.

En primer lugar, a los territorios se les pide que hagan un análisis de su contexto, que cuenten al país cual es la situación de los derechos de los niños, las niñas, los adolescentes y los jóvenes. Que hagan un informe sobre cómo se asignó, se ejecutó el gasto público social en los territorios; cuál es la arquitectura institucional que tuvo para ello y cuál fue la participación ciudadana durante todo el proceso.

Participan fundamentalmente los gobernantes, las propias niñas, niños, adolescentes y jóvenes y la sociedad civil.

Como les decía, la primera ronda de rendición pública de cuentas ocurrió en el año 2010 y en ésta 32 departamentos del país presentaron informe, igual que 30 ciudades capitales y el distrito capital y 1.025 municipios; luego en el 2012 el gobierno nacional también rindió cuentas en materia de infancia y adolescencia, esto implicó 1.089 informes, equivalentes al 95% de las entidades territoriales presentando la rendición pública de cuentas.

En materia de gasto público social, se establecieron 14 indicadores para que los territorios rindieran cuentas, 3 de ellos referidos específicamente al gasto público social; 3 referidos a los diferentes momentos del ciclo de vida; y 8 de carácter sectorial. Por el lado de la situación de los derechos de los niños y las niñas, se establecieron 69 indicadores sobre el estado de la garantía de sus derechos.

¿Qué encontramos, cuáles fueron los resultados de esta primera ronda?

En primer lugar, algunos informes sin información, datos que presentaron algunos territorios que no era posible comparar, fuentes de información dispersas y diversas. Por lo tanto, resultados no confiables y criterios disímiles para contarle al país cómo estaban los derechos de los niños y las niñas y cómo estaba el gasto público en los territorios.

En general la primera ronda de rendición pública de cuentas lo que nos mostró fue la dificultad que teníamos para establecer, en materia de gasto público social, cuánto, cómo o en dónde se estaba gastando, para garantizar esos derechos.

En este orden de ideas, la misma estrategia *Hechos y Derechos* ha abordado para esta segunda ronda de rendición pública de cuentas, dos estrategias: en una primera, se planteó que deberíamos trabajar más profundamente en la formulación de lineamientos que permitieran a los territorios hacer un ejercicio de rendición de cuentas más efectivo. Pero los lineamientos no eran suficientes, casi siempre pensamos en decisiones de carácter nacional que se bajan a nivel territorial, pero no decimos cómo y entonces decidimos que debíamos desarrollar una Caja de Herramientas que acompañara estos lineamientos. El modelo de vigilancia superior del que les hablé, desarrolló un aplicativo que les permitiera hacer el informe vía web y les facilitará la elaboración del mismo. Pero todavía esto era insuficiente, era necesario entonces desarrollar una estrategia de fortalecimiento de capacidades en el territorio, estrategia que tiene tres niveles: un nivel nacional, un nivel territorial, haciendo énfasis en la diferencia de

capacidad que existe entre los territorios y unas entidades acompañantes que como lo dice su nombre, acompañan a los territorios distribuidos en todo el ámbito nacional.

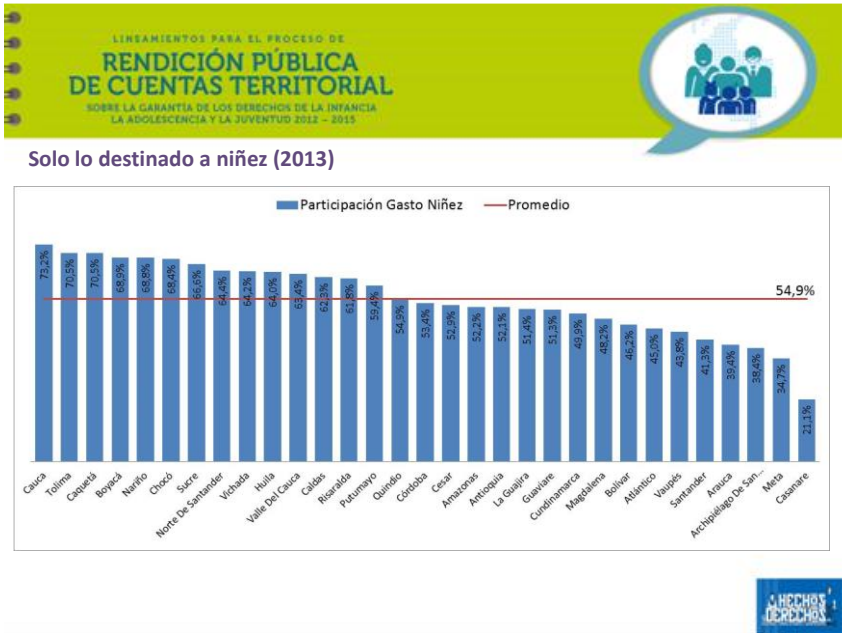
Esta estrategia nacional se expresa a través de esta estructura: tiene una mesa directiva, una mesa técnica, una mesa de gestión de información de situación y una mesa de gasto público social. Quiero señalar que la Mesa de Gasto Público Social, fue producto del primer seminario sobre inversión, que se desarrolló en Colombia hace dos años. Esta mesa, en esta segunda ronda, ha desarrollado una serie de guías y metodologías para la definición, análisis y cálculo del gasto público social. Guía que en nuestros lineamientos corresponde al lineamiento 2.6 de la caja de herramientas.

Esta guía propone 2 tipos de ejercicios, teniendo en cuenta que en Colombia existe un marco normativo amplio en relación con el Gasto Público Social, la Constitución nos dice que el Gasto Público Social es prioritario frente a cualquier otra asignación, pero la Ley General de Presupuesto, también nos dice que la inversión social no se podrá disminuir porcentualmente en relación con el año anterior respecto del gasto total de la correspondiente Ley de Apropiaciones; y también en un párrafo específico nos señala que las entidades territoriales no podrán disminuir con respecto al año anterior sus presupuestos y éste mismo podrá ser financiado con rentas propias de las respectivas entidades territoriales.

Esto está muy bien dicho en la norma, pero en la realidad cómo opera. En este orden y para proteger esas tendencias señaladas en la norma, se proponen los siguientes indicadores como mecanismo de seguimiento a lo que está dicho en la Ley: Por un lado, se propone a los territorios que hagan un análisis del gasto público social y para ellos definimos 3 indicadores gruesos: el gasto público social como porcentaje del presupuesto total, el gasto público social *per cápita* en cada uno de sus territorios y el gasto público social como porcentaje del PIB; esto para los departamentos, fundamentalmente. El segundo tipo de ejercicio, es identificar cuál es el monto del gasto público dirigido a la niñez en una serie de tiempo 2012 – 2014 y el gasto público en juventud en el mismo período.

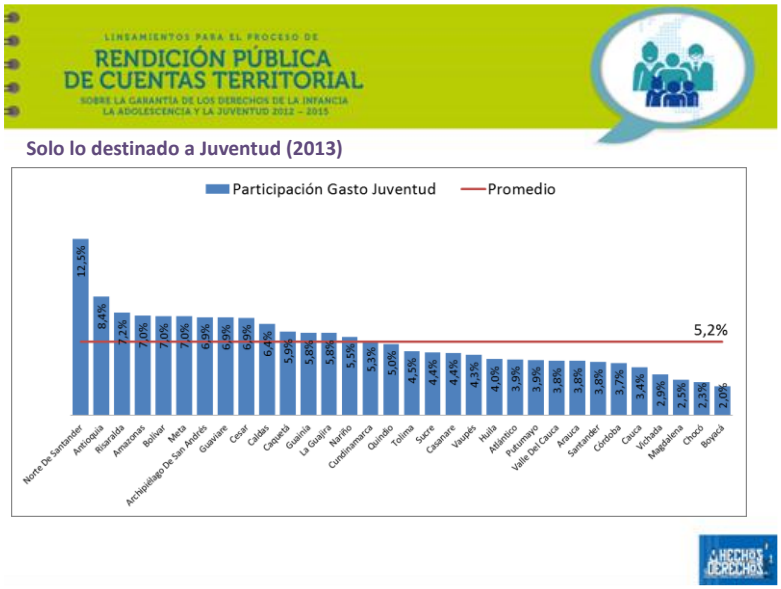
Para esto, qué esperamos que se haga: obviamente, una medición del gasto dentro de ese período, una revisión de cómo ha evolucionado y cuál es la tendencia de ese gasto público, cuáles son las prioridades de inversión en los territorios, cuáles fueron las fuentes de financiación que utilizaron y cuáles fueron las lecciones aprendidas. Esto es lo que se les pide a los territorios que consignen en ese informe. Para ello se les dice: hay unas fuentes de información determinadas en relación con el Gasto Público Social y que deben tomar como base el Anexo de Gasto Público Social, que en mi país es obligatorio que cada entidad territorial tenga. Y para el Gasto Público en niñez y juventud se les ha sugerido utilizar dos mecanismos: un formulario único territorial y el otro, si tiene un mecanismo de medición distinto a ese formulario único territorial, les sugerimos que hagan el cálculo pero que, sobre todo, le cuenten al país cuál fue la metodología y cómo la desarrollaron.

Ese formulario único territorial, es un instrumento que se desarrolló fundamentalmente para reportar la información sobre la ejecución presupuestaria de las entidades territoriales, esto es de carácter general. Lo que quisimos desde la mesa de gasto público social, fue utilizar este instrumento y ponerle el filtro referido al gasto en niñez y adolescencia, identificando cuáles serían esos sectores que aportarían a ese cálculo. No obstante, el nivel nacional, para no desgastar a los territorios, hizo un primer intento de medición y arrojó algunos datos de los cuales les presento dos ejemplos en el siguiente gráfico:



Si miramos lo que se destinó a niñez en el año 2013, la línea roja nos muestra cuál es el promedio que el resultado del cálculo nos dio, el 54.9 % del presupuesto de los departamentos se destina a gasto público social en niñez y ese es el comportamiento de los diferentes departamentos.

Si lo vemos en juventud, la situación es supremamente preocupante, solamente el 5.2% del presupuesto territorial se destina a programas que atienden a este grupo poblacional.



Lo que queremos es darles el cálculo a los territorios con base en la información que ellos mismos han reportado, pero el ejercicio fundamental que pedimos es qué hagan un análisis: cuánto gastaron, cómo gastaron y por qué solamente se destina esa cantidad de recursos a estos dos grupos poblacionales.

Algo que quiero resaltar, es que la clasificación que se propuso fue producto de un consenso, esto no lo hizo solamente el nivel nacional, llevamos un año construyendo esta metodología y obviamente con la participación importante de 10 de los 32 departamentos del país y de la ciudad capital. Otra cosa a resaltar, es que no es una metodología única, atendiendo las diferencias técnicas y de capacidades que hay en los territorios habrá algunos que, como en la ciudad capital tienen unas metodologías más desarrolladas y que quisiéramos que pusieran al servicio de los demás departamentos, en un ejercicio de cooperación horizontal.

Y una cosa fundamental, es que todos estamos aprendiendo de este ejercicio. Los quiero dejar con esta última frase e imagen; lo que hay detrás de ella son las carátulas de algunos de los 1.089 informes que se presentaron en la primera ronda de Rendición Publica de Cuentas y algo que nos quedó como corolario, de esta primera ronda:



6.4.3. "Medición de la Inversión en la niñez y adolescencia en 7 provincias de Argentina", Sebastián Waisgrais, Especialista en monitoreo y evaluación. UNICEF, Argentina.

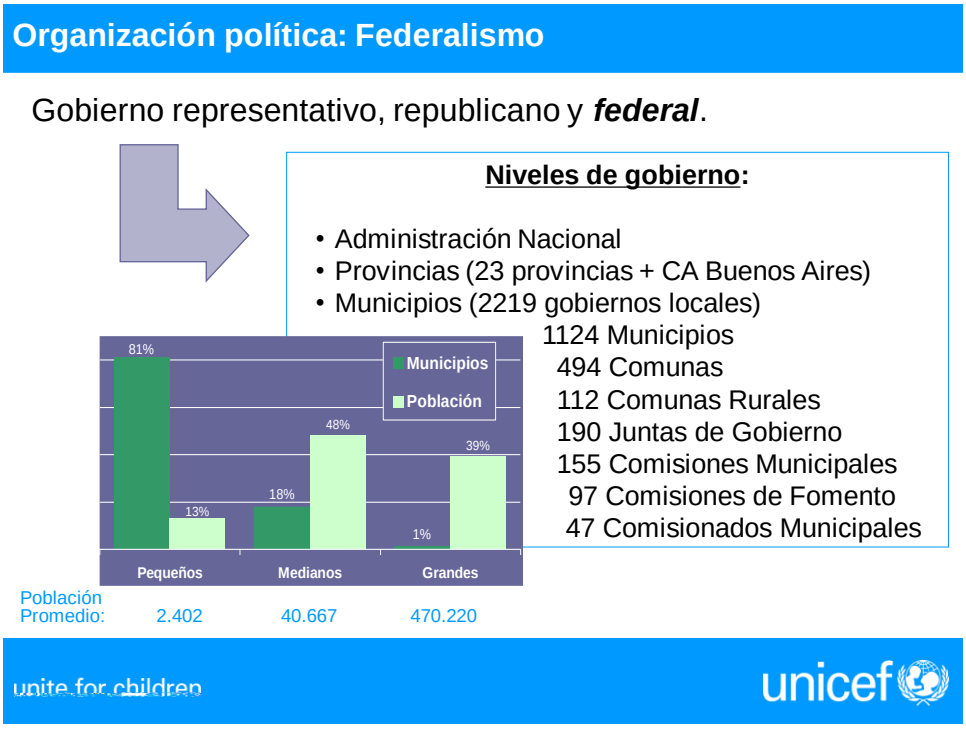
Presentaré el trabajo que realizamos en Argentina, vinculado a la medición de la inversión a nivel subnacional, que entendemos es uno de los desafíos que en este Seminario es un tema significativo.

Quiero focalizar mi presentación en tres o cuatro mensajes bastante claros. La primera parte va a estar más centrada en el monitoreo de la inversión, voy a mostrar algunos elementos vinculados al incremento de la inversión dirigida a la niñez y adolescencia, quizás como una condición necesaria pero no suficiente para el cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia. El rol de los territorios, incluyendo las características de un país federal, como Argentina, que tiene algunas complejidades. Y finalmente, algunos desafíos que me parecen centrales, para ir teniendo en cuenta cuál es el rol de los territorios en estos procesos.

Muy sintéticamente, en el caso de Argentina el marco normativo implementado en los últimos años, fundamentalmente de 2013 en adelante, ha sido positivo debido a que está vinculado a todos los temas mencionados anteriormente. La Convención de los Derechos del Niño pasa a ser un elemento central para las políticas y las recomendaciones, que generaron cambios normativos que condujeron a la implementación de políticas positivas para el bienestar de los niños y niñas en la Argentina y, fundamentalmente, la adaptación de diferentes marcos normativos alineados con la Convención y también a nivel territorial, teniendo en cuenta algunas complejidades que ahora voy a mostrar.

En segundo lugar, y ayer lo mencionaba Gary Stahl el representante de Brasil de forma muy interesante, ya son muchos los países de la región que vienen monitoreando la inversión. En el caso de Argentina, desde el 2013 en adelante se han desarrollado diferentes instancias, modalidades y metodologías para generar, difundir y analizar qué es lo que está sucediendo con la inversión en la infancia y la adolescencia. De hecho se han creado diferentes instancias de cooperación sur-sur vinculadas a esta temática y esto ha permitido desarrollos posteriores muy interesantes en el sentido de costear metas nacionales y poder analizar impactos distributivos vinculados a la inversión en la niñez y la adolescencia.

La estructura de organización política en la Argentina implica algunas complejidades, tiene una Administración Nacional, 23 provincias y una ciudad autónoma, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 2.219 municipios. Estos municipios adicionalmente son muy heterogéneos, en realidad hay 1124 municipios y 400 comunas -algunas rurales- en las que va bajando la entidad política de estos 2219 municipios. La principal característica que se da a nivel poblacional en Argentina y que tiene que ver con algunos inconvenientes que les voy a mostrar; es que en el 1% de los municipios reside el 39% de la población, es decir en 10 municipios de Argentina residen 12 millones de personas, en 2 municipios habitan 2 millones y medio de personas. Por otro lado, en el 81% de los municipios se halla el 13% de la población, son municipios bastante pequeños.

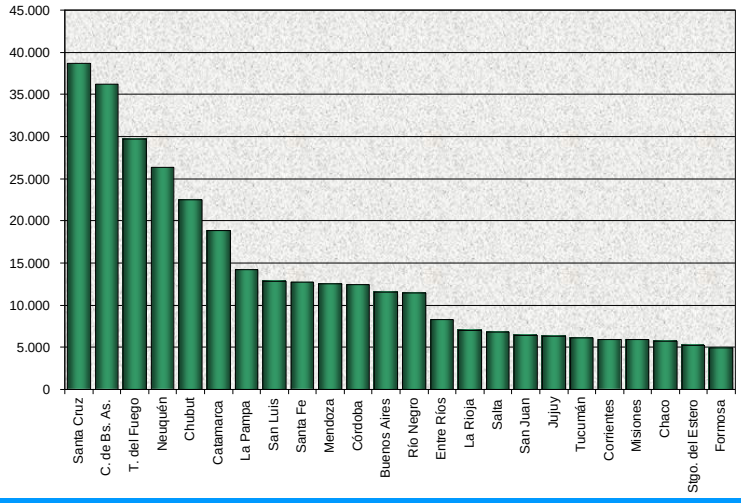


Hay un tema que quiero remarcar y es el de las brechas a nivel territorial. ¿Cuál es el problema del federalismo en Argentina? El problema es que las competencias en políticas de niñez y adolescencia, están a nivel subnacional, las provincias invierten aproximadamente el 60% de todo el presupuesto destinado a la niñez y la adolescencia, pero el 80% de los recursos están en la administración nacional. Cuando uno ve estas

disparidades, el problema tiene que ver en cómo se logran niveles de convergencia a nivel territorial, éste quizás es uno de los grandes desafíos. Cuando analizamos la inversión en algunas provincias, éste es uno de los mensajes bastante claros. El PIB per cápita en Argentina está en torno a 12 000 - 13 000 dólares, las provincias de Santa Cruz o de la ciudad de Buenos Aires tienen PIB per cápita similares a los de cualquier ciudad europea media y en cambio las provincias de El Chaco, Santiago del Estero, Formosa tienen productos muy pero muy bajos.

Políticas sociales provinciales: Diferencias territoriales significativas

Producto geográfico por habitante en jurisdicciones provinciales



unite for children unicef

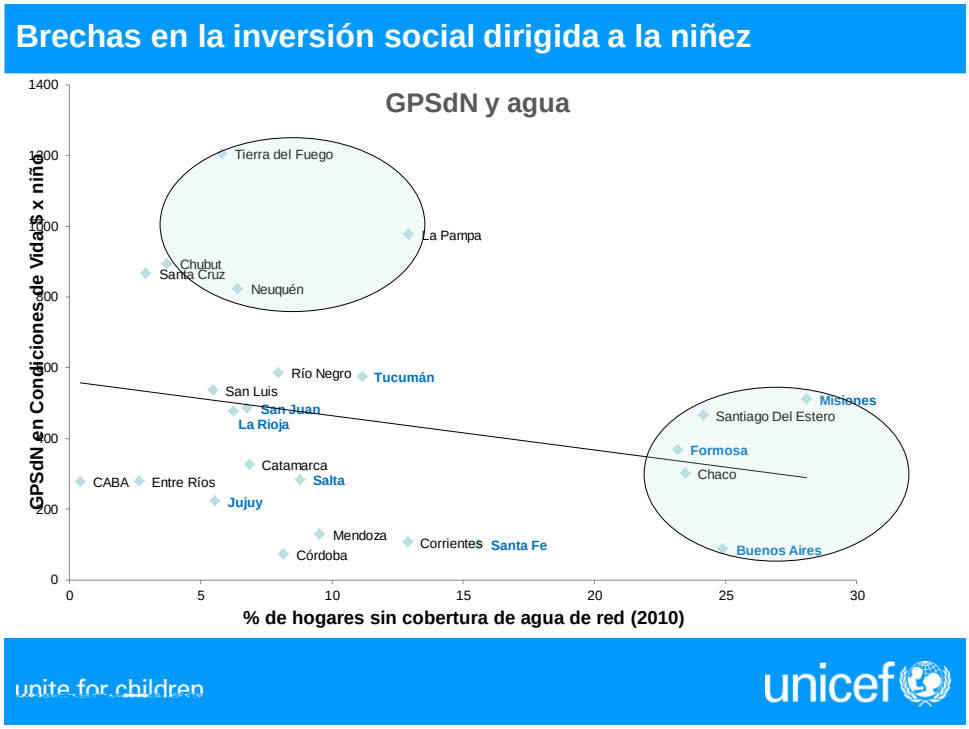
El segundo mensaje que quiero trasmitir se refiere a la inversión. Me parece que se trata de una regularidad que uno ha observado en todas las presentaciones de los países, se encuentra un incremento notable de la inversión que los gobiernos y los países están destinando a la infancia y la adolescencia. En el caso de Argentina, en la actualidad, supera el 8% del producto a nivel nacional y provincial. Es un valor relevante y una regularidad a destacar. No obstante, lo que esconde esta situación tiene que ver con cómo se distribuye este gasto público, esa inversión que se destina a estas jurisdicciones y nuevamente tenemos estas discrepancias que son muy significativas.

Aquí, hay temas vinculados al impacto y la eficiencia, que es interesante tener en cuenta. Una mayor inversión en niñez y adolescencia no implica mayor eficiencia en las asignaciones.

A manera de ejemplo, un Ministro de Salud me contaba que hay provincias en Argentina que tienen muchas necesidades y son de alta vulnerabilidad. Mientras que otras, como la provincia de Santa Cruz tienen más recursos y cuando un niño presenta alguna complicación se lo puede trasladar a la ciudad de Buenos Aires en un avión sanitario, situación que es imposible que suceda en una provincia del norte del país. En este sentido, todo tiene que estar vinculado a las propias competencias de la provincia,

a los propios recursos, es imposible pensar que eso pueda suceder en provincias que necesitan otra atención y que han avanzado mucho más en términos de eficiencia y planificación de los recursos.

En relación a algunos indicadores sensibles de pobreza multidimensional, el siguiente gráfico muestra la inversión en condiciones de vida con relación al porcentaje de hogares sin cobertura de agua de red.



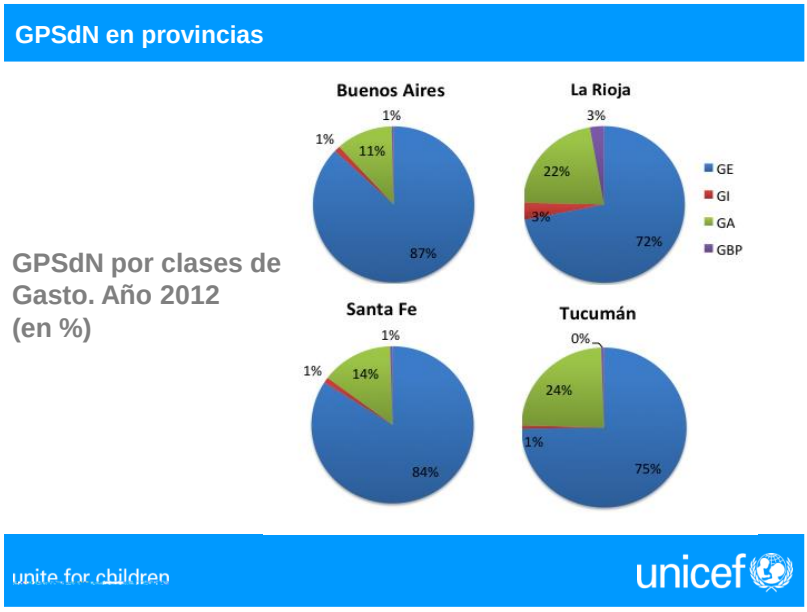
Uno empieza a observar algunas regularidades interesantes. Hay provincias que invierten aproximadamente $200 pesos por niño. Entre Ríos, Jujuy, Catamarca y Salta tienen los mismos resultados que provincias que invierten 5 veces más. Y algo similar -casi más preocupante- si se mira el eje horizontal, Caba y Entre Ríos son provincias que invierten casi lo mismo, pero que tienen aproximadamente un 30% de la población sin acceso a servicios básicos.

Estas mismas disparidades se observan cuando se analizan los temas vinculados a vivienda o un indicador sensible como es la mortalidad infantil. El único indicador que proporciona una correlación positiva y que es interesante destacar es el de impacto vinculado al sistema educativo, donde gran parte de la inversión en el sistema educativo efectivamente se traslada en indicadores de impacto positivo vinculados a la situación de la niñez y la adolescencia.

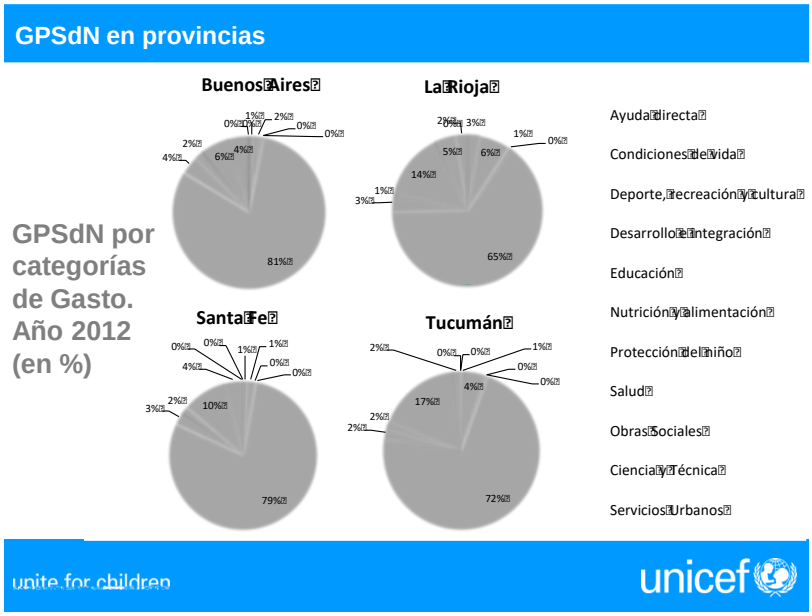
En honor al tiempo, quiero mostrarles un par de problemáticas adicionales. Como mencioné en la presentación, desde UNICEF y parte de la cooperación que tenemos con el gobierno argentino y con los gobiernos provinciales, brindamos asistencia técnica para que los gobiernos provinciales, en línea con la Convención, monitoreen los recursos destinados a la infancia y analicen impactos, brechas, entre otros indicadores.

Es interesante destacar que las provincias en donde se monitorea y se pone en la Agenda Política la inversión en niñez, efectivamente están mostrando incrementos significativos y esto también se viene mostrando en diferentes presentaciones.

¿Cuál es el problema? Es que si miran una provincia como la de Salta, una jurisdicción del norte del país que viene creciendo al doble de la media nacional y que invierte 3 o 4 veces más que otras provincias; sin embargo, para converger a la media nacional necesita 130 años. Éste es un primer mensaje: está muy bien mirar los territorios pero también tenemos que ver el espacio fiscal, los procesos de convergencia y analizar estas brechas en la Agenda. Me parece que este es un mensaje interesante a tener en cuenta. Cuando uno habla con los gobernadores y los decisores políticos y analiza estas cifras -que estamos brindando- hay un resultado positivo y otro que nos interpela a mirar un poco más a fondo. Lo que nos importa, obviamente es la inversión específica en niñez y adolescencia.



En el gráfico anterior se muestran las provincias que están monitoreando el gasto social dirigido a niñez: Buenos Aires 87%, La Rioja 72%, Santa Fe alrededor del 84%, Tucumán 75%. Son valores muy altos; ahora, de todo lo que se destina a niñez y adolescencia, qué va específicamente a niñez y no a grupos ampliados, los que obviamente tienen un impacto indirecto en la situación de la niñez y la adolescencia.



El problema es que si uno desagrega esta información y ve qué es lo que hay adentro del gasto específico y del gasto ampliado, lo que se encuentra es que en Buenos Aires, el 80% de la inversión está destinada a educación; algo similar con Santa Fe, Tucumán 72%. El problema -tal como lo plantean la Convención y las Recomendaciones- es que uno necesita generar impactos distributivos, medidas sociales afirmativas para grupos que están en situación de mayor vulnerabilidad.

Todo el presupuesto que se destina en protección, que se destina a situaciones en donde hay riesgos o hay derechos vulnerados, está en torno al 1 - 1 ½ %, la inversión en protección del niño. Este es el segundo mensaje, no hay un *trade off* entre educación y otras categorías que son muy necesarias. El mensaje tiene que ver con cómo se expande este 100% y cómo se expande el espacio fiscal en un país con las características del federalismo en Argentina, para justamente revertir estas situaciones.

Planteo algunos avances y desafíos que pueden incluso servir para el trabajo posterior en grupos. Hay un significativo incremento de la inversión social, se viene dando en todos los países y es un tema muy positivo pues hay un aumento de los recursos que se destinan a niñez. El incremento de inversión destinada a niñez en la Argentina es superior a otros grupos etarios y me parece que eso también es una regularidad. Adicionalmente -y esto es lo que se está mostrando en el panel de al lado- hay un buen impacto distributivo, la inversión está focalizada en los estratos socioeconómicos que tienen mayores necesidades. Este es un aspecto a destacar.

¿Dónde están los problemas? Algunos de ellos ya los mencioné:

- El primero tiene que ver con las brechas. Desde nuestra perspectiva es imposible pensar en el rol de los territorios si no tenemos en cuenta estos procesos de convergencia a nivel nacional.
- El segundo desafío tiene que ver con aquellas acciones que requieren medidas sociales afirmativas, así como de partidas presupuestarias específicas. Y esto es lo

que mencionaba con este porcentaje muy reducido de inversión en aspectos vinculados a la protección o en situaciones en donde ya hay vulnerabilidad de derechos.

- El tercer mensaje tiene que ver con que la sostenibilidad fiscal, que es también una condición que hay que tener en cuenta pero no es necesaria. Es un aspecto que ante perturbaciones -que en países como Argentina han estado presentes en los últimos años- hay que tener en cuenta para saber cómo se mantiene ese presupuesto que se invierte en la infancia, pero también -y este es el mensaje que les mencionaba- vinculado a los 130 años que le tomaría a Salta llegar a la media nacional, no podemos esperar que en 2 o 3 generaciones se realicen los derechos. En eso tenemos un rol y algunos mensajes interesantes que dar a través de este seminario.

6.4.4. "Uso de la Información Presupuestaria sobre Infancia y Adolescencia en la Toma de Decisiones", José David Méndez Santa Cruz, Director General Adjunto de Programación y Presupuesto de Salud y Seguridad Social. Secretaria de Hacienda y Crédito Público, México.

Voy a hablar sobre de la herramienta que tenemos en México para la identificación del presupuesto destinado a niños, niñas y adolescentes. Contamos con un Anexo Transversal, que es una herramienta que nos permite identificar los recursos federales que se destinan al cumplimiento de los derechos de este grupo de edad, con el fin de ampliar o mejorar, en el mediano plazo, las políticas públicas enfocadas a la infancia. Como mencionaba el día de ayer Erika Strand en su presentación, es una herramienta que ya está establecida a nivel legal, tenemos la obligación como Gobierno Federal de integrarla dentro del presupuesto de egresos cada año. Una ventaja es que no es la única herramienta, pues ya desde hace años hemos venido trabajando con este tipo de instrumentos transversales que permiten identificar los recursos que se destinan a diferentes grupos o diferentes herramientas.

Además, tenemos anexos transversales para pueblos y comunidades indígenas, para el campo, pobreza, cambio climático, equidad de género, entre otros. Eso nos ha permitido entender cómo avanzar desde la Secretaria de Hacienda con las diferentes dependencias y entidades. Este Anexo es entre todos de los más jóvenes. La transición en relación a este Anexo viene desde el 2011, cuando UNICEF y la Secretaría de Hacienda firmaron un primer convenio de cooperación; UNICEF nos facilitó esta metodología y a partir del 2012 se incluyó este anexo transversal, aun sin ser obligación legal. En el 2014 se modificó la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y a partir del 2015 ya lo hacemos de manera obligatoria, por supuesto con mucho gusto.
Vale destacar que en esta transición está la expedición de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Se trata de un cambio significativo que, entre otros aspectos, establece la obligación de que las autoridades incorporen en sus presupuestos los recursos para cumplir con lo establecido en esta Ley.

La ventaja de participar en el segundo día de estos foros, es que durante el primer día uno va recabando información, puntos útiles que enriquecen la presentación. En ese sentido, me da gusto conocer que en la región existen iniciativas parecidas, sin duda, es enriquecedor este intercambio de opiniones entre colegas. En cuanto a la metodología, iniciamos desde la identificación de quién hace qué dentro del Gobierno Federal, revisando reglamentos interiores, manuales de organización, la propia Ley Orgánica, para ver si desde el nivel de atribuciones se puede saber si ciertas dependencias o instancias tienen como objetivo, ya sea primario o no, la atención de los niños.

El siguiente paso es identificar por programa presupuestario. Siguiendo la metodología UNICEF identificamos: gastos específicos, es decir, aquellos programas que están diseñados evidentemente para la atención de los niños como los de educación básica o los programas de vacunación infantil. Otros, que la metodología los denomina *gasto agéntico*, y es aquel que permite fortalecer a los facilitadores, los que posibilitan llegar al cumplimiento de los derechos de los niños. Por ejemplo, el programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras, beneficia a las madres que no cuentan con algún esquema de seguridad social y que cuidan a los niños. El Gobierno Federal paga un subsidio a estas instancias y esto beneficia tanto a los niños, como a las madres. Y están también aquellos programas que son una combinación, donde los niños representan un porcentaje de la población objetivo de dicho programa.

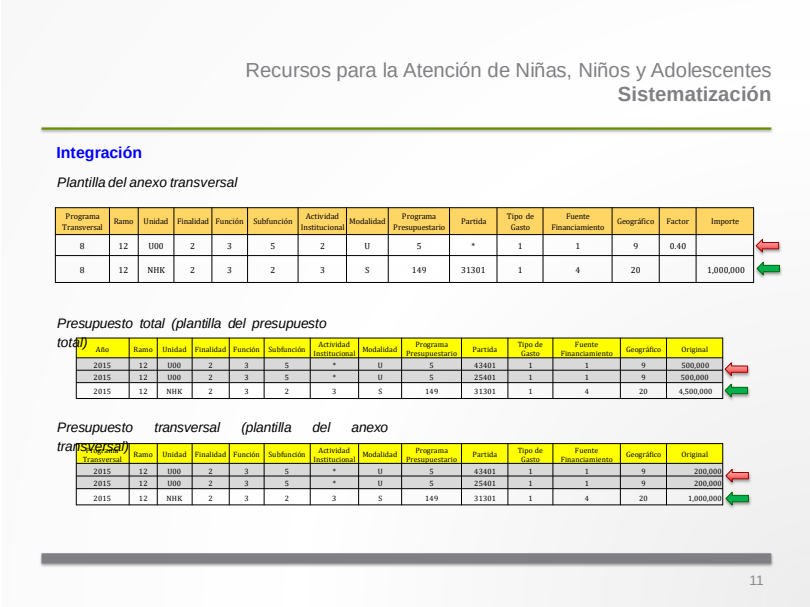
El siguiente paso es saber ¿cuánto se destina a cada cosa?. Hay evidentemente algunos programas en los que es el 100% porque ese es su objetivo primordial y hay otros en los que se debe realizar algún tipo de cálculo. Regularmente lo que hacemos es utilizar distintas clasificaciones de población: ya sean registros estadísticos de población atendida o un porcentaje de la población objetivo. Por ejemplo, tenemos un fondo que destina recursos a las entidades federativas para prestación de servicios de salud; ahí quienes terminan ejecutando el gasto son los Estados. ¿Cómo lo medimos?, Es como un porcentaje de la población general del país, que representa a la infancia y ese porcentaje se aplica al monto total del programa.

Hay algunas consideraciones, por ejemplo, se recomienda cruzar fuentes de información para fortalecer la medición e identificación de los recursos. En algunos casos, se debería segregar, incluso dentro del grupo de edad, por grupos: primera infancia, adolescencia y demás. Es una necesidad que está apuntada en la agenda. Hay que tomar en cuenta que puede existir algún tipo de sobre o subestimación por falta de información.

Nosotros partimos de la estructura programática, nuestra llave es la clave presupuestaria, seguramente en los Ministerios de Finanzas cuentan con algo semejante. Esta clave presupuestaria nos indica quién hace qué, para qué lo hace, cómo lo gasta, en dónde y cuándo. Tenemos sistematizada la elaboración del Anexo Transversal, las dependencias, considerando la metodología señalada se puede identificar un factor, cuánto de cada programa o incluso cuánto de cada clave se destina a este objetivo o puede determinarse un monto específico. Es decir, si hay un monto

específico, con recursos fijos destinados a un programa, se carga en la herramienta este monto.

¿Cómo lo integramos? Se establece ya sea el factor o el importe. Después en el proceso de presupuestación, las dependencias cargan el monto total de cada programa y la herramienta calcula en automático el monto para elaborar este anexo.



Recursos para la Atención de Niñas, Niños y Adolescentes
Sistematización

Integración

Plantilla del anexo transversal

Programa Transversal	Ramo	Unidad	Finalidad	Función	Subfunción	Actividad Institucional	Modalidad	Programa Presupuestario	Partida	Tipo de Gasto	Fuente Financiamiento	Geográfico	Factor	Importe
8	12	U00	2	3	5	2	U	5	*	1	1	9	0.40	
8	12	NHK	2	3	2	3	S	149	31301	1	4	20		1,000,000

Presupuesto total (plantilla del presupuesto total)

Año	Ramo	Unidad	Finalidad	Función	Subfunción	Actividad Institucional	Modalidad	Programa Presupuestario	Partida	Tipo de Gasto	Fuente Financiamiento	Geográfico	Original
2015	12	U00	2	3	5	*	U	5	43401	1	1	9	500,000
2015	12	U00	2	3	5	*	U	5	25401	1	1	9	500,000
2015	12	NHK	2	3	2	3	S	149	31301	1	4	20	4,500,000

Presupuesto transversal (plantilla del anexo transversal)

Programa Transversal	Ramo	Unidad	Finalidad	Función	Subfunción	Actividad Institucional	Modalidad	Programa Presupuestario	Partida	Tipo de Gasto	Fuente Financiamiento	Geográfico	Original
2015	12	U00	2	3	5	*	U	5	43401	1	1	9	200,000
2015	12	U00	2	3	5	*	U	5	25401	1	1	9	200,000
2015	12	NHK	2	3	2	3	S	149	31301	1	4	20	1,000,000

11

En el ejemplo tenemos que se carga en el monto total 500.000 pesos para esa línea y como se estableció un porcentaje del 40%, el Anexo Transversal reflejará los 200.000 pesos. Cuando se establece un importe específico, si se carga más en el presupuesto total de dicho programa, no cambia el monto específico establecido para el Anexo. Nosotros reportamos en los informes trimestrales que el Gobierno Federal envía al Congreso de la Unión, damos seguimiento al ejercicio de estos recursos. Como se hizo en la carga del presupuesto, si es que se llegaron a ejercer más recursos, esto se refleja directamente en el Anexo, cuando es un factor lo que sirve para ponderar y de la misma manera que en la carga, cuando es un importe específico, que se haya ejercido, más no afecta el monto que se reporta.

¿Cuáles son las ventajas de esta herramienta?

Nos permite identificar el conjunto de políticas, programas y acciones para la atención de este grupo de edad. De alguna manera protege estos recursos. A partir del trabajo que UNICEF y la Secretaría de Hacienda han venido realizando, se creó dentro de la Cámara de Diputados una comisión de atención a la infancia, lo cual de alguna manera, permite blindar los recursos que se destinan a ésta. Fortalece la transparencia y rendición de cuentas para la planeación y ejecución del gasto en infancia y proporciona insumos para la planeación con enfoque en los derechos del niño.

¿Cuánto se destina?

Desde el 2012 que se inició el Anexo, hasta el 2015, como porcentaje del gasto del Presupuesto Programable Federal, se ha mantenido en un porcentaje más o menos estable.



Algo que comentaba al principio, en diciembre del 2014 se aprobó por parte del Congreso de la Unión la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, es importante resaltar que dado el compromiso de México con el cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño, el Presidente de la República envió la Ley al Congreso como iniciativa preferente. Cada capítulo corresponde a un derecho de los niños, está perfectamente alineado al derecho a la vida, a la prioridad, a la identidad, al derecho a vivir en familia, a la serie de derechos que ustedes conocen. Entre las consecuencias inmediatas que esta Ley tendrá, es que se crea un Sistema de Información Global no solo presupuestaria, es decir sabremos cuántos niños hay, en qué condiciones se encuentran. Se crea un Sistema Nacional de Protección Integral dentro de la Secretaría de Gobernación, que fungirá como la Secretaria Ejecutiva del Sistema Nacional y se crea la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes.

La Ley se aprobó en diciembre 2014 y ya se comenzó a asignar recursos para la creación de la Procuraduría; se destinaron 45 millones de pesos para la creación de la figura del procurador y de todo el equipo que le permitirá trabajar. Se está conformando también esta Secretaría y de manera paralela, se está trabajando en todas las leyes y lineamientos secundarios que permitan arropar el cumplimento de la Ley.

Tenemos una serie de retos. Hemos avanzado hacia la identificación de los recursos, pero nos falta avanzar hacia la medición del impacto integral. Cada uno de los programas que conforman este anexo tiene sus propias mediciones individuales, sus propios indicadores, pero habría que trabajar en algo más integral. Se buscaría replicar esta herramienta hacia los Estados, trabajar en replicar hacia el nivel subnacional. Ya

hay Estados con asesoría de UNICEF que están trabajando en ello, el estado de Yucatán tiene una herramienta muy sólida que también nos permite visibilizar los recursos.

En cuanto a la eficiencia del gasto, en épocas de contracción presupuestaria tenemos que trabajar con tiros de precisión hacia el destino de los recursos. Es por ello que estamos trabajando en una reingeniería presupuestaría que nos permita gastar en lo más importante.

Estamos claros y conscientes, de la importancia de la inversión en la infancia y adolescencia para lograr en México y en la región en general, niños y niñas más sanos y educados, formar ciudadanos más empoderados, comprometidos y una sociedad mucho más democrática.

6.4.5. "Medición e impacto distributivo de la inversión en niñez de la provincia de Buenos Aires", León Salim, Director Provincial de Estudios y Proyecciones Económicas. Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, Argentina

Antes de abocarnos específicamente al tema, me gustaría hacer algunas consideraciones preliminares. Lo primero es que la presentación de ninguna manera va a poder reflejar todo el trabajo que implicó obtener estos resultados.

A continuación, presento algunos datos de la provincia de Buenos Aires. Es la provincia más importante de Argentina, ocupa el 11 % de territorio nacional, tiene 16 millones de habitantes, lo cual la hace participar con el 39% de población. Dieciséis millones de habitantes es una cifra importante, incluso comparada con algunos países de la región.

Aporta con el 37% del PIB; genera más de la mitad del valor agregado industrial; participa con un tercio de las exportaciones, mayoritariamente con perfil industrial pues la mayoría de las plantas automotrices se radican en la provincia de Buenos Aires. Posee el segundo sector público, después del nacional y tiene un presupuesto público anual de 33.000 millones de dólares.

La motivación del trabajo fue partir del hecho de que para poder abordar un problema, es fundamental visualizarlo. Si bien en Argentina en algún momento se estimó y se midió la inversión dirigida a niñez en las distintas jurisdicciones, tarea que la realizó una oficina del Gobierno Nacional; pero ésta fue suspendida y se efectuó sólo hasta el año 2009. Por lo tanto, nos pareció relevante retomar esa tarea. Además, creemos contar con algunas fortalezas más importantes en comparación con la oficina nacional que la llevaba adelante, y es fundamentalmente lo que tiene que ver con el acceso a la información. Al formar parte del Gobierno Provincial accedemos a determinada información que quizás no estaba disponible para el Gobierno Nacional.

A partir de esa motivación surgió la posibilidad de contactarnos con UNICEF/Argentina y plantearles la posibilidad de abordar juntos este objetivo, sabiendo que dicha oficina había participado de la elaboración de la serie que se hizo en el ámbito nacional. De allí surgió la posibilidad de llevar adelante dos estudios que ya están terminados. Uno hace referencia, específicamente, a la medición de la inversión dirigida a la niñez de la provincia de Buenos Aires, para el período 2010-2013 y ya estamos trabajando en la actualización para el año 2014. Y el otro que nos interesaba ver es a quién iba dirigido ese tipo de gasto, para el cual en definitiva, el primero iba a significar un insumo para otro tipo de estudios. Nos parece relevante conocer cómo se focaliza ese tipo de inversión y por eso decidimos abordar un estudio de incidencia distributiva.

Para nosotros era relevante no quedarnos solamente en la elaboración de la serie, sino tratar de sacarle algún tipo de provecho, desde el ámbito que manejamos que es el Ministerio de Economía. Hay una Secretaria que tiene rango ministerial, que está

abocada a la problemática de la niñez y que probablemente le saque otro tipo de provecho.

Ahora bien, volviendo a lo que mencionó José -de estar el segundo día y agrego: de estar detrás de José- es que me voy a ahorrar un montón de referencias sobre la metodología de medición, ya que básicamente aplicamos la metodología utilizada por UNICEF para este tipo de cálculo.

Los participantes de este trabajo fueron UNICEF/Argentina y dentro del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, la Dirección a mi cargo (Dirección Provincial de Estudios y Proyecciones Económicas) y también me pareció relevante -un poco con la ilusión de institucionalizarlo- convocar a la Dirección Provincial de Presupuesto, que es la encargada de elaborar el presupuesto en la Provincia de Buenos Aires. Conociendo un poco la experiencia de México en donde lograron una institucionalización, me parecía importante convocarla y que la serie que nosotros estábamos midiendo tenga la supervisión de la Dirección Provincial de Presupuesto.

Para la medición, utilizamos la metodología avalada por UNICEF para estimación de este tipo de inversiones, con algunas pequeñas modificaciones que tienen que ver con las particularidades de la provincia de Buenos Aíres o con la disponibilidad de información un poco más detallada que nosotros logramos tener.

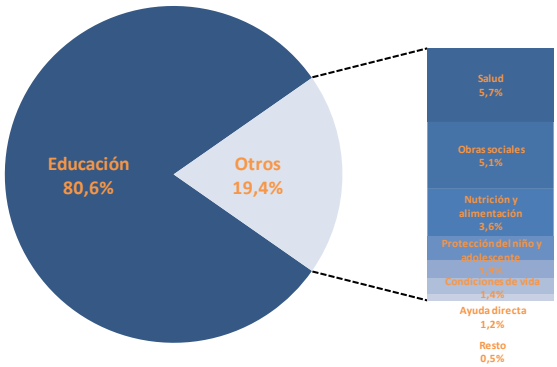
Básicamente lo que se hizo fue un análisis transversal del presupuesto provincial para identificar la inversión dirigida a la niñez. Se revisaron más de 1600 programas, subprogramas y proyectos, para cada uno de los años, estamos hablando de 2010, 2011, 2012, 2013 y este año 2014. A partir de eso, siguiendo la metodología UNICEF, pudimos identificar la inversión específica, indirecta, ampliada y en bienes públicos.

Los resultados para el último año (2013), dan cuenta de una Inversión Social Dirigida a la Niñez (ISDN) en la provincia de Buenos Aíres, de aproximadamente 9.330 millones de dólares, esto significa que un poco menos del tercio del presupuesto público va dirigido a la niñez.

La Inversión Social Dirigida a la Niñez, en términos de las erogaciones totales, alcanza prácticamente el 40%; de la inversión social, cerca del 70%; y en términos del producto provincial, el producto bruto geográfico (PBG), alrededor del 5%.

Resultados (medición)

- Estructura de la ISdN (año 2013)



En este gráfico se muestra un poco de la estructura de la Inversión Social Dirigida a Niñez (ISDN) para el año 2013, pero más que el desagregado quisiera puntualizar que la educación es la inversión más relevante dentro de la ISDN y en la Provincia de Buenos Aires concentra cerca del 80%. Esto tiene que ver, fundamentalmente, con el tipo de servicios que provee la provincia y el resto de provincias argentinas. Las provincias tienen la responsabilidad de proveer servicios educativos en todos los niveles, así que es un resultado lógico, encontrar que la educación concentra la mayor parte de la ISDN de la provincia.

En el caso de salud, la provisión de servicios de salud alcanza el 5,7%. Esto tiene que ver con el hecho de que si bien la provincia de Buenos Aires cuenta con una red importante de hospitales, hay una parte notable de la oferta sanitaria que es provista por los municipios. La provincia de Buenos Aires está conformada por 135 municipios.

Resultados (medición)

- ET, IS e ISdN de la provincia de Buenos Aires (millones de $ corrientes)

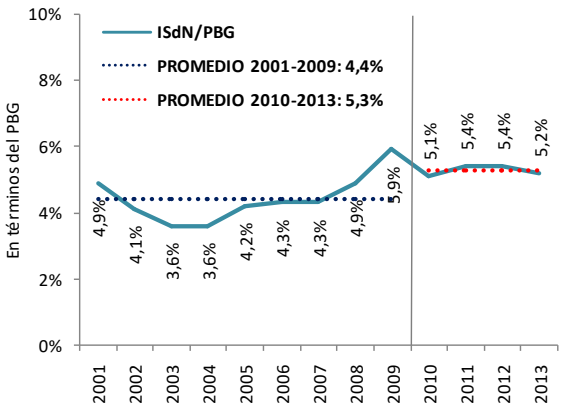
	2010	2011	2012	2013
Erogaciones Totales (ET)	66.116	89.458	105.688	132.610
Inversión Social (IS)	39.634	53.529	62.227	75.682
Inversión Social dirigida a la Niñez (ISdN)	**26.490**	**35.869**	**43.187**	**51.120**
IS/ET	59,90%	59,80%	58,90%	57,10%
ISdN/ET	40,10%	40,10%	40,90%	38,50%
ISdN/IS	66,80%	67,00%	69,40%	67,50%
ISdN por NNyA ($ corrientes)	5.688	7.646	9.143	10.750
ISdN/PBG	5,1%	5,4%	5,4%	5,2%

Cuantificando los resultados, en la primera columna de la izquierda aparecen las distintas variables que les quiero mostrar, la ISDN alcanza los 51.120 millones. Podemos ver la evolución de algunos ratios relevantes, básicamente en los últimos 4 años abordados no han mostrado grandes cambios, la inversión social dentro de las erogaciones totales, se mantuvo cerca del 60%, con algunas bajas y alzas a lo largo del período. La Inversión Social Dirigida a Niñez, dentro de las erogaciones totales, alcanza cerca del 40%. La ISDN dentro de la Inversión Social alcanza cerca del 60%. Y la Inversión Social por niño alcanza los diez mil pesos, que en año 2013 correspondería a un poco más de US $ 1.000 dólares por niño; y en términos del producto se mantuvo en torno al 5%.

En el gráfico siguiente se presenta la serie empalmada entre lo que hicimos en provincia y la serie que venía de la Nación. En cuanto al salto entre las series, si bien hay un cambio en la política de niñez en los últimos años en la provincia de Buenos Aires, el rango ministerial que se le dio a la Secretaría de Niñez y algunas modificaciones en la normativa; hay algunas diferencias metodológicas que hacen que las series sean diferentes. Es decir, a la hora de empalmar las series hay que tener en cuenta esas diferencias metodológicas

Resultados (medición)

ISdN en términos del Producto Provincial



- Básicamente la inversión en niñez en la Provincia de Buenos Aires se ha mantenido estable a lo largo de los años, representando cerca del 70% de la Inversión Social, el 40% de las Erogaciones Totales y el 5% del Producto Provincial (PBG)
- La categoría "educación" concentra mayor cantidad de recursos dentro de la ISDN de la provincia de Buenos Aires, superando a salud en más de 70 puntos porcentuales.
- En relación al impacto distributivo de este tipo de inversión, se aplicó la típica metodología de análisis e incidencia del beneficio. Con esta metodología se identifica a los beneficiarios del gasto. Para ello se utilizaron dos fuentes de información: la medición que hicimos para el periodo 2010- 2013. Para el caso de la incidencia del impacto distributivo se emplea el último año disponible, el año 2013.
- Como novedoso, siendo la primera provincia que lo utiliza en el país, aprovechamos los datos de la Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados 2011 y 2012, desarrollada por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y UNICEF y que es una encuesta de hogares que se hace en varios países. En dicha encuesta se releva más de 23.000 hogares en localidades de más de 5000 habitantes. En el caso de la provincia de Buenos Aires, se relevan 2.697 hogares. Lo novedoso: es el primer estudio que utiliza esta encuesta para identificar a los beneficiarios.
- Lo que se hizo fue ordenar a los beneficiarios por quintil de ingreso, ingreso per cápita familiar. Podía ordenarse por hogares o personas, nosotros decidimos hacerlo por personas, y los resultados dan cuenta de una inversión dirigida a la niñez, progresiva y en la mayoría de los casos focalizada en los estratos de más bajos ingresos. Atendiendo la importancia en la estructura de la inversión social dirigida a la niñez, los 2 primeros quintiles de ingresos de la provincia de Buenos Aires se benefician con el 60% de la inversión social dirigida a la niñez, el 58, 2% de la

inversión en educación, el 76,3% en salud y el 41% de la inversión en obras sociales. Tomamos educación, salud y obras sociales, porque son las categorías que concentran la mayor parte de la inversión social dirigida a la niñez en la provincia de Buenos Aires.

Algunas reflexiones finales respecto del estudio de incidencia:

- Todas las categorías presentan un carácter progresivo que se concentra, en la mayoría de los casos, en los estratos de menores ingresos.
- Las categorías "Nutrición y alimentación" y "Ayuda directa", son las que exhiben mayor concentración de la inversión pública sobre los grupos de menores ingresos. Pero dada la importancia en términos cuantitativos la categoría "Educación", es la que presenta el mayor impacto distributivo. Estas dos características se obtienen a partir del cálculo del índice de concentración de la inversión, o del gasto y el índice de kakwani y el monto de la inversión y de ahí se extrae que la educación es la de mayor impacto distributivo, a pesar de que nutrición y alimentación presentan la mayor concentración.

El resultado de esta interacción con UNICEF Argentina, se plasmó dos documentos de trabajo, que ya están disponibles, uno de Inversión Social Dirigida a la Niñez de la provincia de Buenos Aires 2010- 2013 y otro, de Incidencia Distributiva de la Inversión Social dirigida a la Niñez de la provincia de Buenos Aires. Ambos están disponibles en la página web del Ministerio de Economía de la Provincia.

Para cerrar la presentación, quisiera decir que para mí es absolutamente relevante darle continuidad a este tipo de trabajos y a este tipo de información, que nos permite monitorear, saber dónde ese está gastando. Por eso, me parece sería importante darle un carácter más institucional.

6.4.6. "Inversión pública para la infancia en Coronel Portillo, una experiencia desde lo municipal", Félix Sánchez Zavala. Consultor de nutrición del departamento de UNICEF-Ucayali, Perú.

Esta ponencia se basa en una experiencia de un gobierno distrital de la provincia de Coronel Portillo, donde existen escenarios sociales que pueden marcar un punto de quiebre en la gestión pública.

Ucayali es uno de los 24 departamentos o regiones del Perú y la experiencia desarrollada fue en la provincia de Coronel Portillo que tiene 7 distritos; el distrito específico del cual voy compartir la experiencia fue el distrito de Callería.

Coronel Portillo es una provincia fronteriza con el Brasil, que entre enero y febrero del 2011 fue afectada por precipitaciones pluviales, un fenómeno que es frecuente en nuestra región y que llevó a la declaratoria de emergencia en toda la provincia puesto que las comunidades ribereñas y, sobre todo, las comunidades indígenas fueron las más afectadas.

En ese contexto, se realizó un diagnóstico de las comunidades afectadas del que se desprendió la existencia de una alta prevalencia de desnutrición crónica, un déficit de la cobertura de los controles de los niños y las gestantes, el consumo de agua, obviamente por efecto de la inundación, era de agua directa de los ríos o de los lagos y un mal manejo de la disposición de excretas. También se encontró que en el territorio había ausencia de sistemas de seguimiento y monitoreo en los diferentes servicios básicos, en especial, salud y educación. Además, de que existe una alta proporción de niños y niñas que no constaban en el registro del DNI, que en el Perú es un requisito para acceder al aseguramiento universal.

En ese mismo contexto, entre los años 2010 y 2011, en el país se empezó a trabajar en la gestión por resultados a nivel de municipios. A nivel nacional, esta modalidad de gestión se inició entre los años 2007- 2008. En los 2010 y 2011, es en este mismo escenario que como parte del trabajo de respuesta humanitaria se empezó a plantear cuáles eran los mecanismos de gestión pública de que se disponían para financiar estas actividades, en ese momento por emergencia, pero que después se regularizaron y que afectan la salud de los niños y las gestantes.

En Perú, se utilizan cinco instrumentos que miden la gestión por resultados, el primero es el sistema de incentivos. En el año 2011 aparece el Plan de Incentivos a la Gestión Municipal, que se traduce en dar un incentivo a los municipios que cumplen las metas, entre ellos estaba la meta asociada a la niñez, que era el programa articulado nutricional.

Otro instrumento que utiliza la gestión por resultados, son los programas presupuestales, entre ellos están el articulado nutricional, el programa presupuestal dirigido a las madres gestantes en salud materno neonatal y otros programas como tuberculosis y VIH SIDA.

A esto se suma el componente estratégico de Planeamiento Estratégico y un componente de Evaluación que normalmente lo ejecuta el gobierno nacional a través de encuestas nacionales; y un componente de Generación de Capacidades que se trabaja en los gobiernos locales para la formación de gerentes públicos.

Estos instrumentos tienen el objetivo de mejorar la provisión de bienes y servicios, así como la optimización de la gestión del gasto público y por ende incidir en el mejoramiento del bienestar de la población infantil.

Desde esta lógica, con el análisis que teníamos y conjuntamente con el consenso que se obtuvo en el grupo, es que se asume que el territorio debe ser el orientador de la acción programática, en cualquier nivel de gobierno que se pueda desarrollar.

La provincia de Coronel Portillo y en él Distrito de Callería, tiene un área urbana, una periurbana y también un área rural e indígena e incluso fronteriza. La posibilidad de acceder con servicios de salud es muy crítica, porque algunas zonas precisamente están en la zona de frontera.

En esta lógica de trabajo, durante la emergencia se creó un equipo provincial y éste fue el que lideró las intervenciones; canalizó la ayuda humanitaria y priorizó a las comunidades como zonas de mayor vulnerabilidad distrital. Además implementó un plan de protección nutricional a niños, madres gestantes y ancianos. Sin embargo, como ustedes conocen, el periodo de respuesta por emergencia es corto y eso obligó al equipo a pasar de una intervención de emergencia a una intervención programática, con los mismos mecanismos que establece el propio Estado.

En junio de 2011, con la asistencia técnica de UNICEF se elaboró un plan de trabajo multisectorial para recuperar a las comunidades; se empiezan a generar condiciones para la gestión multisectorial de los servicios de salud, nutrición y protección infantil. Se incide fuertemente ante el gobierno local, debido a que también estaba inserta en el marco del Plan de Incentivos, la asignación de presupuesto para el Programa Articulado Nutricional (PAN), asociado el trabajo con la niñez. Este plan de trabajo multisectorial, se orientó a la reducción de la desnutrición crónica y la anemia, que es un tema crítico en nuestra provincia. El plan tuvo un periodo multianual que es otra de las características que empezamos a trabajar.

Este plan de trabajo multisectorial fue liderado por la municipalidad; enfocado desde el punto de vista territorial, tuvo como principales socios al sector de salud, educación y contó con la cooperación por parte de UNICEF. Se establecieron intervenciones complementarias y articuladas territorialmente entre el gobierno local, el sector de salud y las organizaciones cooperantes. Debido a cómo ordenamos el territorio las intervenciones se están desarrollando siguiendo una línea de acción en esta temática y también en el aspecto operativo, que es el reto que hemos desplegado.

Se focalizaron las zonas de mayor vulnerabilidad en las áreas rurales y las áreas periurbanas que presentan altos índices de desnutrición crónica y anemia. Se planificó además una atención integral del niño y a la madre gestante, en función de indicadores únicos. Por ejemplo, para prevenir la anemia utilizamos un suplemento con micronutrientes, sin embargo, este producto lo establece la Planificación de Presupuesto -que no era muy conocida en diferentes niveles de gobierno, ni a nivel municipal o de gobierno regional- entonces nos pusimos de acuerdo para elaborar un paquete mínimo de atención del niño y en función de eso establecimos nuestros indicadores.

Se implementó una estrategia de seguimiento y monitoreo interinstitucional, pues a veces un sector maneja una ficha de monitoreo y otro tiene un tipo diferente de ficha; la idea era efectuar un monitoreo integral y único en función del niño y no de la institución.

En este proceso la articulación es fundamental y está presente en los programas que ejecutan los municipios a nivel nacional, los que tienen su cargo un programa que se llama “El Vaso de Leche” y consiste en una dotación diaria de insumos a los niños y gestantes. Bajo estos programas, los gobiernos municipales establecen actividades

complementarias, como la mejora de prácticas alimentarias. Sin embargo, cuando uno se pone a ver si están en correspondencia con la función del niño, se observa que se alinean a una función del sector de salud. Por esta razón, se han reorganizado los órganos del gobierno municipal a fin de alinear sus intervenciones en torno a los objetivos de los programas articulados, que tienen como fin disminuir la desnutrición crónica y anemia, para evitar la duplicidad de las intervenciones.

También se fortaleció al equipo técnico del gobierno local en el planeamiento, implementación y evaluación del PAN, en forma multisectorial y con enfoque territorial. Se empezó a capacitar a los funcionarios municipales, a los del equipo de salud y a los de otros organismos que se hallan en un territorio específico, en temas vinculados a los niveles de competencia por institución.

Se coordinó con los sectores de las organizaciones distritales para establecer acciones de integralidad y complementariedad. Así, los temas de agua y salud, tienen que estar relacionados con el de vigilancia y la dirección de vivienda, con la provisión del servicio.

Se identificaron brechas existentes entre el presupuesto y la provisión básica de servicios relacionados con la salud; de ahí que fuera necesario reorientarlo en función de lo que se iba encontrando.

En el año 2011, comenzamos a trabajar en los sistemas de mejoramiento de agua y disposición de excretas; se elaboró un programa de visitas domiciliarias a niños y gestantes en riesgo, que incluyeron sesiones de educación y consejería a la familia.

Entre el año 2012 y 2013, empezamos a trabajar en la implementación de los centros de vigilancia comunal nutricional, que es una estrategia que en Perú ha tenido muy buenos resultados. Consiste en el empoderamiento de la comunidad y sus miembros, quienes son partícipes de la solución de sus problemas.

Se equipó a los servicios de salud, se incluyó un paquete de pruebas rápidas para sífilis, VIH-SIDA y tiras reactivas de proteinuria, en el caso de gestantes.

Para el mejoramiento del consumo de agua, se entregó un kit básico para consumo de agua segura. Se trabajó el tema de prácticas de higiene. Se inició la entrega de suplementos a niños menores de 5 años y gestantes, que se desarrolló como programa piloto en el país, sobre todo en la región andina.

Dados nuestros indicadores Ucayali y la provincia de Coronel Portillo, fue la primera región amazónica en trabajar en el tema de suplementos y su financiamiento fue hecho por el gobierno local. Se trabajó el tema de seguimiento y monitoreo y una estrategia comunicacional.

Los principales logros y resultados:

- En la agenda pública local se priorizan los temas de desnutrición crónica y anemia. Situación que permitió institucionalizar la asignación del presupuesto en el programa articulado que tiene que ver con la desnutrición crónica. Es decir, en la región de Ucayali, entre los años 2012 y 2013, nuestros distritos empezaron a programar y asignar fondos al programa de desnutrición crónica y anemia.
- En esta experiencia se resalta que se trata de una inversión efectuada por el gobierno local. En el año 2011 teníamos una inversión per cápita de 0.0032 y hemos logrado pasar al año 2014 a una inversión de 0,013. Si bien puede resultar poco comparado con otras experiencias, se trata de una inversión del gobierno local que está en función del número de niños, que es alto en nuestro caso.
- Se ha logrado disminuir la desnutrición crónica en niños menores de 5 años, de 18,9% en el año 2010, a 14,3% en el año 2014; así como también en las comunidades de mayor riesgo hasta un 21% con la dotación de suplementos a niños, con la visita a hogares y con la mejora de prácticas. En la a actualidad, 15 distritos del departamento de Ucayali mejoran sus capacidades para la programación presupuestal, que no se aplicaba hace 4 años.

¿Cómo se ha escalonado a escala nacional?

En el año 2012 hemos compartido la experiencia desarrollada en el año 2011 en Coronel Portillo, con Loreto que es nuestra región vecina y colinda con Colombia, Ecuador y Brasil, la que también fue afectada por la emergencia. Esta región adoptó el paquete del kit de agua, desarrollado para emplearlo en zonas de emergencia.

En el año 2013, se inicia un proceso de expansión de la propuesta de programación presupuestal a 5 regiones de nuestro país. En el año 2014, esta experiencia es compartida con el equipo del Ministerio de Salud y ellos en el marco de incentivos municipales en salud, modifican los indicadores, y ahora existe un indicador vinculante al presupuesto. También se incorpora el presupuesto en el tema de planificación.

Es claro que lo desarrollado por Ucayali es un insumo para el rediseño de políticas, sobre todo en lo local y en lo operativo. En el tema de planeamiento tenemos buenos instrumentos, pero el cómo se hace operativo el servicio en el territorio, es en realidad lo que nos permite hacer algunas correcciones al planeamiento establecido.

El gobierno regional de Ucayali ha iniciado un proceso de articulación territorial para educación y desarrollo infantil temprano bajo esta lógica.

A su vez, las características socio demográficas del territorio implican desarrollar estrategias de articulación con pertinencia cultural. Ucayali es una región que tiene 15 naciones amazónicas y ese es el reto que debemos trabajar

Otro reto es cómo involucrar a las organizaciones indígenas de mujeres y niños en la vigilancia y la articulación de estas políticas.

El niño como sujeto de derechos prima sobre las definiciones territoriales de servicios públicos y por ello estamos pensando cómo desarrollamos acuerdos interregionales. En Perú se exige la portabilidad numérica para comunicación, por lo que estamos tratando con el equipo de Ucayali de ver cómo generamos un tema de portabilidad de los servicios de salud y educación. Independientemente de que el niño se esté moviendo entre distrito y distrito o región y región, debe ser sujeto de derecho, debido a que la función administrativa del Estado se rige por el derecho público, aspecto en el que queremos trabajar.

Algunas recomendaciones:

- Evaluar los sistemas de incentivos asociados al programa presupuestal. En el Perú tenemos el Programa Articulado Nutricional que se puede programar en los diferentes niveles de gobierno, sin embargo a la fecha se cuenta con 3 diferentes modelos, uno por cada ministerio. El tema sería ver cómo el sistema de incentivos se alinea en función del objetivo, independientemente del indicador.
- Mejorar los mecanismos de seguimiento y evaluación. El tema de los indicadores de desempeño, del que se ha hablado dentro del seminario, apunta a cómo mejoramos la calidad del gasto. Ese es otro reto que tenemos en los procesos de articulación a nivel territorial.
- Otro tema es cómo clarificamos los niveles de competencia, con los niveles de gobierno y en los modelos operacionales de los programas. No es sencillo, depende un poco de la planificación y es el reto que los compañeros de México y Argentina han compartido. De ellos podemos tomar algunas experiencias que nos ayuden en este sentido.
- Las intervenciones deben involucrar una estrategia de comunicación que incorpore a las familias como parte de la solución del problema y la sostenibilidad. Ayer se hablaba sobre la corresponsabilidad de la familia para trabajar y que los sistemas de incentivos que se puedan dar en los diferentes niveles no se conviertan en un vicio.
- Finalmente, esta es un poco la propuesta que tenemos localmente, los niños y niñas como eje de las intervenciones, en función de una planificación concertada, intervenciones complementarias, la articulación como un eje, el monitoreo de los indicadores, el fortalecimiento de las capacidades de los equipos, sobre todo, de los funcionarios municipales.
- Aparece un escenario en riesgo, que consiste en que cada vez que hay una elección se presentan nuevas autoridades y el tema de fortalecimiento de capacidades es crítico y debe ser asumido por el Estado para poder mejorar las capacidades.
- Finalmente, la promoción participativa es un eje que se lleva a cabo en Ucayali.

6.4.7. "Apoyo a la inversión social en el nivel subnacional: la estrategia de gobierno abierto para el ejercicio efectivo del control social", Ronaldo Alves Nogueira, Asesor Especial de Control Interno del Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión de Brasil. Responsable del seguimiento a las inversiones en la función de asistencia social, Brasil.

En esta presentación voy a mostrar un poco la experiencia brasileña en los últimos años, en torno a la implementación del gobierno abierto, como una estrategia de acompañamiento de los gastos públicos y de ejercicio del control social por parte de la sociedad civil.

Partimos de la consideración de que la administración pública es un modelo burocrático weberiano, apoderado por la burocracia y cerrada a la población. En la actualidad, estamos en un nuevo contexto de la administración pública que se cambia en los años 80 y 90, las administraciones burocráticas se modifican por una ola de reformas gerenciales y reformas de Estado, que al principio estuvieron muy vinculadas a los gobiernos neoliberales, pero después fueron utilizadas como instrumentos de gestión por resultados por los gobiernos más progresistas.

Aparte de eso, viene un contexto en el que las administraciones públicas comienzan a trazar elementos que se tornan en elementos de gobierno abierto: principios de transparencia pública, de participación social y prácticas de responsabilización del gasto público y de rendición de cuentas.

Este nuevo contexto es muy importante, porque da una nueva relación entre el Estado y la sociedad. Lo que antes era información secreta ahora es asequible. Se da acceso a la información del Estado como un derecho a la información de los recursos públicos.

Entre tanto, a pesar de lo que hemos avanzado en una nueva relación Estado-sociedad, ha habido una coexistencia de las administraciones burocráticas, gerenciales y administraciones abiertas. Esa coexistencia es porque los lineamientos del gobierno abierto no descartan los lineamientos de administración burocrática de estilo weberiano y de gestión por resultados en forma gerencial de décadas pasadas. El desafío que enfrentamos ahora es descentralizar para los gobiernos subnacionales estas prácticas y estrategias de gobierno abierto.

Sin llamarlo Gobierno Abierto, en el periodo de Lula diversas prácticas ya eran consideradas parte de una nueva relación con la sociedad, como la transparencia, la participación social y una relación continua con la sociedad civil organizada.

De modo que Brasil ya tenía un protagonismo en torno de la transparencia pública, toda la información financiera, presupuestaria, fondos, entre otros. Es en ese contexto que en el año 2010 surgió una invitación de Estados Unidos para intercambiar experiencias de transparencia pública, acceso a la información y de participación social. Entre enero del 2011 y septiembre del mismo año, se dieron diversas reuniones. Siete países lanzaron en septiembre, una plataforma global para promover el Gobierno Abierto.

Actualmente son 65 los países que están actuando en esta alianza de gobierno abierto. Aunque muchos no estén en esta alianza, ya están avanzando en tres principales estrategias de gobierno abierto que son: las políticas de transparencia, políticas de participación social y también rendición de cuentas y responsabilidad de sus gestores.

En una línea del tiempo podemos ver como fue evolucionando el acceso a la información en Brasil, tenemos en el año 2003 la creación de la Controlaría General de la Unión (CGU), en el primer año del gobierno de Lula. En el año siguiente se instituyó un portal de transparencia donde están disponibles todos los datos a nivel federal. En el 2005 cada ministerio fue obligado a tener su página de transparencia con toda su información. En el 2008 la CGU crea un Observatorio del Gasto Público (ODP), este observatorio produce diversas observaciones a partir del uso de datos abiertos.

En el 2009, una ley muy importante y complementaria fue aprobada, la Ley Capiberibe, que exige que todos los niveles federativos de Brasil -Brasil es un país federativo con estados y municipios- tengan en sus páginas de internet toda la información sobre presupuesto, ejecución financiera y presupuestaría.

La Ley que regulaba esto, el derecho constitucional de acceso a la información por parte de los ciudadanos brasileños, se tramitó en el año 2009 en el Congreso Nacional y fue aprobada en el 2011. Esta Ley trajo, en el mismo año, un evento muy importante porque desde su residencia cualquier ciudadano brasilero puede entrar en la página y en el sistema de información al ciudadano y solicitar información; existe un plazo de 10 días para que la administración le responda, que se puede prorrogar por máximo 10 días más. Si no hay ninguna respuesta justificada, hay instancias a las que se puede recurrir. Este instrumento está siendo muy utilizado, especialmente por periódicos, empresas e inclusive, por administraciones públicas subnacionales, para tener información en el ámbito federal y poder conocer lo que está sucediendo en el poder central.

Esta Ley ha sido un marco no solamente en la constitución de la alianza para el gobierno abierto -en el primer año de gobierno de Dilma- sino también por la aprobación de esta información.

El año siguiente fue un año muy rico en participación social, por la 9ª Conferencia sobre los Derechos del Niño y del Adolescente, que involucraba a los estados y a los municipios; tuvimos la versión nacional en Brasilia. También se celebró la 15ª Conferencia Internacional Anticorrupción (IACC), que por primera vez fue realizada en Brasil, en la que varios países apoyaron esta estrategia de que la transparencia contribuye a la reducción de la corrupción. También se dio la 1ª Conferencia Nacional sobre Transparencia y Control Social, llamada Consocial, donde la sociedad civil pudo traer todas sus demandas, de cómo le gustaría acceder a la información, participar de las políticas públicas, y cómo le gustaría que haya más responsabilidad y que la rendición de cuentas efectivamente suceda.

Ese año, entre enero y febrero, hubo el lanzamiento de la Escala Brasil Transparente, que es una herramienta muy interesante. Su metodología se la puede encontrar en la

página de la CGU www.cgu.gob.br; y fue lanzada especialmente porque se constató que en el ámbito subnacional este avance de transparencia es lento.

De la misma manera que la reforma inicial no fue fácil para la administración pública, el ejercicio del gobierno abierto no es algo fácil de ser realizado, es algo trabajoso, no se puede hacer participación social y transparencia de una manera simple, esto es un proceso, un aprendizaje continuo, un proceso lento que tiene que ver con el uso de buenas prácticas en otros países para que se pueda dar. Esta escala es un excelente instrumento que se acompaña semestralmente para evaluar la evolución de la transparencia a nivel municipal o estatal.

En el ámbito del Ministerio de Planificación, que es uno de los organismos más activos a nivel federal en relación a este asunto, se han realizado algunas gestiones importantes: el portal de datos abiertos (www.dados.gov.br), que cualquier ciudadano puede bajar en un lenguaje asequible para que pueda desarrollar aplicativos e instrumentos propios; hay una serie de entidades en Brasil que están desarrollando aplicativos a partir de estos datos.

La Infraestructura Nacional de Datos Abiertos (INDA), se refiere a un reglamento de como todos los organismos pueden publicar sus datos. También hay una Infraestructura Nacional de Datos Espaciales (INDE), porque Brasil es un país continental y las informaciones tienen carácter territorial.

Tenemos un ejercicio de servicios prestados a nivel electrónico, un portal de servicios llamado www.serviços.gov.br, que extiende la impersonalidad en los servicios públicos, que es uno de los principios de la administración pública.

Además de todas estas herramientas tecnológicas de prácticas de gobierno abierto, que empoderan al ciudadano sobre las informaciones, facilitamos esto a toda la sociedad civil organizada. Tenemos algunos ejemplos de la sociedad civil y de organismos internacionales en este acompañamiento social que podemos mostrar, es el caso del Sello UNICEF de Municipio Aprobado, que actúa en municipios en las grandes ciudades y ayuda a reducir las grandes disparidades, contribuyendo a la universalización de los derechos en virtud del Estatuto del Niño y del Adolescente.

Tenemos el programa del Alcalde Amigo de los Niños, de la fundación Fundabrinq que es una asociación de empresarios que busca comprometer alcaldes para asegurar recursos, que garanticen los derechos y las mejores condiciones de vida de los niños y adolescentes en el Municipio.

Se utiliza la Metodología del Presupuesto Niño y Adolescente, que en el caso de Brasil, fue adaptado a nuestra estructura presupuestaria, en relación a función y sub funciones, utilizadas en varios municipios que están apoyando y se están uniendo al programa Alcalde Amigo de los Niños.

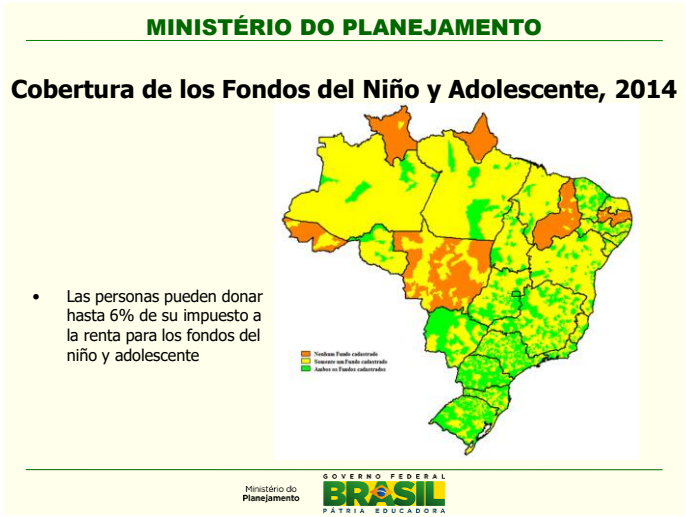
Tenemos el premio de la Federación de la Industria de Sao Paulo, es el premio ODM Brasil, que reconoce y valoriza prácticas exitosas en el ámbito de la sociedad civil y de las municipalidades que contribuyen a la consecución de los 8 Objetivos de Desarrollo del Milenio, del programa Nosotros Podemos, que también va en este sentido.

Todo este acompañamiento social y la propia acción de organismos internacionales con los objetivos del milenio, nos ha ayudado a apoyar esta prioridad política de Brasil en relación a este asunto.

El uso de los ODM ha venido por esta implementación y Brasil ha logrado alcanzar todos los resultados de la meta del milenio. Recordando que estas metas fueron lanzadas con un nivel de descentralización, porque si no, no sería posible alcanzar todo esto.

Pero hay necesidad de ampliar la participación en la gestión de políticas públicas a nivel local y también una mejor distribución de los recursos en el ámbito federal para los municipios, porque ésta es una gran demanda de ellos.

En términos de instrumentos de financiamiento tenemos varios instrumentos, todos ellos abiertos para conocimiento de la población como el Fondo Nacional de Salud que también es replicado a nivel municipal, el Fondo Nacional de Asistencia Social que también tiene fondos municipales y estatales y también, un fondo específico para niños y adolescentes.



Este mapa es del 2014, la parte más oscura son los municipios que todavía no tienen los fondos previstos, en amarillo los que tienen ya un fondo municipal y en verde los que tienen un fondo municipal y estatal, ya registrados. Esto es importante porque cuando la persona declara su impuesto de renta puede destinar 6% a este fondo local de apoyo a las políticas municipales de niños y adolescentes. Este incentivo se está dando por parte de la Secretaría de Derechos Humanos.

Además de este instrumento de financiamiento, tenemos un instrumento de participación social en Brasil, que ha sido promovido por la Secretaria General de la

Presidencia. Un instrumento importante de participación social, fue el decreto Nº 8.243 publicado en el 2014 que instituye una política nacional de participación social. Esta política involucra a la sociedad en la constitución de las políticas públicas.

Tenemos tres instrumentos de consulta pública en internet, uno del poder legislativo, que es el portal e-Democracia, que discute las leyes antes de que sean votadas por las comisiones. Un canal del Ministerio de Justicia www.participacao.mj.gov.br. La principal Ley que ha pasado por esta discusión fue el marco civil de internet, que involucraba a muchas personas participando y debatiendo; pudimos aprobar un Marco Civil de Internet que es bastante osado en relación al uso del internet.

La Secretaria General de la Presidencia creó un portal www.participa.br, donde existen más de 10 proyectos de ley, proyectos de decreto en discusión con la sociedad civil. Inclusive un marco regulatorio de las organizaciones de la sociedad civil. Esta experiencia de participación ha sido muy importante en el marco de la estrategia de Gobierno Abierto.

En el ámbito de las políticas de protección de los derechos de los niños y adolescentes, el papel principal es el protagonismo de derechos humanos con la Carta de Constitución de Estrategias en Defensa de la Protección Integral de los Derechos del Niño y del Adolescente. Hay algunas estrategias que son muy osadas, algunos objetivos importantes, como la Estrategia Nacional de Defensa de la Convivencia Familiar y Comunitaria de Niños y Adolescentes, que busca principalmente reducir el número de niños y adolescentes institucionalizados y mejorar su atención en los servicios de cuidado. La Estrategia Nacional de Afrontamiento de la Violencia Sexual y Otros Tipos de Violencia contra los Niños y Adolescentes, cuya principal meta es aunar esfuerzos a nivel nacional para garantizar que los niños y adolescentes tengan el derecho al desarrollo integral sin cualquier tipo de violencia. Hay una Estrategia Nacional de Mejoramiento del Sistema Socio-Educativo que busca articular acciones para la implementación efectiva del Sistema Nacional de Servicios Socio-Educativos, previsto en la ley Nº 12.594, del 2012. Y una Estrategia Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil que busca coordinar esfuerzos para dar prioridad a la erradicación del trabajo infantil, que está cayendo consistentemente en los últimos años.

Todas estas herramientas son importantes en el contexto de la protección del niño y del adolescente, pero tenemos expectativas para avanzar. El primer desafío son justamente, los incentivos de participación, hemos creado estos incentivos, pero todavía dependen de la capacidad de la sociedad civil de organizarse y actuar. Tenemos que incentivar una mayor participación para la evaluación propia de los gastos en políticas sociales para niños y adolescentes. O sea, no es el gobierno federal el que está obligado a acompañar los recursos municipales, estatales y las políticas locales, la sociedad civil es la que debe monitorear el desarrollo de estos proyectos.

Además la estrategia de datos abiertos, debe generar información que esté mucho mejor calificada para poder tomar las decisiones.

Tenemos, también, un problema en relación a la curva demográfica que es heterogénea en cada uno de los municipios, algunos municipios tienen una población más envejecida y otros una población más joven. La aplicación de recursos públicos no sigue un índice de proporcionalidad de niños y adolescentes.

También tenemos un desafío local de participación social y de acompañamiento de los datos de las políticas de niños y adolescentes.

Finalmente, para poder monitorear estos recursos financieros y también la calidad de la aplicación de estos recursos, lo que ayuda en la lucha contra la corrupción, hay un recurso muy importante que va para los municipios, la experiencia nos muestra que no es fácil implementar un gobierno abierto, pero la participación directa y el aumento de esa relación estado-sociedad, da una mayor legitimidad a los recursos, mayor confianza en su gobierno y también un mejoramiento de las políticas públicas, porque la administración orientada para sí misma pierde el contacto con la realidad y la noción de calidad de la política pública.

6.4.8. Avances y Desafíos

Esta sección se presentan las respuestas que el Grupo de Trabajo No. 1 dio a las preguntas que se les proporcionó para orientar su trabajo.

1ra. Pregunta generadora*: ¿Cómo asegurar la equidad de la distribución del gasto público tomando en cuenta la geografía, etnicidad y otras condiciones particulares de la población?*

- Descentralización (coordinación, articulación y complementariedad) de los diferentes niveles de gobierno. Evitar los conflictos políticos entre distintos niveles de territorios.
- Asociaciones estratégicas entre distintos niveles de gobierno y entre los gobiernos subnacionales.
- Conocer la realidad de la situación de niñez y adolescencia por territorios y que ésta se refleje en el Plan Nacional de Desarrollo y en los Planes de Desarrollo Territorial, priorizando indicadores de equidad y principios de derechos que sean mandatorios..
- Considerar el contexto específico local (barrios, regiones, personas) tomando en cuenta riqueza por quintil, nivel educativo, género, etnicidad, tipología y particularidad cultural.
- Consolidar la planeación y el presupuesto por resultados
- Partir de líneas bases en la población objetivo para garantizar planificación y ejecución presupuestaria con enfoque de derechos.
- Asegurar la asignación y equidad del presupuesto en los territorios.
- La complejidad de información entre niveles de gobierno impide la equitativa asignación de recursos. Propender a un sistema de información general y articulada que dé cuenta de una acción en conjunto, focalizando vulnerabilidades a atender.

- Potenciar el registro social y la retroalimentación estadística permanente en el trabajo de gobiernos locales y gobierno central
- Identificar y visibilizar las necesidades reales de los grupos menos favorecidos a través de la participación ciudadana (Ej. defensorías comunitarias locales) en los territorios, conforme a sus particularidades, para incluirlas en los planes territoriales y nacionales.
- Participación del Estado y la ciudadanía en todos los momentos de la intervención.
- Empoderar a la población en sensibilización y exigibilidad de sus derechos
- Fortalecer la participación ciudadana más allá de objetivos políticos.

2da. Pregunta generadora: *¿Qué mecanismos permiten lograr una ejecución presupuestal de calidad en los diferentes niveles de gobierno?*

- Descentralización y coordinación interinstitucional
- Planificación estratégica, integral y participativa
- Focalizar necesidades.
- Establecer indicadores de desarrollo con desagregación de información
- Equidad en la asignación. Monitoreo y evaluación antes de la asignación
- Presupuesto relacionado a la programación, con monitoreo desde etapas tempranas de ejecución y seguimiento progresivo, para tomar decisiones e identificar brechas en el camino.
- Asumir la gestión por resultados
- Fortalecer las capacidades locales, más allá de lo presupuestal. Integralidad ligada a la planificación y mecanismos de monitoreo y evaluación. Fortalecer el trabajo de auditoría en el proceso.
- Flexibilidad en los procesos de ejecución.
- Desarrollo de capacidades en los funcionarios que ejecutan los proyectos para potenciar sus capacidades de propuesta
- Rendición de cuentas con énfasis en presupuesto por resultados. Transparencia e información con veeduría y participación ciudadana
- Sistemas integrados y únicos de información articulada desde lo local a lo nacional.
- Control y veeduría ciudadana

3ra. Pregunta generadora: *¿Qué propuestas son necesarias para propiciar la coordinación entre diferentes niveles de gobierno y mejorar la inversión en la niñez y adolescencia?*

- Pertinencia de revisar legislación para establecer criterios para la transferencia de recursos que sean coherentes con las necesidades.
- Planes de desarrollo de larga duración plurianuales que superen los ciclos políticos.
- La política pública como base de la planificación; para establecer prioridades y objetivos.
- Fortalecer el papel de las entidades rectoras para que las ejecuciones respeten las características de los niveles subnacionales.
- Propiciar espacios de interlocución y reflexión integrada y conjunta entre distintos niveles de gobierno y sociedad civil.
- Comprensión de la estructura demográfica local.
- Promover la planificación estratégica y conjunta de sociedad civil y Estado
- Socializar y difundir agendas sociales en todos niveles de gobierno
- Programación en base a ciclo de vida (no por temas o sectores)
- Intervención multisectorial: articular una mesa de concertación en diversos niveles y desarrollar habilidades de negociar la atención multisectorial.
- Sistema de gestión con indicadores comunes, integrado y alimentado por todos los niveles
- Los responsables de la ejecución presupuestaria deben ajustarse a la planificación y rendición de cuentas.
- Mecanismos de monitoreo y rendición de cuentas eficaces. Participación, transparencia, rendición, corresponsabilidad, uso adecuado de indicadores.

6.4.9. Contribuciones para la 3ra Conferencia sobre el Financiamiento para el Desarrollo

A continuación se presentan las respuestas que el Grupo de Trabajo No. 2 dio a las preguntas que se les proporcionó para orientar aportar a la Conferencia sobre el Financiamiento para el Desarrollo.

1ra. Pregunta generadora: *¿Qué mensajes se deben trasmitir para mejorar la coordinación entre niveles de gobiernos en pro de la niñez y adolescencia?*

- La atención de la niñez como política de Estado; levantar agendas nacionales y territoriales que involucren a todos los sectores y cada uno aporte desde su especialidad.
- Transformar los modelos de gestión de política pública: transitar de una visión remedial a una preventiva. Invertir en programas que prevengan problemas posteriores, con énfasis en atención a la primera infancia, incluso desde gestación.
- Enfatizar la sostenibilidad: necesidad de marcos legales que protejan los programas destinados a la atención de niños, niñas y adolescentes.
- Tener en cuenta que existen procesos de desarrollo diferentes, al interior de los países y en la región.

- Disyuntiva con la descentralización; ¿cuál es el nivel de gobierno responsable en la provisión de servicios?. Aclarar las competencias entre los niveles de gobierno, porque no siempre está claro quién debe hacer qué. Muchas veces se asigna la responsabilidad del gobierno nacional a los gobiernos sub nacionales, sin distinción.
- Fortalecer mecanismos de centralización, desconcentración y descentralización que promuevan la equidad, teniendo en cuenta la realidad de cada país. Los sistemas de transferencia intergubernamentales deben promover la convergencia de los territorios.
- Descentralización -cuando sea posible- y vinculada a la realización de derechos, para superar los problemas de competencias nacionales y sub-nacionales y los de la implementación de la política.
- Existe el riesgo de transferir la responsabilidad del financiamiento a niveles subnacionales sin generar las capacidades para hacerlo, es un riesgo que se debe controlar. Se tienen que generar primeramente las condiciones para avanzar progresivamente hacia la descentralización.
- Fortalecer la autonomía de los gobiernos territoriales ligada al fortalecimiento de capacidades y mecanismos de control -públicos y ciudadanos-, y de la participación ciudadana, en especial de niños/as y adolescentes.
- Implementar mecanismos que estimulen la coordinación, complementariedad, concurrencia y solidaridad entre diferentes niveles de gobierno, sectores y actores de la sociedad.

2da.Pregunta generadora: ***¿Qué instrumentos de financiamiento desde los territorios se deben promocionar para mejorar la calidad de la inversión para la niñez y la adolescencia?***

- Visión que vincule los derechos y los recursos. Lograr un consenso político que pueda garantizar la complementariedad de las políticas, basado en una planificación y vínculos con el presupuesto que garantizando una efectiva implementación de los planes, normas, políticas y servicios.
- Llegar a un consenso sobre qué es gasto público en niñez para tener una visión común en la región, acompañada de indicadores básicos de seguimiento.
- Necesidad de tener una mejor planificación vinculada y vinculante con el presupuesto. Tener el flujo completo desde diseño a implementación alineado a derechos.
- Buena focalización versus universalidad, temas a tener en cuenta: se observan ejercicios de buena focalización de políticas públicas para la niñez pero ¿qué pasa con aquellas políticas universales que llegan a toda la población? Realización progresiva de los derechos que apunten a una mayor universalidad de bienes y servicios.
- El monitoreo debe estar vinculado a los derechos, en particular en poblaciones con mayor nivel de desventaja o mayor riesgo.

- Monitoreo con participación social y de los territorios; fomentar espacios con mayor participación tanto a nivel ciudadana, como en los propios decisores.
- Enfoque de ciudadanía en la educación, para garantizar una participación más alta y de calidad.
- Rendición de cuentas sobre todo a nivel local.
- Generar sistemas de información que facilite la toma de decisiones en gobiernos sub nacionales.

Disenso

Desacuerdo sobre la necesidad de descentralizar o la pertinencia de una prestación centralizada. En algunos países de la región el proceso de descentralización ha generado disparidades y en otros países como en la Unión Europea ha tenido buenos resultados con su política regional y los fondos estructurales para compensar las diferencias a nivel regional.

6.4.10. Conclusiones y recomendaciones del Panel 4

- Nuestros territorios latinoamericanos están caracterizados por una enorme desigualdad. Todos los territorios no son iguales, no tienen las mismas carencias y por lo tanto, la inversión en niñez debería considerar esas disparidades.
- La descentralización es un medio y no es un fin por sí mismo. Cada país tiene realidades diferentes y debe primar el objetivo de la prestación eficiente e integral de servicios públicos para garantizar los derechos de los niños y adolescentes. Esto puede implicar que algunas competencias puedan ser centralizadas, otras desconcentradas y otras descentralizadas.
- La cohesión territorial y la cohesión social son condiciones fundamentales para la garantía de los derechos.
- Los gobiernos pueden responder a las necesidades locales y contribuir a resultados concretos. Si bien la asignación del gasto social se ha incrementado en los últimos años, los principales retos a nivel subnacional son la limitada ejecución, el fortalecimiento de capacidades y la falta de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno.
- El monitoreo del gasto social en la niñez es un desafío con la participación social de los territorios. Se hace necesario que los territorios al momento de participar estén preparados para ello, la participación sin las condiciones no ocurre de manera eficiente. Se necesita que la población cuente con herramientas para evaluar los procesos y para participar en ellos. Que conozcan eso y que haya monitoreo y evaluación permanentes para saber cómo se va apropiando la comunidad de los diferentes instrumentos.

- Fortalecer la autonomía de los gobiernos territoriales ligada al fortalecimiento de capacidades y mecanismos de control -públicos y ciudadanos-, y de la participación ciudadana, en especial de niños/as y adolescentes.
- La transparencia y la rendición de cuentas sobre la inversión en la niñez y adolescencia en los territorios es fundamental para evaluar la calidad del gasto y la garantía de los derechos.

6.5. Panel – 5: rendición de cuentas, transparencia y participación.

La rendición de cuentas, la transparencia y la participación son tres factores interrelacionados que tienen importancia para garantizar más inversión y de mejor calidad.

El artículo 12 de la Convención de los Derechos del Niño señala que los niños tienen derecho de expresar libremente sus opiniones sobre todos los asuntos que afectan sus vidas y también tienen derecho de ser escuchados por todos los actores, los titulares de obligaciones, inclusive la sociedad civil, la comunidad, hogares, padres y gobiernos. Además, está el principio del interés superior del niño y hay procesos complementarios a la observación general que el comité está trabajando con miras al 2016 y la resolución de marzo del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas que adopta avances hacia la inversión en los Derechos de los Niños.

En Lima en octubre del 2014 se identificaron los siguientes puntos:

- El seguimiento concertado entre el Estado y la sociedad civil permite crear consensos y generar confianza entre los sectores.

- Los gobiernos nacionales están usando cada vez más la tecnología para compartir información presupuestaria. Sin embargo, las plataformas no siempre son amigables ni actualizadas.

- Existen pocas oportunidades para la participación de niños, niñas y adolescentes en procesos participativos. Las buenas experiencias han demostrado que se puede asegurar una buena participación a nivel subnacional, a través de la inclusión de consejos y de estudiantes en los procesos de presupuestos participativos.

En Quito, las preguntas son:

- ¿Qué estrategias nacionales o subnacionales han mejorado el acceso a la información, la transferencia de la inversión en la niñez y adolescencia?
- ¿Cómo aporta la función legislativa en los procesos de rendición de cuentas sobre la inversión en la niñez y adolescencia?
- ¿Cómo influyen las entidades fiscalizadoras superiores en la mejora de calidad de la inversión en la niñez y adolescencia?
- ¿Qué mecanismos sostenibles de participación de la sociedad civil y de la niñez y adolescencia existen en la elaboración y seguimiento del presupuesto y qué estrategias han hecho que esta participación sea sostenible?

- ¿Cuál ha sido el rol de las organizaciones de la sociedad civil y otros actores claves en el control social de la inversión en la niñez y adolescencia?

El panel se desarrolló en dos sesiones simultaneas que fueron moderadas por:}

- Virgilio Hernández, Presidente de la Comisión del Régimen Económico y Tributario y su Regulación y Control. Asamblea Nacional, Ecuador.
- Kiyomi Kawagushi, Representante UNICEF, Venezuela

6.5.1. "Resultados del control gubernamental en la inversión pública destinada a la niñez del Perú", July Emily Montañéz Altamirano, Especialista Contraloría General de la República del Perú.

La Contraloría General de la República (CGR), es el órgano superior nacional de control del Sistema Nacional de Control, que supervisa, vigila y verifica la correcta aplicación de las políticas públicas, así como el uso de los recursos y bienes del Estado de acuerdo a la eficiencia, eficacia, transparencia y economía que hagan de ella.

La Contraloría actualmente se encuentra inmersa en un proceso de modernización que involucra una nueva estructura organizacional, así como en la implementación de un nuevo enfoque de control integral orientado hacia los resultados, con identificación clara de los productos, impactos y su medición.

Este control integral, producto del proceso de modernización en que se encuentra la contraloría, contempla varias aristas.



- Auditorías de desempeño, que es el examen a la eficiencia, a la eficacia, economía y calidad de los productos públicos y servicios que prestan las instituciones a favor de la infancia.
- Auditorías especializadas
- Control preventivo, que se da a través de las veedurías
- Evaluación de cumplimiento de políticas públicas
- Sanciones administrativas

- Inteligencia y análisis de información
- El enfoque cliente/producto, se hace una relación entre el cliente. que comprende la entidad, el producto es todo lo que emite la contraloría como resultado del control gubernamental.

Este trabajo está dirigido a que los recursos públicos sean gestionados mediante una administración moderna y eficaz de las entidades, a fin de favorecer el desarrollo y bienestar de los ciudadanos.

Los tipos de Control Gubernamental y servicios dirigidos a los programas a la primera infancia según tiempo de inversión, son:

- *Control previo,* siempre se realiza antes de ejecutarse el acto u operación a fin de emitir un resultado;
- *El control simultáneo,* es aquel que está dirigido a la actividad, forma parte de un proceso en curso que está ejecutando la entidad como parte de su gestión. Se aplica a los programas destinados a la infancia a través de las veedurías. Cabe resaltar, el apoyo que dio UNICEF en la construcción de un instrumento, para tener claro los procedimientos a fin de intervenir y realizar estas veedurías a los programas sociales.
- *Control posterior,* es aquel examen que se efectúa a los resultados de las entidades para poder verificar en qué medida se cumplieron los objetivos. En este tipo de control *se incluyen las auditorias de desempeño, de cumplimiento y la financiera.*
- Las auditorías de desempeño se aplican a los programas destinados a la infancia, que tienen como finalidad la mejora continua de la gestión para que las entidades puedan implementar un enfoque de gestión por resultados, de igual manera, se debe aplicar el control social.
- En lo referente a la *auditoría de cumplimiento,* está dirigida a la observancia de la aplicación de las normas y de disposiciones dentro de su gestión. En realidad, se trata de un examen al cumplimiento de las normas.

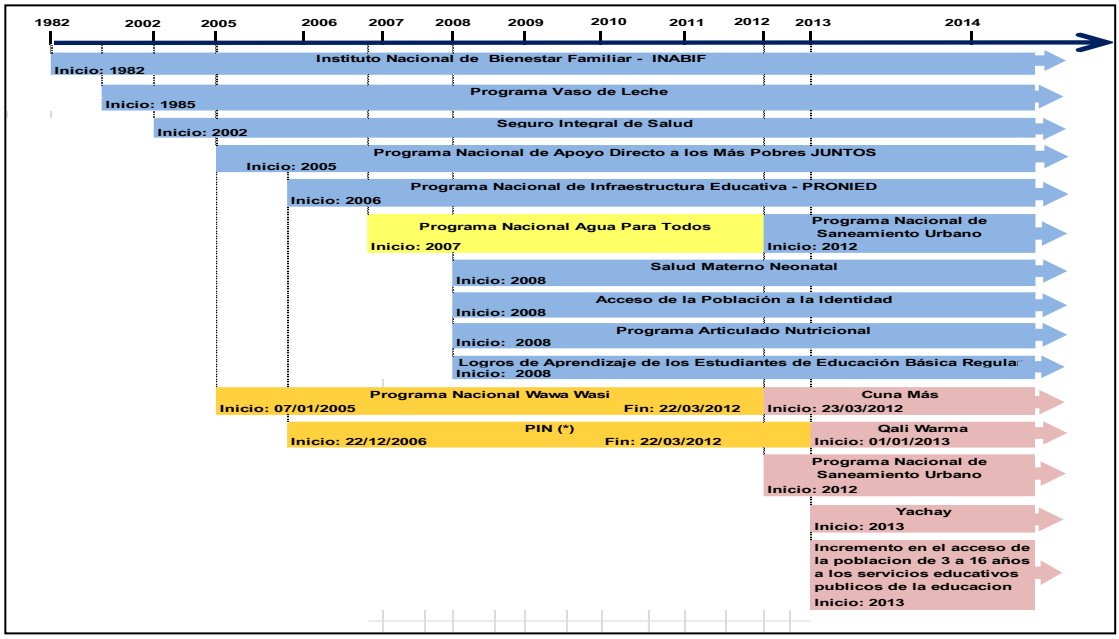
El país cuenta con 15 programas orientados a la infancia en el año 2014, en los que se han invertido S/.21.368 millones de soles**,** distribuidos en las siguientes intervenciones:

a) Programas sociales: Intervención pública que brinda bienes y/o servicios destinados a las personas o poblaciones en situación de pobreza, vulnerabilidad o riesgo social, con el fin de atender una necesidad urgente o un problema que les afecte.

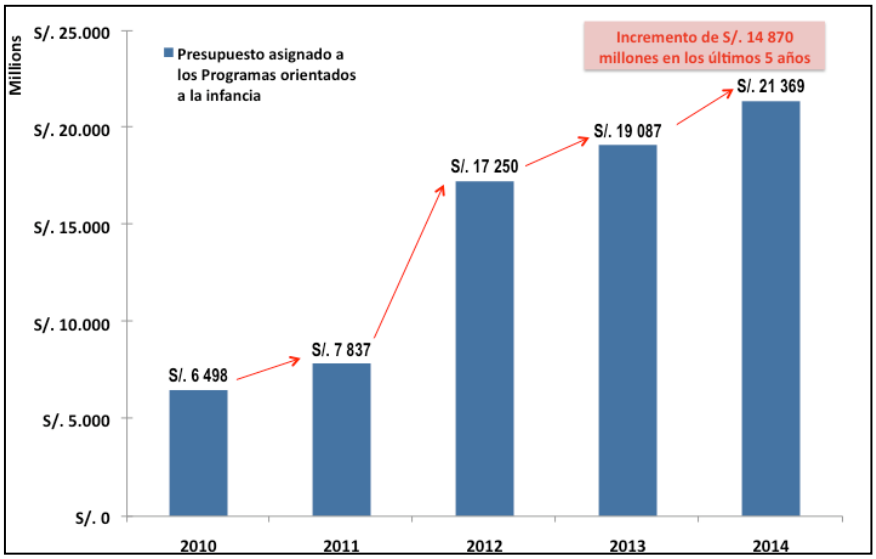
b) Programas presupuestales: Instrumento del Presupuesto por Resultados, es una programación de las acciones de las entidades públicas para lograr un resultado específico en la población y así contribuir al resultado final asociado a un objetivo de política pública.

La Contraloría prioriza los programas de primera infancia, porque son los que tienen mayor costo-beneficio, la tasa de retorno más alta; contribuyen a eliminar la pobreza; y mejoran el aprendizaje escolar.

En el siguiente gráfico se aprecian los programas mencionados anteriormente.



Están organizados por la línea de tiempo. Los programas sombreados de rosado son aquellos que han sido creados en la última gestión: Cuna Más, Quali Warma,Yachay así como el incremento del acceso de los niños a la educación.



En este último gobierno se ha priorizado la inversión en la infancia, especialmente en la primera infancia. Como resultado de ello se aprecia el incremento de S/.14.870 millones de soles, que equivalen a S/. 7.000 millones de dólares. En estos últimos años se ha incrementado de S/. 6.498 millones a 21.369 millones de soles.

Como resultado de ello, la Contraloría ha efectuado y planificado una intervención a nivel nacional para verificar el correcto uso de estos recursos públicos destinados a la infancia. Se han realizado 364 servicios de control que comprenden 245 veedurías y

visitas inopinadas, que corresponden a un tipo de control simultáneo, y 120 acciones de control, que son los exámenes de auditoría especial y auditoría de desempeño.

Los servicios de control por programa dirigidos a la infancia, distribuidos por cada uno de los programas, se observan en el siguiente cuadro, el que muestra que se han realizado 245 veedurías; 1564 riesgos determinados en estas veedurías efectuadas; 118 acciones de control; 199 observaciones; y dos auditorías de desempeño, las mismas que se han empezado a realizar desde el año 2014.

Ilustración 13: Servicios de control por programa dirigido a la infancia

AREA DE INTERVEN-CIÓN	PROGRAMAS ORIENTADOS A LA INFANCIA QUE HAN SIDO FISCALIZADOS	CONTROL SIMULTÁNEO		CONTROL POSTERIOR 2013 - 2014			
		VEEDURÍAS Y VISITAS INOPINADAS 2013 - 2014		AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO (A.C.)		AUDITORÍA DE DESEMPEÑO (A.D.)	
		N° de Veedurías	N° de riesgos	N° de A.C	N° de observaciones	N° de A.D	N° de observaciones
Alimentación	Programa Vaso de leche	150	386	61	103	-	-
	Programa Nacional de Alimentación Escolar - Qali Warma	14	925	2	3	-	-
Educación	Programa Logros de Aprendizaje de Educación Básica Regular	3	0	1	4	1	6
	Programa Nacional de Infraestructura Educativa - PRONIED	1	1	20	26	-	-
Salud y Nutrición	Programa Articulado Nutricional	1	-	1	2		
	Programa Nacional Cuna Más	22	211	4	4	1	4
	Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres JUNTOS	14	14	9	21		
	Seguro Integral de Salud	20	11	11	18	-	-
Protección	Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar - INABIF	2	12	6	11	-	-
	Yachay	2	1	1	1	-	-
Saneamiento	Programa Nacional de Saneamiento Urbano	7	2	2	6	-	-
	Programa Nacional de Saneamiento Rural	9	1	-	-	-	-
Total		245	1564	118	199	2	10

Para este año 2015 se tiene planificado este tipo de auditoría en los programas nacionales Quali Warma y en el de saneamiento urbano. Estas auditorías de desempeño forman parte del nuevo enfoque de control que realiza la Contraloría para mejorar sus productos y su intervención.

Como casos relevantes de la intervención que se viene realizando, mencionaré tres.

1. ***Logros de Aprendizaje de los Estudiantes de Educación Básica Regular – 2014***, de tipo presupuestal.

Tiene como objetivo del programa incrementar los niveles de calidad y equidad de la educación en la población infantil. Año de creación en el 2008

Los servicios de control realizados fueron en el Departamento de Huancavelica 3 veedurías y en el Departamento de Lima 1 auditoría de cumplimiento y una 1 auditoría de desempeño.

Principales recomendaciones

- Fortalecer el diseño de los principales instrumentos de gestión del programa que soportan la producción y distribución de los materiales educativos.

- Desarrollar e implementar un sistema de información y de alerta temprana que permita hacer seguimiento a los procesos e identificar riesgos facilitando la toma de medidas correctivas.

- Desarrollar un plan de fortalecimiento institucional en temas de planificación, programación presupuestal, contrataciones, sistemas de almacenamiento, sistemas de seguimiento para responder a los requerimientos de la cadena logística en la distribución de los materiales educativos.

- Desarrollar y formalizar una metodología para estimar las cantidades de materiales a producir; así como, realizar el cálculo de las cantidades a distribuir.

Todas estas recomendaciones se hallan en un plan de acción que la misma entidad se ha comprometido a cumplir y ha enviado formalmente a la Contraloría. Está en proceso suscribir un compromiso para el cumplimiento del plan de acción.

2. ***Alimentación Escolar: Programa Nacional de Alimentación Escolar Quali Warma - 2014.***

Objetivo del programa**:** brindar un servicio alimentario de calidad, adecuado a los hábitos de consumo locales, co-gestionado con la comunidad, sostenible y saludable para las niñas y niños del nivel de educación inicial a partir de los 3 años de edad y el nivel de educación primaria de la Educación Básica en instituciones educativas públicas.

Año de creación**:** 2012, pero su inicio y ejecución fue en el año escolar 2013.

Servicios de control realizados**:** comprende 5 veedurías en los departamentos de Ayacucho (1), Ica (1) y Lima (3); y 2 auditorías de cumplimiento en los Departamentos de Lima (1) y Cusco (1).

Principales recomendaciones:

- Implementar mecanismos que promuevan el uso de agua clorada y buenas prácticas de higiene y saneamiento que garanticen minimizar los riesgos de contaminación de las raciones alimentarias.
- Difusión de las normas que regulan la prestación del servicio alimentario, así como el fortalecimiento de capacidades de los miembros de los Comités de Alimentación Escolar -que son los que prestan y vigilan este tipo de servicio- en relación al cumplimiento de sus funciones establecidas en la normativa aplicable, a fin de garantizar una atención alimentaria eficaz y eficiente.
- Disponer coordinaciones con el comité de compras de cada localidad, a fin de que en cumplimiento de sus funciones se realicen las acciones orientadas a garantizar el cumplimiento de las obligaciones asumidas por los proveedores en la provisión de alimentos.

Todas estas recomendaciones corresponden a las veedurías realizadas. Este año se viene ejecutando una auditoría de desempeño a este programa.

3. ***Cuidado infantil. Programa Cuna Más***

Objetivo del programa: brindar atención integral a niñas y niños menores de 36 meses de edad en zonas en situación de pobreza y pobreza extrema.

Año de creación: 2012

Servicios de control realizadas: en el Departamento de Lima se realizaron 4 veedurías, 4 auditorías de cumplimiento y 1 auditoría de desempeño.

<u>Principales recomendaciones:</u>

- Para el fortalecimiento de las capacidades por competencias y la mejora del desempeño de la Madre Cuidadora que aseguren la atención integral en los niños usuarios, se recomendó:

  - Definir los roles y tareas de la madre cuidadora en relación a los objetivos del servicio para el desarrollo integral del niño, y sobre la base de estos aprobar el perfil de competencias, sobre el cual se articulen las capacitaciones y seguimiento del desempeño de las cuidadoras.
  - Definir lineamientos que precisen el objetivo, secuencia y forma de uso de los instrumentos de planificación de las capacitaciones a cuidadoras y ejecutar acciones de acompañamiento desde la sede central a las unidades territoriales para el cumplimiento de tales lineamientos.
  - Desarrollar un sistema de seguimiento al desempeño de las cuidadoras, previa definición de un instrumento de medición, que permita alcanzar los resultados del servicio.

- Evaluar el proceso de asignación de recursos para las actividades de capacitación.

- Diseño y validación de una ficha de seguimiento al desarrollo y aprendizaje de cada niño para fines de la planificación.

Contraloría suscribió un compromiso con el Programa Nacional Cuna Más para el cumplimiento de un plan de acción de estas recomendaciones, formal y públicamente se firmó un compromiso entre ambas partes para su cumplimiento, a su vez Contraloría debe brindar el apoyo y la asistencia técnica.

Instrumentos con los que cuenta la Contraloría para levantar información.

Tenemos el sistema Vaso de Leche y el de Mochica PSG; dos aplicativos a los cuáles los gobiernos locales reportan información y, el gobierno nacional y todas las entidades que tienen a su cargo los programas sociales.

Estos aplicativos pasan por una validación y análisis y como resultado de ello se obtiene toda la información que es utilizada como insumo para la elaboración de estudios, informes macro y reportes. De igual manera, es usado para la planificación de los servicios de control.

Es importante resaltar que en este año se viene ejecutando con el apoyo de UNICEF el estudio de los resultados en la gestión de los programas del Estado destinados a la primera infancia.

Este estudio tiene como objetivo brindar información sobre los resultados de la inversión estatal destinada a la primera infancia de 0 a 5 años en términos de eficacia y eficiencia, e identificar los puntos críticos en la cadena de prestación de servicios que brinda el Estado a través de los programas presupuestales orientados a la infancia.

Los principales productos esperados del estudio son:

1. La planificación y articulación de políticas, planes y estrategias del Estado.
2. La asignación y ejecución financiera de la inversión en la primera infancia.
3. La gestión y evaluación de resultados de las intervenciones del Estado en favor de la primera infancia.

En este último producto, se van a determinar los puntos críticos y los cuellos de botella. Para ello contaremos con la asistencia técnica de UNICEF.
De igual manera, la entidades públicas responsables de los programas sociales y presupuestales orientados a primera infancia, participan en la formulación, implementación, ejecución y seguimiento de las políticas, planes estrategias, y programas orientados a la infancia de 0 a 5 años. Su participación en el estudio consiste

en brindar información sobre su gestión orientada a la primera infancia, a fin de ser usada como insumo para la elaboración del Estudio.

6.5.2. "La voz de los niños, niñas y adolescentes para garantizar una más y mejor Inversión en la Infancia", Teresa Carpio, Asesora temática para América Latina y el Caribe en gobernabilidad de derechos de la niñez. Save the Children, Suecia.

El objetivo de mi presentación es convencerlos a ustedes de la necesidad de hacer efectivo el derecho de la participación de la niñez en los temas de inversión, espero lograrlo. Por último, quiero aclarar que en mi participación, cuando use el término niñez me voy a referir a lo establecido en la Convención, es decir, a la población comprendida entre 0 a 18 años y no solo a la primera infancia.

En año pasado, la Convención sobre los Derechos del Niño cumplió 25 años, tanto el Comité de Derechos del Niño, como el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas coincidieron en que uno de los principales obstáculos para la realización de los derechos de la niñez es la insuficiente, ineficiente, excluyente y no equitativa inversión pública en la niñez, a pesar de todos los esfuerzos que hacen los gobiernos alrededor del mundo. En ese sentido, el Comité acordó:

- Elaborar la Observación General No. 19 sobre Inversión Pública para hacer realidad los derechos de la niñez. La misma que esperamos que con el apoyo de la sociedad civil culmine y sea adoptada en febrero 2016

- Coincidentemente, el Consejo de Derechos Humanos de las NNUU adoptó por consenso (79 estados) en marzo 2015, la Resolución "Hacia una mejor inversión en la niñez".

Es decir, por un lado los expertos de NNUU y por otro, los propios Estados concuerdan en que es necesario trabajar en el tema de la niñez de una mejor manera.

¿Cuál es el objetivo de ambos instrumentos? Es que todos los niños, especialmente los más pobres, se beneficien de una mayor inversión pública y de una mejor utilización de los recursos de la sociedad en la realización de sus derechos.

Debo aclarar que tanto la observación general, como la resolución del Consejo son instrumentos que dan instrucciones claras, precisas y prácticas de cómo operacionalizar una mayor y mejor inversión en la niñez. Sus tres principales componentes: a) movilización de recursos; b) asignación de los mismos; y c) la rendición de cuentas que incluye la transparencia de la información, la participación de la sociedad civil y de la niñez desde el comienzo de los procesos presupuestarios, es decir, desde la elaboración de la política pública.

Así mismo, esperamos el próximo año poder apoyar al Comité de Derechos del Niño en la elaboración de una guía de implementación para los gobiernos.

El resultado esperado con estos dos instrumentos es que "llueva la platita". Que los gobiernos aumenten los recursos, pero aseguren además una eficiente calidad del gasto público en Niños Niñas y Adolescentes (NNA), es decir, que construyan mecanismos para asegurar y garantizar la eficiencia de los recursos para la niñez.

¿Por qué hay que invertir en la niñez?. Existen dos razones que el día de ayer ya fueron presentadas por la organización Equidad, en otra mesa. La primera que tiene dos dimensiones una ética y otra legal. La ética porque la inversión es un instrumento claro para hacer realidad la aplicación de los derechos; sin inversión no es posible tener derechos y por consiguiente sí hay derechos -si estos se están aplicando- va a ver para los niños y las niñas justicia y libertad.

Por otro lado, hay que invertir en la niñez porque hay una obligación legal que tienen todos los Estados de acuerdo al Artículo 4to de la Convención de los Derechos del Niño (CDN) que expresa que:

> *"Los Estados Miembros tienen obligación de invertir en el cumplimiento de los derechos de la niñez hasta el máximo de los recursos de que dispongan".*

Así como también, existe el reconocimiento real de que los NNA son sujetos de derechos.

¿Deben participar los niños en la elaboración de los presupuestos que tienen que ver con sus derechos?. La respuesta es SÍ. La base legal la encontramos en la propia Convención, en los Artículos 12 y 13 de la misma, que dicen:

> *"1. Apenas el niño tenga edad suficiente para tener su propia opinión, tiene derecho a expresarla en relación a todas las decisiones que le conciernen. Los adultos tienen la obligación de tomarla en cuenta.*
>
> *2. El estado debe garantizar que su opinión sea tomada en cuenta en todas las decisiones importantes que tengan que ver con los NNA (por ejemplo, en las decisiones judiciales).*
>
> *3.Tiene derecho a expresar su opinión libremente. También tiene derecho a investigar, a recibir y difundir información."*

Otra razón fundamental por la que los niños y las niñas deben participar en los temas de inversión, es que los niños tienen conocimiento de sus derechos y de las necesidades que ellos presentan, además cuentan con la experiencia suficiente. En la mayoría de

países de la región, desde hace muchos años los niños y las niñas vienen participando en los presupuestos participativos, tanto a nivel subnacional como local y en algunos lugares a nivel regional.

Ellos participan en la elaboración de los presupuestos, en la ejecución y además rinden cuentas ante la comunidad, ante las propias autoridades locales que les han asignado esos recursos.

El año pasado procedimos a hacer una consulta a niños, niñas y adolescentes basados en la experiencia y porque el Comité de Derechos del Niños pidió y promovió que se desarrollaran consultas a nivel global, con el apoyo de instituciones internacionales como UNICEF, Save the Children, Plan Internacional, y organizaciones de redes de la sociedad civil en Asia, en América Latina como Redlamyc, para que apoyáramos en este trabajo.

Nos tomó mucho tiempo desarrollar la metodología para estas consultas, porque hay que ser muy claros, necesitamos apoyo para lograr que los niños se expresen libremente y que no sean inducidos por ninguna pregunta. Recibimos el apoyo de especialistas de Queen University de Belfast y las preguntas se hicieron dentro de contextos sumamente amplios. En este proceso participaron

- 71 países alrededor del mundo, entre ellos 11 países de América Latina y el Caribe
- Más de 2.700 NNA participaron a nivel global
- Se desarrollaron consultas presenciales y encuestas con la metodología elaborada para este proceso.
- Encuestas online.

Los resultados de las consultas se presentaron a través de un documento y un video al Consejo de Derechos Humanos de las NNUU, en febrero de 2015, previo a la adopción de la resolución del Consejo Hacia una Mejor Inversión en la Niñez el que recoge muchísimos de los aportes de los niños y las niñas.



Una de la preguntas de la consulta fue ¿en qué se debe invertir según los NNA?. Tanto a nivel global como latinoamericano los niños coincidieron en que la inversión debe hacer en:

- **Educación y salud**: Este tema es crucial, porque asegurará que mejores niños y niñas en el presente cuenten con recursos, pero a su vez estén más capacitados para responder y enfrentar el futuro y ayudar a sus países y gobiernos a romper las brechas de desigualdad y lograr el desarrollo de sus países. Esto lo expresaron claramente los niños de Nicaragua y Perú.

  Así mismo, los más de 2.700 niños señalaron que se debe invertir en los niños que se encuentran en contextos de marginalización y de vulnerabilidad. Es decir, los niños no son vulnerables *per sé*, sino son los contextos los que vulneran a los niños. Especialmente, los niños con discapacidad, los niños afro-descendientes, los niños indígenas que hablan otros idiomas diferentes al español, en el caso de los niños de América Latina y el Caribe; la niñez que se encuentra en situación de calle y los niños explotados laboralmente.

- **Justicia:** Hay total impunidad cuando se trata de violaciones a los derechos de NNA. Los niños son personas con igualdad de derechos; valen igual que un adulto. En este sentido se debe capacitar a magistrados. Esto preocupa principalmente a los niños de Centroamérica como Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y México.

  Lo que nos dijo un niño mexicano puso “los pelos de punta” a los miembros del Comité de Derechos del Niño, él dijo: *“en mi país matan a los niños y adolescentes y no pasa nada, nadie se preocupa, los adolescentes desaparecen y nadie los busca; a los violadores de nuestros derechos nadie los mete presos, no hay justicia para nosotros, ¿por qué? se preguntó, si nuestra vida vale igual que la de un adulto”* (adolescente mexicano).

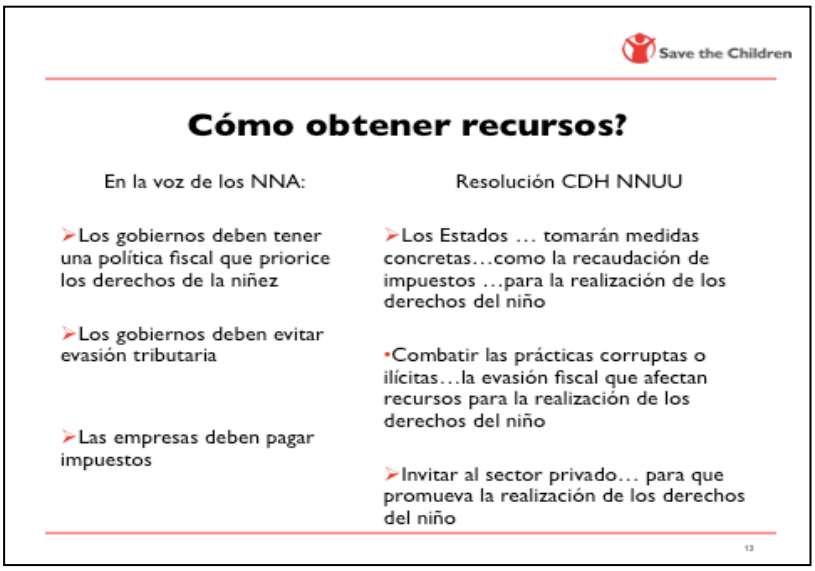
- **Sistemas de Protección y seguridad:** Sistemas y servicios de protección contra la violencia sexual, el maltrato y seguridad para que los NNA vayan a las escuelas y no sean secuestrados por los bandas criminales o del narcotráfico. En protección, en nuestros países se invierte menos del 1%.

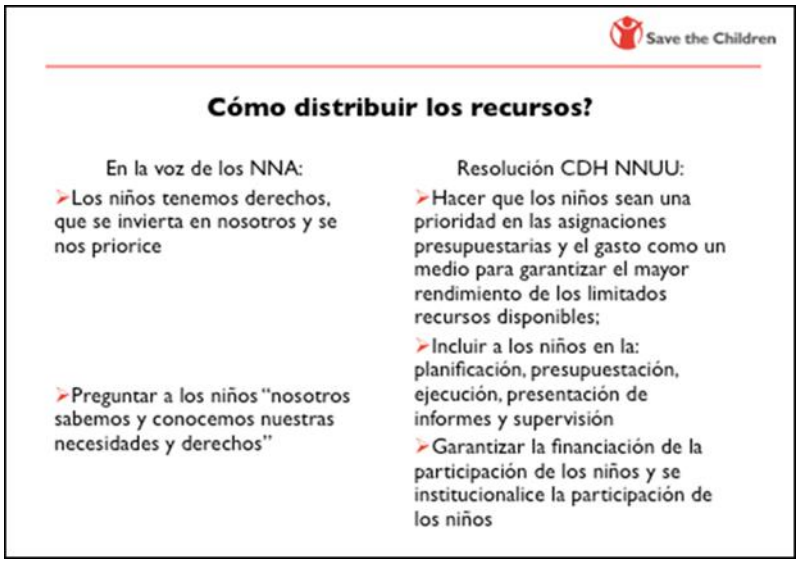
  Los niños no pueden acogerse a su derecho a la salud y educación si son castigados permanentemente. Todos sabemos que un niño que es violentado, que es castigado no va a responder intelectualmente; según los estudios ellos tienen 5% menos de coeficiente intelectual que un niño que es tratado positivamente; tampoco va a asimilar bien los nutrientes, ni los alimentos.

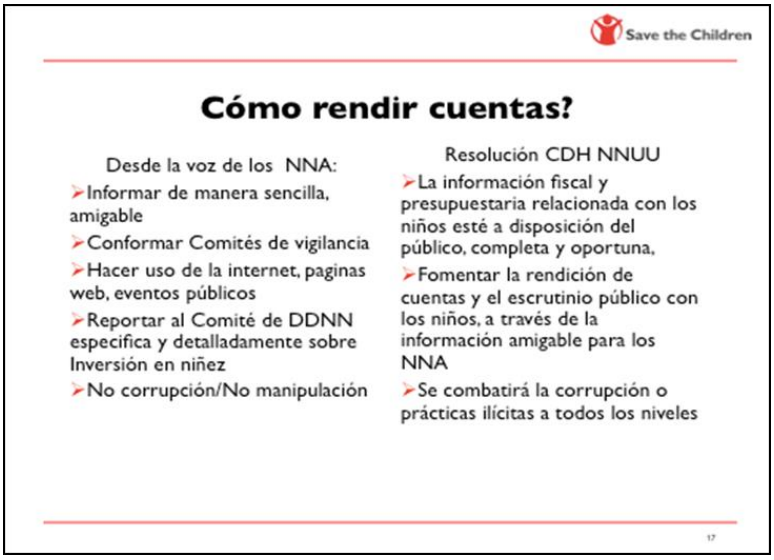
  Dijeron que no pueden caminar libremente por las calles, porque en la actualidad hay una tendencia en nuestras regiones a bajar la edad mínima de responsabilidad penal, culpabilizando a los adolescentes de la violencia en nuestros países, por lo tanto, las bandas criminales ya no solo secuestran a adolescentes, sino que ahora captan a niños de 8 y 9 años.
- **Identidad:** Los NNA necesitan de sus documentos de identidad para acceder a servicios públicos. Los adolescentes conscientes de las necesidades de la región dijeron que son millones los niños y niñas que se desplazan al interior de sus países y fuera de sus fronteras, que no cuentan con este documento y que por lo tanto, no acceden a los servicios públicos.
- **Participación:** Asegurar recursos para la participación y consulta a NNA, es fundamental y vital porque hay que recoger sus opiniones.
- **No a la corrupción:** Es un tema claro que dijeron los niños.



A continuación se muestra lo que los niños respondieron sobre diferentes aspectos:


Save the Children
Cómo obtener recursos?
En la voz de los NNA:
Los gobiernos deben tener una política fiscal que priorice los derechos de la niñez
Los gobiernos deben evitar evasión tributaria
Las empresas deben pagar impuestos
Resolución CDH NNUU
Los Estados … tomarán medidas concretas…como la recaudación de impuestos …para la realización de los derechos del niño
Combatir las prácticas corruptas o ilícitas…la evasión fiscal que afectan recursos para la realización de los derechos del niño
Invitar al sector privado… para que promueva la realización de los derechos del niño
13


Save the Children
Cómo distribuir los recursos?
En la voz de los NNA:
Los niños tenemos derechos, que se invierta en nosotros y se nos priorice
Preguntar a los niños "nosotros sabemos y conocemos nuestras necesidades y derechos"
Resolución CDH NNUU:
Hacer que los niños sean una prioridad en las asignaciones presupuestarias y el gasto como un medio para garantizar el mayor rendimiento de los limitados recursos disponibles;
Incluir a los niños en la: planificación, presupuestación, ejecución, presentación de informes y supervisión
Garantizar la financiación de la participación de los niños y se institucionalice la participación de los niños


Save the Children
Cómo rendir cuentas?
Desde la voz de los NNA:
Informar de manera sencilla, amigable
Conformar Comités de vigilancia
Hacer uso de la internet, paginas web, eventos públicos
Reportar al Comité de DDNN especifica y detalladamente sobre Inversión en niñez
No corrupción/No manipulación
Resolución CDH NNUU
La información fiscal y presupuestaria relacionada con los niños esté a disposición del público, completa y oportuna,
Fomentar la rendición de cuentas y el escrutinio público con los niños, a través de la información amigable para los NNA
Se combatirá la corrupción o prácticas ilícitas a todos los niveles
17

Concluyo con las palabras de un adolescente mexicano que participó en la consulta de Puebla: "*Hay que construir un mundo del tamaño de nuestros sueños"*.

Quiero decirles a ustedes que deben sentirse muy orgullosos de los niños de los 11 países de América Latina que participaron, que fueron; Ecuador, El Salvador, Colombia, Honduras, México , Guatemala, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela.

6.5.3. "Elementos para posicionar la inversión pública en niñez y adolescencia en el centro del debate fiscal: el caso de Guatemala", Jonathan Menkos Zeissig, Director Ejecutivo. Instituto Centroamericano de Estudios fiscales, ICEFI, Guatemala

Voy a presentar lo que se ha hecho en asociación entre UNICEF y el Instituto Centroamericano de Estudios fiscales, ICEFI, los avances que se han obtenido y la madurez a la que ha llegado este trabajo. En primer lugar, algunas consideraciones generales:

- Se debe reconocer que la política fiscal es la columna vertebral de cualquier proyecto de Nación, revisen los presupuestos públicos y verán quiénes caben en el proyecto de nación y quiénes quedan fuera; a quiénes les estamos dando el privilegio de no pagar impuestos y a quiénes estamos sacrificando por esos privilegios. La política fiscal constituye en el siglo XXI, la muestra concreta de nuestro contrato social.

- En Guatemala, la política fiscal continúa divorciada de nuestros votos por la democracia: baja tributación, impuestos regresivos, muchos privilegios fiscales, gasto estancado e inefectivo, poca transparencia, corrupción, y deuda pública en aumento. Guatemala sigue como un Estado destruido, sigue como un Estado para la sobrevivencia y los documentos que pueden leer tanto en ICEFI como en UNICEF, dan cuenta de por qué continuamos con esos problemas.

- Los recursos públicos para proteger los derechos de la niñez son insuficientes

Como paradigma político las inversiones públicas en niñas, niños y adolescentes potencian los macro-bienes públicos necesarios en una sociedad democrática:

- Legitimidad del gobierno
- Bienestar económico y social, de manera que se generan las potencialidades del fututo.
- Seguridad (certidumbre), las sociedades donde los niños no se mueren de hambre son sociedades que tienen más certidumbre, más futuro, más ganas de pensar en mañana y quedarse. ¿Qué pasa en sociedades como la guatemalteca?, una gran

mayoría de niños y niñas están pensando en irse, sin siquiera llegar a la adolescencia o juventud.

- Identidad colectiva que a lo largo de los años noventa se ha ido perdiendo. Cuantos de nosotros en Guatemala tuvimos padres que salieron de la escuela pública, pero hoy por hoy, muchos de nosotros somos producto de la educación privada, por poner sólo un ejemplo de ese divorcio de la cohesión.

Hay dos círculos virtuosos que hemos recogido a lo largo de este tiempo:

El primero es que la investigación científica y práctica debe ponerse al servicio de las demandas de la sociedad -ojalá exista un tiempo en el futuro en el que podamos dedicarnos a pensar en las hermosas manchas solares- Hoy, la investigación debe dedicarse a responder al debate social de los grandes problemas que estamos teniendo en América Latina y en particular, en Guatemala.

En todo ese circuito, la investigación serviría muy poco si no la trasladamos a la reflexión social y de esa reflexión, también a la acción política. Esa acción política, esa discusión con diversos actores permite cambios en políticas públicas, no solo porque presionan los ciudadanos sino porque ese acercamiento a los funcionarios, a los empleados públicos va dando como resultado el principio de ese cambio de cultura.

Finalmente, en este primer circuito la evaluación de lo que se ha hecho va a ir generando nuevas interrogantes que vuelven a traer a la investigación a la práctica y el círculo comienza a caminar nuevamente.

El segundo círculo es más amplio, y en el que están la transparencia, la participación social y la rendición de cuentas, es el fruto de esos esfuerzos encaminados a una discusión mucho más social y más democrática.

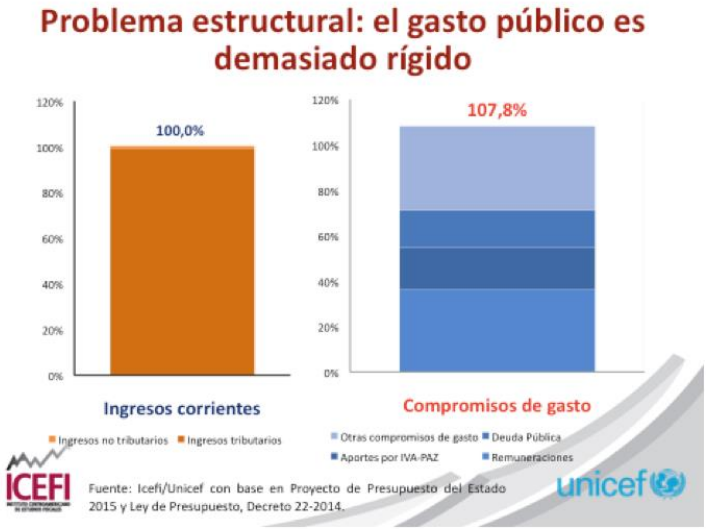


Las dos vías para posicionar la IPNNA en el centro del debate fiscal

Hay muchas vías para abordar esta temática. Desde el 2009 hasta la actualidad, hemos realizado un análisis y seguimiento del presupuesto con enfoque de derechos de la niñez y adolescencia.

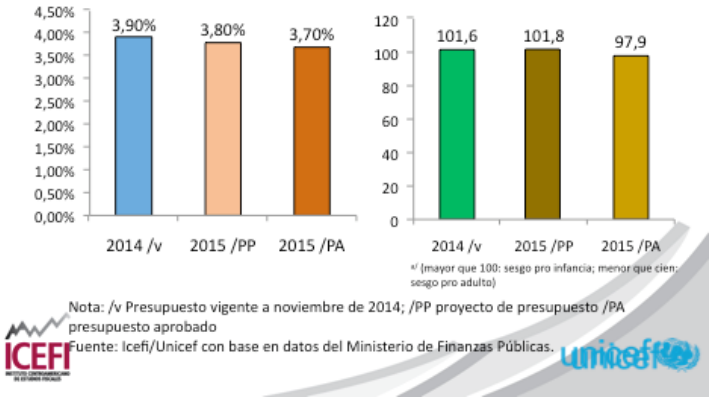
Básicamente, lo que mostramos año tras año son los procesos, avances o retrocesos en materia de política fiscal, así como también presentamos indicadores mensuales sobre la actividad presupuestaria relacionada con los programas vinculados a la niñez y adolescencia.

Otro de los ejemplos que encontramos en esta discusión es el problema estructural. A diferencia de muchas sociedades, en Guatemala el gasto público es demasiado rígido, de cada dólar de ingresos corrientes, el Estado tiene ya compromiso de gasto por un dólar con ocho centavos. Es decir, el margen de maniobra es mínimo y por lo tanto la buena voluntad de invertir más, topa con las necesidades básicas y los compromisos básicos de los gobiernos.



Realizamos un seguimiento a niveles macro, calculamos un índice de focalización, para saber qué tanto los presupuestos públicos se están acercando a un rostro más sensible hacia la niñez. Este es un dato concreto, en Guatemala se invierten por día ochenta y tres centavos de dólar, para cumplir con los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Es una suma catastrófica en el siglo XXI y que nos pone muy por detrás de cualquier posibilidad de desarrollo sostenible y desarrollo en democracia.

Ilustración 14: Inversión pública en niñez y adolescencia (IPNA)



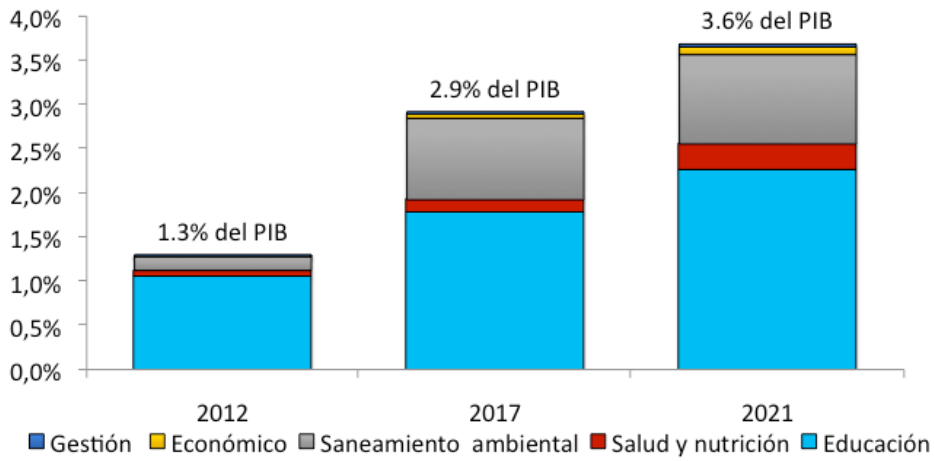
La investigación fiscal al servicio de los niños, niñas y adolescentes

También hemos estudiado los planes de gobierno de las propuestas de los partidos políticos; cerca del 60% de incremento del gasto público se da como resultado de cumplir con las promesas de campaña que estaban vinculadas al gasto social.

Hemos realizado análisis anuales y encontramos que "prometer es mucho fácil que cumplir" en un contexto donde no hay cambios ni reformas fiscales. Además, hemos efectuado estudios prospectivos que intentan discutir a la luz de la realidad que solución vamos a dar. Ya sabemos cuánto se invierte, ahora tenemos que preguntarnos cuánto hay que invertir para tener resultados; disminuir la nutrición crónica; mejorar el acceso a salud y a la educación pública, bilingüe, intercultural; disminuir la mortalidad materna, que en Guatemala tiene los niveles que se observaban en Suecia en 1840; ¿cómo mejorar la protección social y la justicia en un contexto tan complejo?

De manera sintética, sabemos que entre el 2012 y el 2021 hay que elevar las inversiones en niñez y adolescencia. Hemos propuesto algunos mecanismos para movilizar recursos.

Costo de los ejes desarrollados para proteger a la niñez y adolescencia (2012-2021, en millones de quetzales)



En el gráfico siguiente se muestra una mejora en los impactos de los programas que se invierten para luchar contra la desnutrición crónica. Hay datos muy concretos que nos permiten pensar que sí es posible vivir en una sociedad distinta, pero hay que hacer las cosas de una mejor manera.



Debido a que vivimos en un mundo en que el Estado es todavía un Estado gendarme, nos hemos dado la tarea de medir el impacto que las medidas de protección social que garantizan los derechos a la niñez tienen sobre el empleo. Se encuentra que entre el 2012 y el 2021, estas medidas podrían llevar a un aumento entre 49.000 y 383.000 plazas de trabajo, generando recursos para los hogares y desmitificando esa idea de que " es malo el Estado que genera un empleo basado en la protección social".

Guatemala: proyección del impacto en materia de empleo derivado de la implementación de las medidas propuestas para mejorar la protección social

Variable	2012	2017	2021
Población económicamente activa (millones)	6.24	6.99	7.61
Empleos directos generados por los cambios en el sistema de protección social	**49,813**	**218,246**	**383,228**
Empleos indirectos generados por los cambios en el sistema de protección social (microcréditos)	1,664	15,663	56,416
Empleos, directos e indirectos, como porcentaje de la PEA	0.8%	3.3%	5.8%
Monto de recursos trasladados a los hogares como retribuciones al trabajo (en millones de Q corrientes)	**2,257.84**	**10,476.38**	**25,397.91**
Monto de recursos trasladados a los hogares como retribuciones al trabajo (como porcentaje del PIB)	0.6%	1.8%	3.2%

Fuente: icefi/Unicef con base en publicaciones ¡Contamos!, Ine y proyecciones de Celade.

ICEFI unicef

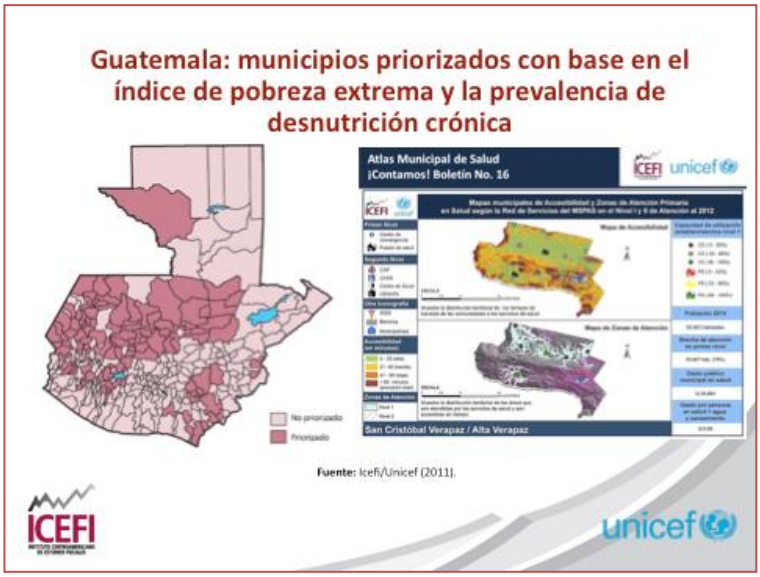
Hay otros estudios sobre gestión pública, que es otra de las grandes preguntas ¿podemos en la situación actual del Estado pretender que los resultados sean los óptimos? La respuesta en este momento es **NO**. Hay que reconstruir el Estado, hay que volver a fortalecerlo y sacarlo del oscurantismo del neoliberalismo, donde todavía están envueltas muchas de nuestras naciones.

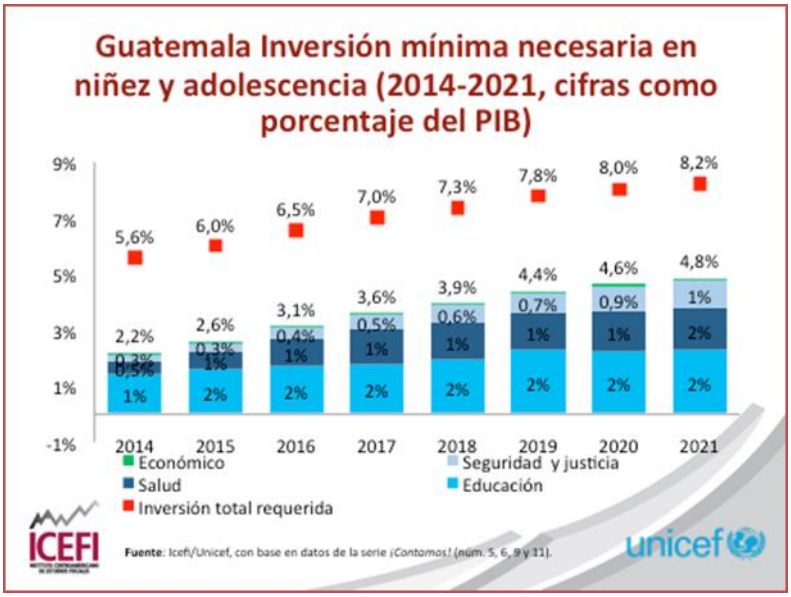
En la parte de innovación, estamos planteando nuevos modelos de planificación y presupuestación, que vinculen las metas con los recursos, con la transparencia y la rendición de cuentas.

Hemos generado la discusión de espacios fiscales, ¿de dónde sacamos los recursos hasta que en Guatemala se produzca una reforma fiscal? Algo hay que hacer, no podemos quedarnos cruzados de brazos. En ese sentido, los espacios fiscales responden al:

- Ciclo de vida
- Calidad del gasto público
- Medición de la inversión en primera infancia

En el gráfico siguiente, presentamos una comparación en base al primer nivel de atención en salud, relacionado con la dispersión de la población y con la realidad de la geografía propia de cada municipio y después nos preguntamos ¿cuánto cuesta el modelo de gestión para llevarlo a la práctica? Esa es la brecha, lo que falta por financiar. En el año 2014 se observa que está por debajo de la meta que debería tener para llevar a cabo estos planes de aumento de la protección social y de los derechos de la niñez.





En general, en los espacios fiscales hemos visto que sin reformas no se pueden atraer inversiones en niñez y adolescencia, estamos en el 2.3% del PIB, lo que significaría prácticamente duplicar las inversiones actuales en niñez y adolescencia. No solo hay que tener los números, hay que tener la voluntad política.

En relación a estudios de innovación, las medidas que permiten medir los recursos destinados a primera infancia, también nos están dando la oportunidad de reconocer que hemos vivido con una política fiscal basada en números y no basada en su esencia que es política, es decidir realmente ¿qué es lo que queremos hacer en la sociedad?.

Realizamos una nueva revisión sobre los elementos que permiten reconocer lo importante que son las inversiones en este momento en primera infancia.

También se está haciendo una revisión de esas inversiones basada en la mitigación de determinantes sociales e históricos. La institución más exitosa en Guatemala es la exclusión y la desigualdad, cambiar eso es parte del reto.

La reflexión social y la acción política

La reflexión social y la acción política es el segundo vínculo. De nada sirven las investigaciones si no comunicamos a la sociedad ¿qué estamos haciendo?. Hay que dividir entre la ciudadanía, los medios de comunicación, las niñas, los niños y los adolescentes y los tomadores de decisión.

El otro elemento es que hay que distinguir los momentos políticos, sean éstos de períodos electorales o de coyunturas económicas y sociales. A manera de ejemplo: estamos sumamente orgullosos del proceso de mediación pedagógica que se está llevando a cabo para explicar a los chicos y las chicas sus derechos.

Reflexiones finales.

Entre el año 2009 y la actualidad se ha logrado:

- Un mayor debate ciudadano sobre las inversiones públicas en los niños, niñas y adolescentes En este momento muchas organizaciones dicen: en Guatemala se invierte en un niño seis queztales por día. Nadie menciona el ICEFI ni UNICEF, porque se ha convertido en parte de un debate cotidiano.
- Alianzas con organizaciones sociales.
- Cambios y mejoras en la forma de presupuestar para visibilizar programas INNA que no existían. Por ejemplo, en Guatemala la población menor de cinco años padecía de desnutrición hasta el 2010; después de la metodología, apareció en el presupuesto el programa de lucha contra la desnutrición crónica.
- Acercamientos a tomadores de decisión: funcionarios y políticos**.**

¿Qué hemos aprendido?

Un nuevo contrato social no es una tarea fácil, pero:

- Las INNA pueden aglutinar a la sociedad
- Se requieren más alianzas para construir ese lenguaje común
- Hay que aprovechar más las coyunturas políticas y sociales
- Hay que llegar también a los niños con esta información

¿En qué estamos?

- En la búsqueda de fortalecer lo público, ayudando a generar capacidades. Es una lucha por los bienes públicos, es una lucha por un Estado que sea efectivo para la democracia, no efectivo para quedar bien con los mercados, no efectivo para las transnacionales, efectivo para que la gente quiera quedarse y ser parte del negocio de una sociedad.
- Cooperar con los partidos políticos para contar con planes de gobierno por la niñez y adolescencia (compromisos legislativos y ejecutivos). Los partidos políticos son los espacios para encarar esos cambios, por tanto estamos hablando con ellos acerca de los planes de gobierno y cómo podemos tener una agenda realista, pero también democrática sobre niñez y adolescencia
- Acercarnos más a los ciudadanos para continuar construyendo un lenguaje común sobre las INNA

En el momento actual, la Vicepresidenta renunció después de conocer un caso de corrupción terrible, en el que la administración tributaria “fue presa por un grupo criminal” que manejaba las cuentas mejor de lo que efectuaba la administración legal. Fruto de eso, renuncia la Vicepresidenta y se produce un reavivamiento “una primavera” de una ciudadanía que no salía a las calles, pero que hoy está saliendo. En

ese contexto, UNICEF y el ICEFI, en los últimos años, han promovido el análisis sobre la transparencia, la necesidad de mejorar de gestión, de tener metas.

Así que, como ICEFI hemos salido a las calles, a realizar la protestas, pero también se está elaborando una propuesta, porque al final de cuentas, ese es el reto de toda sociedad que quiere cambiar.

6.5.4. "Desigualdad en la región: un problema para niñas, niños, adolescentes y sus familias, una responsabilidad de los Estados", Marco Antonio Pérez, Grupo Inversión REDLMAYC.

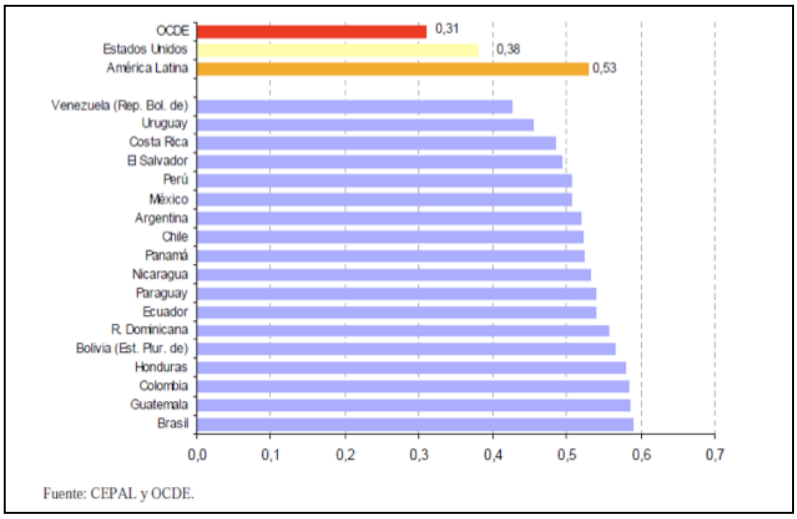
Como parte de La Red Latino Americana y Caribeña por la defensa de los derechos de niños niñas y adolescentes, REDLAMYC es una Red de Redes nacionales de Organizaciones de niñez y adolescencia que tienen como elemento común pertenecer a algunos de los países que integran la Región de América Latina y el Caribe y que se han sumado a participar activamente en la defensa de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en el marco de la Convención sobre los Derechos del Niño. En la actualidad la integran 30 redes y coaliciones nacionales de 24 países.

Desde hace ya unos años las diferentes coaliciones que integramos la REDLAMYC hemos venido aprendiendo, intercambiando y aportando elementos que definen un posicionamiento, una mirada que como sociedad civil tenemos en relación al tema Inversión en Niñez para el pleno desarrollo de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

En ese campo de la sociedad civil que nos toca, como auditores sociales estamos en este esfuerzo de colaborar con los estados, con los gobiernos y darle una mirada más crítica a esta situación.

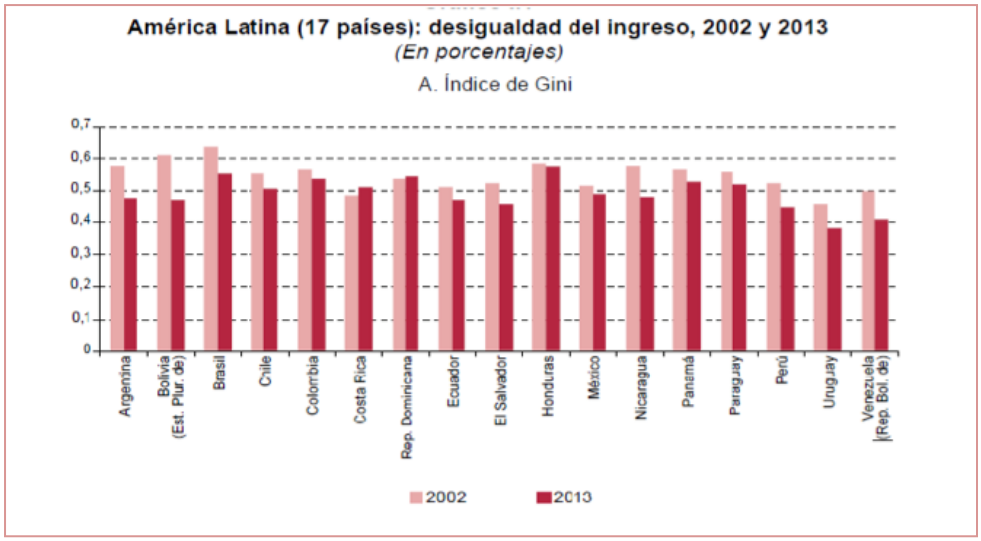
Para todos es conocida la situación de desigualdad que vivimos en Latinoamérica. Los datos son fuertes y alarmantes en este caso.

Ilustración 15: Índices de desigualdad en América Latina



Tenemos un continente rico en recursos naturales, culturales y económicos, donde a pesar de los avances desarrollados en la última década, sigue siendo el que mantiene las más duras desigualdades internas en comparación con otras regiones del mundo. Si bien no es la región más pobre, si es la más desigual.

Una región en donde los promedios esconden claras diferencias tanto a niveles subregionales como a lo interno de cada país, en cuanto a la desigualdad en los ingresos y como el acceso a los derechos sociales, económicos y culturales para todos sus habitantes.



En la última década, las sociedades celebramos los avances alcanzados en los últimos diez años en términos de distribución del ingreso, lo que se observa en el siguiente gráfico. Desde el 2002 al 2013 vemos el grado de ingresos que han tenido los gobiernos. Podemos decir que: "*Lo anterior fue lo máximo posible para cada país en relación al crecimiento que cada uno alcanzó en el periodo*".

Por otro lado, se comienzan a observar algunas dificultades en esta medición y es que no se logran captar con tanta facilidad los altos ingresos de algunos hogares desde la encuesta continua de hogares, requiriendo y exigiendo esto la utilización de otra información proveniente de los sistemas tributarios nacionales.

Por último, si bien la reducción de la pobreza medida en términos de los ingresos disminuyó, no necesariamente eso significa un mayor acceso a servicios públicos de calidad para todos, de hecho cuando se la analiza desde otras variables el ritmo de la mejora resulta menor (salud / educación / vivienda).

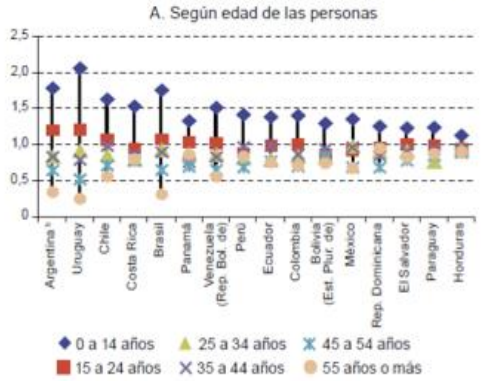
Algunos gobiernos reportan que invierten bastante en el tema de niñez, pero en realidad lo que reportan, en algunos casos, son gastos militares o las altas tasas de burocracia que tenemos en algunos gobiernos, así como también los altos grados de corrupción. En la actualidad el Seguro Social en Guatemala es fuerte, pero decían que habían invertido en niñez.

Lo mismo sucede en Honduras, donde se han reportado altos grados de corrupción, -fueron 7.000 millones de lempires los robados-. Todo esto es contrario al tema de inversión.

En el continente viven más de 165 millones de niños, niñas y adolescentes, de los cuales el 40 % en promedio viven en condiciones de pobreza o padecen alguna vulneración de derechos.

La desigualdad entre grupos de edad en el acceso al bienestar es claramente desfavorable para los menores de 15 años de edad. Si comparamos a las personas menores de 15 años con las de 65 o más años de edad, el porcentaje de pobreza entre las niñas y niños menores de 15 años es aproximadamente 4 veces mayor al registrado entre las personas de 65 o más años en términos de promedio.

América Latina (16 países): diferencias de las tasas de pobreza según características de la población, 2012 [a]



Esto es aún más preocupante dado que en la evolución de la pobreza monetaria en América, la desigualdad es más elevada en los hogares que tienen un alto nivel de dependencia, lo que deja en una situación de mayor vulnerabilidad a los niños, niñas y adolescentes.

El concepto acuñado en la década del 70 por el uruguayo Juan Pablo Terra: *infantilizacion de la pobreza*, lamentablemente es un concepto cada vez más vigente, por la sobrerrepresentación de la infancia y la adolescencia en los índices de pobreza respecto de otros grupos etarios.

Los datos promedio (año 2011) que la región tiene, nos indican que el 10% más rico de la población recibe el 32% de los ingresos totales, mientras que para el 40% más pobre la cifra es del 15% de la riqueza total.

La falta de recursos vía salarios dignos y vía políticas públicas es insuficiente aún para modificar esta situación. La pobreza que padecen los hogares con niños, niñas y adolescentes exige voluntad política y planificaciones orientadas a poblaciones objetivo pero, sobre todo, la construcción de sistemas universales de promoción y protección social.

Es desde este continente rico, joven e inequitativo, particularmente con los niños, niñas y adolescentes, que vemos la importancia de un comentario general en relación al artículo 4to de la Convención de Derechos del Niño.

Particularmente sugerimos profundizar en los siguientes tópicos: Familias, Observatorios y Participación.

Importancia de las familias y políticas fiscales

La convivencia familiar constituye un derecho fundamental. Es un ámbito de particular importancia para el desarrollo de la infancia. La Convención claramente lo identifica en los artículos artículo 9no y 20mo.

Muchos de los tratados de derechos humanos hacen referencia a la importancia de la familia y al deber que tienen los Estados de adoptar medidas de protección. La familia representa el núcleo central de protección de la infancia y los niños tienen derecho a vivir con su familia.

Es por esto que los Estados están obligados no solo a disponer y ejecutar directamente medidas de protección de los niños y niñas sino también a favorecer de la manera más amplia, el desarrollo y la fortaleza del núcleo familiar.

Pensamos en un sistema de bienestar social sustentable cuando éste reconoce las

capacidades de las familias para hacerse de este bienestar. Bienestar adquirido a través de su esfuerzo laboral y de los mecanismos de provisión de derechos que operan dentro del hogar y en las redes sociales. De lo contrario, el Estado como garante central de bienestar -cuya función es asegurar el ejercicio de los derechos independientemente de las circunstancias que enfrentan las personas- corre el riesgo de actuar sobre derechos ya vulnerados y no como agente capaz de asegurar su ejercicio (R. Arin).

Es decir, los Estados deben promover, generar y garantizar las mejores condiciones para que todas las familias y cada integrante alcancen y aporten (al resto de integrantes y toda la comunidad) el desarrollo de sus mejores capacidades, en particular aquellas dirigidas al crecimiento saludable de sus miembros más chicos.

América Latina es un continente desigual que concentra en los hogares más pobres la mayor cantidad de nacimientos y crianzas de niños, niñas y adolescentes.

Según los datos de CEPAL el quintil 1, es decir el más pobre, está compuesto por cinco personas en promedio, mientras que el quintil 5, el más alto, está integrado por tres personas.

Observatorio

Lo concebimos como una institucionalidad, generadora y coordinadora de información estadística de calidad, confiable y sistemática que sirva para tomar decisiones a todos los actores involucrados en la plena vigencia de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

Existen diversas experiencias en la región tanto a nivel gubernamental como no gubernamental de observatorios de derechos de la niñez, de sistemas de registro de la infancia, entre otros.

De igual forma, existen algunas experiencias de observatorios de ejecución presupuestal de políticas públicas en general.

Algunos ejemplos con los que la región cuenta:
- http://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/
- http://www.agev.opp.gub.uy/observatorio/servlet/maininicio
- http://www.observatoriomercosur.org.uy
- http://www.cdiaobserva.org.py/
- http://www.pridena.ucr.ac.cr/

Sin embargo, se hace difícil encontrar experiencias sostenibles que integren ambos análisis: derechos de la niñez y políticas fiscales. Más difícil resulta la existencia de institucionalidades legitimadas con la capacidad de cumplir con esta tarea de forma

objetiva, sistemática, participativa y con la autonomía económica y técnica necesarias para su consolidación.

Crear o ajustar desde la órbita estatal observatorios que vinculen derechos de niños, niñas y adolescentes con políticas fiscales (ingresos públicos y gasto público) posibilitaría:

- Vincular los grados de avance en el cumplimiento de los derechos y los recursos económicos asignados (vía exoneración tributaria o subsidio).
- Visibilizar a lo interno de cada país cómo es a nivel regional la situación de la niñez y la adolescencia.
- La existencia de información estadística confiable y sistematizada.
- Evitar la dispersión de esfuerzos de diferentes instituciones (públicas y privadas).
- Contar con información comparable a lo interno de cada país y la región.
- El ejercicio democrático de monitoreo por parte de la ciudadanía.
- Acceso directo a la información por parte de los niños, niñas y adolescentes. Esto ayudaría mucho al cumplimiento del tercer protocolo facultativo de la Convención de derechos de la niñez.

Algunas de las características que entendemos deberían tener estos observatorios:

- ✓ Ubicarse en la órbita estatal con marco normativo y asignación presupuestaria pública.
- ✓ Que su conducción cuente con la participación de la sociedad civil, universidades y organismos estatales de estadística y censo.
- ✓ Tener capacidad de elaborar información estadística, demográfica, económica y social.
- ✓ Permitir el acceso a diferentes fuentes de información departamental y nacional.
- ✓ Tener dentro de sus responsabilidades la producción y difusión de información amigable para niños, niñas y adolescentes.
- ✓ Que instrumenten mecanismos de relevamiento de opinión para socializar la perspectiva de los niños, niñas y adolescentes del país.

En síntesis, la región requiere la consolidación de instituciones estatales, que visibilicen a la ciudadanía en general, información en relación a la situación de niños, niñas y adolescentes.

Participación

Los avances que podemos encontrar en la región relacionados con la participación de niños, niñas y adolescentes en el ciclo de incidencia (conocimiento, decisión y monitoreo) de los presupuestos públicos lejos está aún de ser una práctica consolidada.

El desarrollo de políticas públicas participativas con niños, niñas y adolescentes donde se incluyen montos de recursos públicos preestablecidos para que estos definan prioridades de asignación, son importantes en sí mismos pero no deberían ser el fin, sino el comienzo.

Reconocemos la importancia educativa que este tipo de iniciativas aportan en los proceso de formación de niños, niñas y adolescentes, fundamentalmente en lo que serefiere al trabajo con otros y en la visión de pertenencia como comunidad y sociedad.

Los niños, niñas y adolescentes están aún lejos de incidir en las prioridades que el mundo adulto define. Esta situación permanecerá inalterable si no logramos aportar sistemáticamente plataformas pedagógicas que posibiliten trabajar junto con niños niñas y adolescentes este tipo de información, respecto de las decisiones que toma el mundo adulto en relación a ellos

A modo de síntesis:

Vivimos en una región desigual en términos generales y desigual en términos de cómo las generaciones adultas invertimos en las generaciones más jóvenes.

Vivimos también en tiempos donde existe suficiente bibliografía sobre diversos campos disciplinares que nos demuestra lo estratégico y redituable que es para las naciones que los Estados inviertan en las primeras edades de vida de sus ciudadanos, para alcanzar un pleno ejercicio de derechos y mejores niveles desarrollo. Dan cuenta de esto diferentes estudios neurológicos, estudios económicos, estudios sociales, entre otros, que ratifican esta hipótesis.

De igual forma la región experimentó en la última década un aumento significativo en el gasto público en todos los países de la región, obviamente con claras diferencias de los montos que cada uno destinaba per cápita, en la mayoría de los casos haciendo uso de políticas de trasferencias directas a los hogares más pobres, política pública que mejoró notoriamente la igualdad en el ingreso.

Sin embargo este incremento no resuelve aún el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales para la mayoría de los niños, niñas y adolescentes de la región, tampoco logró modificar el desbalance generacional del gasto social, ni los procesos de segregación territorial instalados en nuestra ciudades, como así tampoco la calidad de los servicios brindados.

La obligación de «adoptar medidas hasta el máximo de los recursos de que se disponga

> "*…es, contrariamente a lo que se suele decir, una obligación de comportamiento y no de resultado. Debe satisfacerse de inmediato y no progresivamente, pues lo progresivo es el resultado: la plena eficacia de estos*

derechos para niños, niñas y adolescentes de nuestra región" (Roberto Garreton).

No puede dejarse de lado la atención directa a nuestro presente y futuro que son los niños, niñas y adolescentes.

Conclusiones

A manera de conclusiones expondré dos o tres ideas, que no pretenden ser sino solo elementos que permitan alimentar el debate:

- La política fiscal es la muestra de las prioridades que existen en un determinado gobierno. Muchas veces, esas prioridades pueden estar divorciadas de la democracia.

- Otra idea fuerte es el papel del Estado. Se ha cuestionado mucho e incluso se ha planteado la idea de reconstruir un Estado y, sobre todo, de pensar en los roles de ese Estado como planificador, como redistribuidor -éste es un elemento importante-, como regulador efectivo para la democracia, aspecto en el que se han señalado algunos retos como, por ejemplo, el poder trabajar con los partidos políticos, utilizar la investigación para que pueda ser un instrumento que procure inversión de recursos en la niñez.

- **La conciencia** no siempre está acompañada de acciones, conciencia tanto por parte de los Estados como de las naciones que aún hace falta invertir en la niñez, que todavía es insuficiente, ineficiente e inequitativa la inversión. Esa inversión no solo debe ser incrementada sino que se debe mejorar la eficiencia.

- Ese aumento de la inversión debería ir acompañado de la participación de los actores y en este caso, de los propios niños y niñas y adolescentes, sustentado en lo que demanda la propia Convención.

- Recogiendo las ideas vertidas sobre los niños, niñas y adolescentes, marcar en qué invertir, en educación, salud, en aquellos niñas, niños y adolescentes que se hallan en contextos de vulnerabilidad y también, en lo que es protección. Necesidad de una mayor y más eficiente inversión.

- Globalizar estas participaciones condicionadas por la preocupación de medir el impacto de los programas sociales y particularmente, de los programas que se establecen para la niñez y adolescencia.

- Recoger las experiencias vistas desde el lado gubernamental, como el tema de la Contraloría en Perú y el esfuerzo por mantener un proceso simultáneo a través de

las veedurías, así como también el control posterior que enfatiza sobre todo en el desempeño y en la gestión.

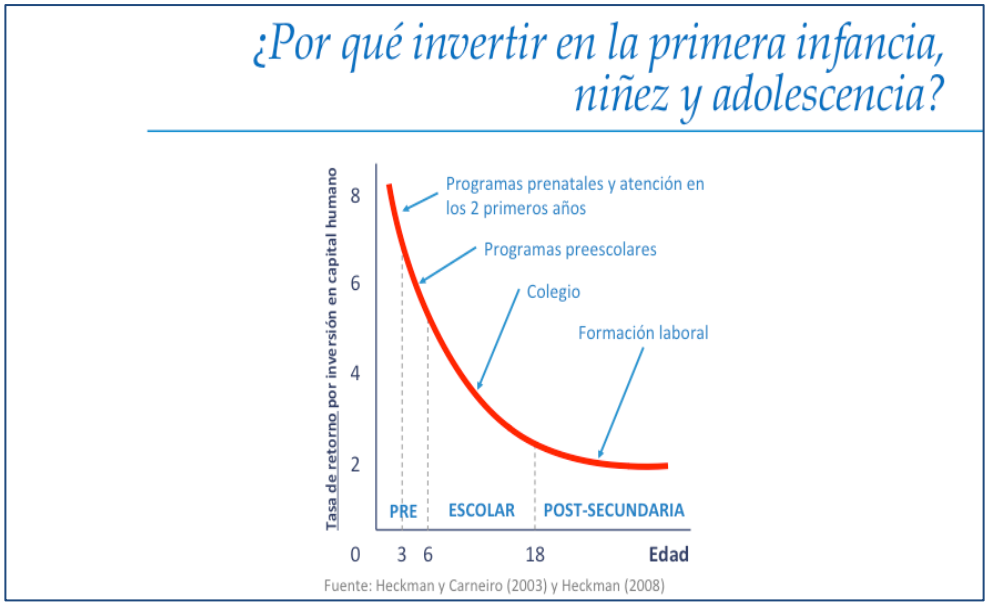
- Mirar las iniciativas no desde el lado gubernamental, sino desde el lado de los observatorios que pueden ser gubernamentales o no y que ponen atención en cuánto se gasta y cómo se gasta, en función de los niños, niñas y adolescentes.

6.5.5. "Gasto Público Dirigido a Niñas, Niños y Adolescentes. Perú – 2014", Dante Beltrán Arias, Dirección General de Presupuesto Público, Ministerio de Economía y Finanzas, Perú

Perú tiene una iniciativa para visibilizar el presupuesto público dirigido a niños, niñas y adolescentes desde el año 2013 y es un esfuerzo tanto del Estado, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación entre otros, como de la sociedad civil, UNICEF y la Mesa de Lucha Contra la Pobreza.

En primer lugar, para invertir en la infancia, en la niñez y la adolescencia existe un argumento ético que nos dice que la inversión social es un instrumento de implementación de derechos de manera progresiva, sostenible y, por tanto, de equidad; un argumento político que entiende que la inversión permite mejorar las posibilidades de todas y todos, reduce las desigualdades y promueve una sociedad más participativa y cohesionada que contribuye a la gobernabilidad democrática en el país; y, un argumento económico que ve la inversión social en la infancia como una contribución para mejorar la calidad de vida, superar la pobreza, reducir la inequidad e insertarse mejor en el mercado laboral en la edad adulta así como ser más productivos, lo cual redundará en una mayor productividad en el país.

El gráfico a continuación ha sido muy útil en el Perú para mostrar a las instituciones del Estado que la inversión en la primera infancia tiene la tasa de retorno más alta y darle mayor énfasis. Por dólar invertido, retorna entre el 6% y el 7% al año.



El gasto público en niños, niñas y adolescentes (GPNNA), más que un gasto es una inversión, es el esfuerzo que realiza el Estado a fin de mejorar las condiciones de vida de la niñez y adolescencia y promover su bienestar colectivo, permitiéndoles adquirir las capacidades para participar de su propio desarrollo. Contar con información oportuna para la toma de decisiones en temas de planeamiento y presupuesto relacionados con la niñez y tener una cuantificación de este gasto nos va a permitir visibilizar las necesidades de la niñez y la adolescencia en el presupuesto, fortalecer los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas y mejorar la asignación presupuestal y la calidad de gasto, como una forma de protección del presupuesto a favor de la niñez y la adolescencia.

La metodología tiene un enfoque participativo. Primero nos pusimos de acuerdo en los conceptos de gasto en infancia, gasto en la niñez y gasto en la adolescencia. Para ello visibilizamos de manera muy detallada cuáles eran las cadenas presupuestales que componen el gasto en niñez y adolescencia en el país.

Escogimos un punto medio en donde se determinan las cadenas presupuestales a nivel funcional y a nivel programático. El nivel funcional es el nivel en el que se define en qué gasto y dónde invierto y los niveles más generales son educación, salud, participación, entre otros. El nivel programático nos dice en dónde están colocados los recursos, en algunos casos llegamos hasta el nivel de programa, en otros a nivel de producto o de actividad. Este es un trabajo bastante riguroso y tomó un año de coordinación intersectorial, que ha permitido identificar cuáles son las cadenas presupuestales que componen el gasto en niños, niñas y adolescentes.

Posteriormente, se asignan unos ponderadores para discriminar el gasto que está dirigido a los niños del orientado a la población en general. Estos nos indican la cantidad de niños que reciben un producto y transparentan la información.

Finalmente se hace la sumatoria de todas estas cadenas y se validan los números con la sociedad civil, el resto de los ministerios, técnicos y académicos.

Presupuesto por Resultados

Es muy importante en los niveles funcionales y programáticos el enfoque de presupuesto por resultados que tenemos en el país desde el año 2007-2008. Este enfoque vincula la asignación de recursos a productos y resultados medibles a favor de la población, en contraposición al presupuesto inercial que consiste en asignar el mismo presupuesto del último período para continuar con las actividades que se venían ejecutando.

El presupuesto por resultados implica elaborar un diagnóstico para identificar el problema, analiza las causas y la población potencial y objetivo. Sobre esta base se hace un diseño en el que se establecen resultados específicos, análisis de los medios para alcanzar los resultados y finalmente productos y actividades, lo que conforma una cadena de valor.

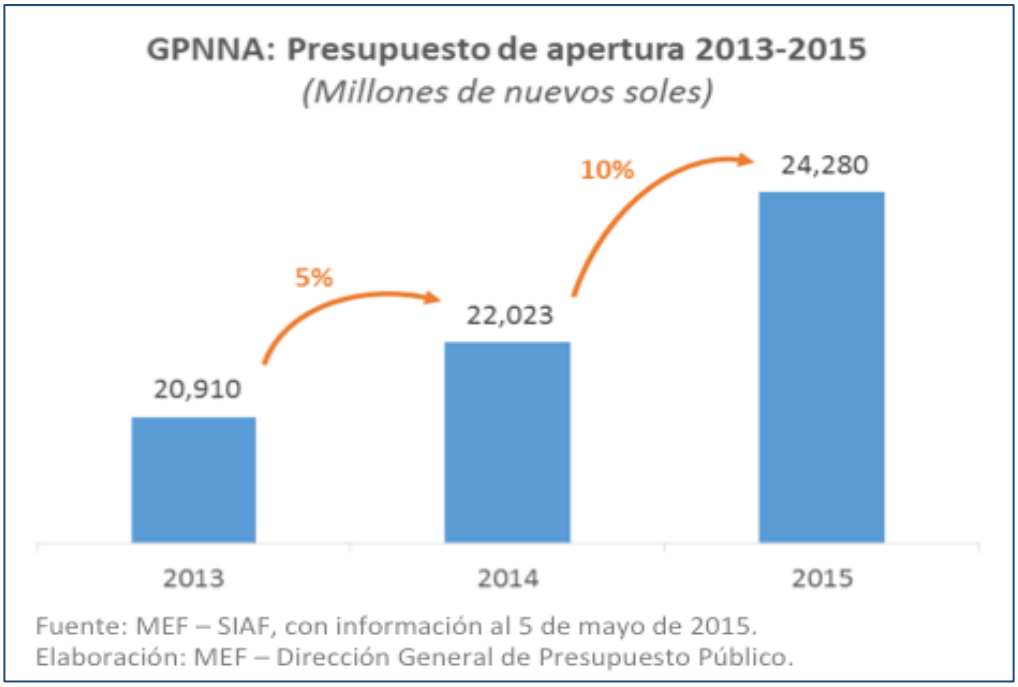
Un punto importante es hacer los modelos operativos de cada uno de los productos que incluyen qué se hace, quién, cómo, dónde y a quién, porque esto se replica a nivel regional y local. La idea es que la provisión de bienes o servicios sea homogénea y contextualizada. Finalmente, se hace un seguimiento a estos productos, actividades e indicadores de desempeño y se hace una programación física y financiera multianual para tres años.

Al programa presupuestal se le hace un seguimiento a través de los indicadores de desempeño, se hacen evaluaciones de impacto o de resultados, de diseño o procesos. Adicionalmente hay un plan de incentivos para mejorar la gestión de los municipios y gobiernos locales a fin de que se puedan alcanzar de manera más rápida los resultados esperados.

Hay un problema con lo que no está en el Programa Presupuestal, porque es una gran cantidad de información que aún se debe analizar con el sector para entender qué incluye, a ésta la llamamos la “bolsa”.

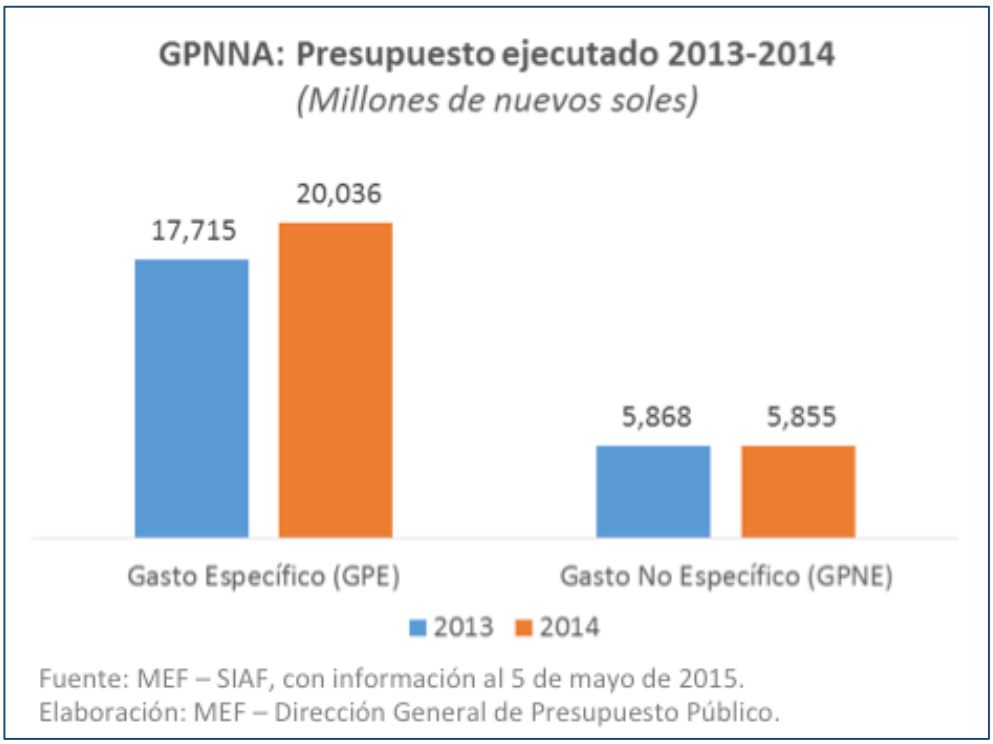
Actualmente casi el 60% de nuestro presupuesto consta en el Programa Presupuestal. Aproximadamente 80 Programas Presupuestales van a comenzar en el 2016.

En el cuadro a continuación se puede ver el incremento progresivo en el presupuesto, que se debe principalmente al incremento en la inversión en salud y educación. El presupuesto inicial dirigido a la niñez y adolescencia se aceleró en 2015, crece a la misma tasa que el presupuesto del sector público en su conjunto (10%), hasta alcanzar S/. 24 millones de soles, lo que equivale al 23% del presupuesto público total.



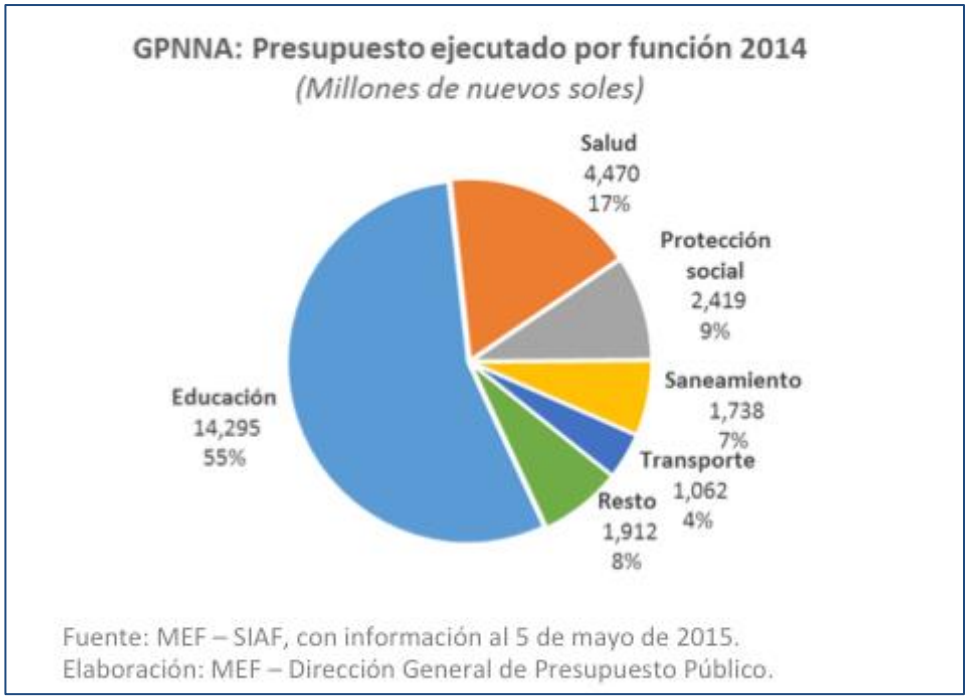
En el 2014 se gastaron aproximadamente S/. 26 millones en la niñez y la adolescencia, de los cuales el **77%** benefició de forma directa a niños, niñas y adolescentes.

El Gasto Específico va directamente a los niños, niñas y adolescentes, a profesores o familias y se incrementó 13% entre 2013 y 2014. Por su parte el Gasto No Específico, que es el que va a la comunidad, se mantuvo casi constante en el mismo período de tiempo.

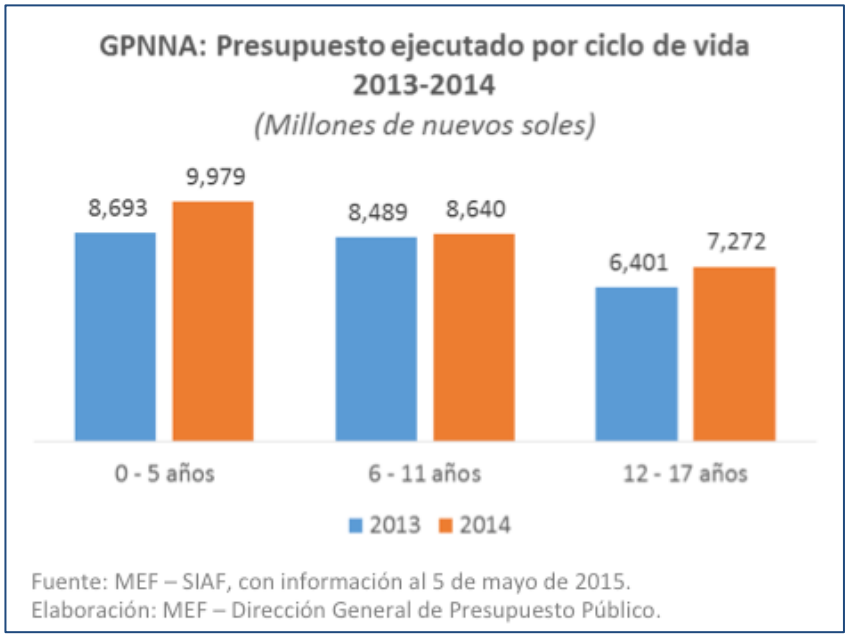


Más de la mitad del GPNNA se concentra en educación (55%), especialmente en mejorar los logros en comunicación y matemáticas, así como incrementar el acceso a educación inicial y secundaria.

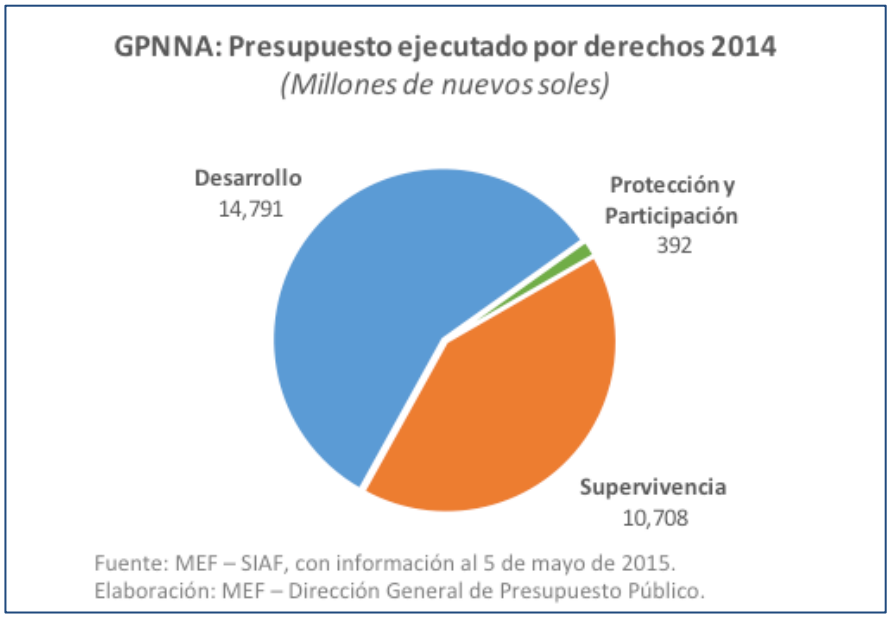
Le siguen los gastos en salud (principalmente en reducción de la desnutrición infantil) y protección social (alimentación escolar y transferencias condicionadas).



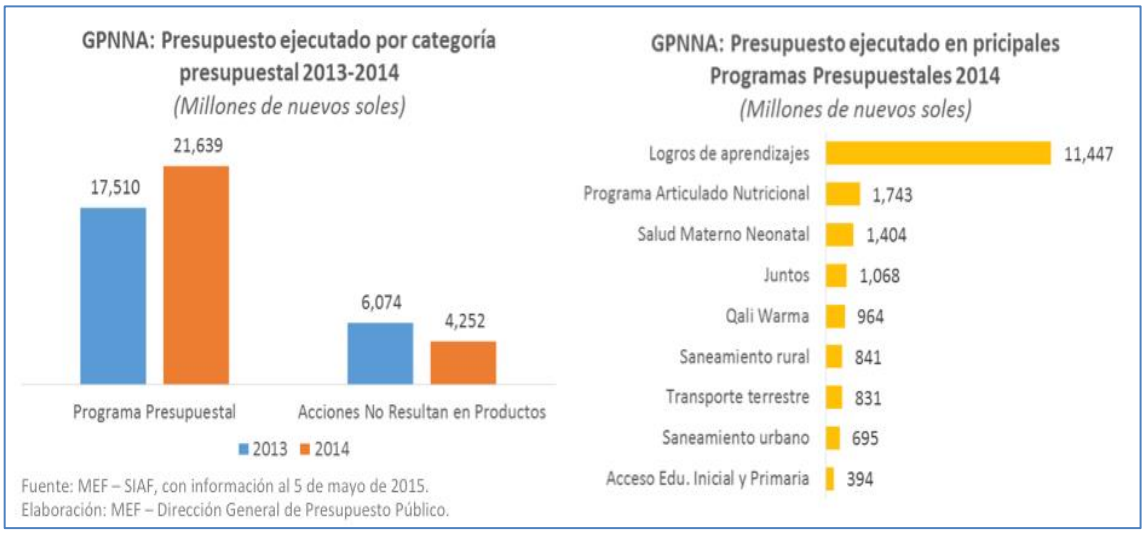
En el año 2014, el GPNNA dirigido a la adolescencia (12 a 17 años) y a la primera infancia (0 a 5 años) se incrementó en 15% y 14%, respectivamente. De esta manera, la primera infancia ha pasado a tener la mayor importancia dentro del GPNNA. El gasto en niños y niñas entre 6 y 11 años sólo creció un 2%.



Cuando se analiza la inversión catalogada por derechos, se observa que prácticamente la totalidad del gasto en niños, niñas y adolescentes está dirigida al cumplimiento de los derechos al pleno desarrollo (57%) y a la supervivencia (41%).



El desagregado del gasto en niños, niñas y adolescentes del Programa Presupuestal se presenta en el siguiente cuadro.

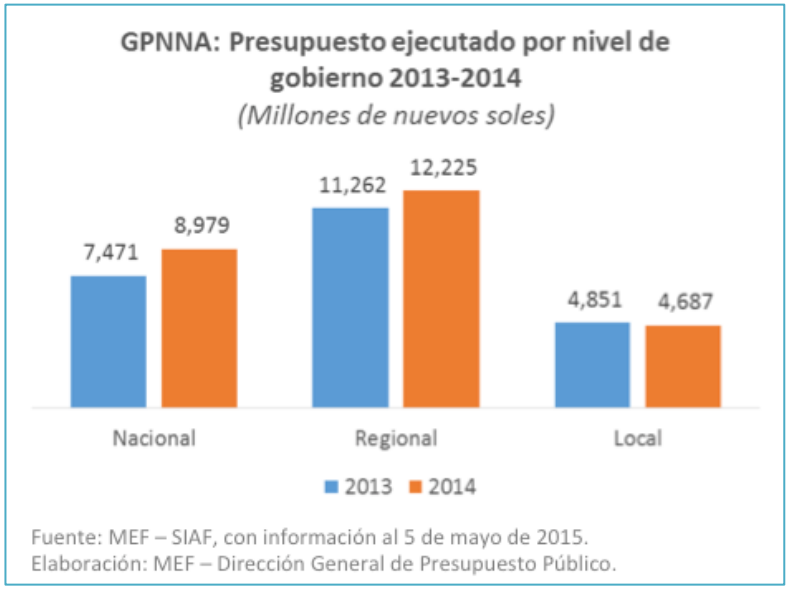


En el año 2011 teníamos 30% de comprensión lectora y ahora en el 2014 llegamos a 43%. En matemáticas de 13% en 2011 pasamos a 26% en el año 2014, o sea que el mayor influjo de recursos en el sector educación está rindiendo frutos. Obviamente eso no es de un año a otro y hay muchos factores que están asociados, probablemente los niños que están mejor en la evaluación son niños de segundo grado que entraron al sistema educativo hace tres o cuatro años, entonces la coordinación de políticas que empezó hace 4 o 5 años está dando resultados.

Otro programa importante es el Programa de Articulación Nutricional que tiene que ver con la disminución de la desnutrición crónica infantil que actualmente es de 17%, ha habido una gran disminución en los últimos años. También dedicamos presupuesto a la salud materno-neonatal, es decir, la prevención de la muerte de niños en los primeros meses de nacidos. En ambos casos los programas son de salud y tienen que ver con las vacunas, el control de crecimiento, con la atención de infecciones respiratorias y enfermedades diarreicas, suplementos tanto para los niños recién nacidos como para las gestantes, entre otros.

También están el programa *Juntos* de transferencias condicionadas y el *Quali Warma* de alimentos escolares, *saneamiento rural y urbano* que tiene que ver con la provisión de agua y alcantarillado y transporte terrestre para la construcción de viviendas. Así mismo, el acceso a educación inicial y secundaria que es donde teníamos hace algunos años la menor cobertura se ha incrementado, ahora está sobre el 80%.

Finalmente, casi la mitad del GPNNA es gastado por los gobiernos regionales (47%), principalmente en servicios de educación y salud. Sin embargo, el gobierno nacional mostró el mayor dinamismo al crecer 20% entre 2013 y 2014. Sigue siendo una preocupación el desempeño en la ejecución del gasto por parte de los gobiernos locales.



Los gobiernos nacionales y regionales están por encima del 90% de ejecución mientras que los gobiernos locales están en 74%.

Desafíos

- Institucionalizar más la identificación y seguimiento del GPNNA manteniendo la coordinación entre los ministerios y la sociedad civil.
- Utilizar los resultados de las evaluaciones independientes para profundizar en el análisis de la calidad del GPNNA:

- Evaluaciones de impacto: Programa Articulado Nutricional (PAN), Acompañamiento pedagógico en secundaria (PELA), Juntos, Cuna Más.
- Evaluaciones de diseño y ejecución presupuestal: Programa de Infraestructura Educativa, Programa Laptop por niño, Sistema de determinación de plazas en Educación Básica, Agua para Todos, Atención del parto normal, Atención de IRA y EDA.

- Promover la investigación por parte de las áreas especializadas de las instituciones del Estado, la academia y la sociedad civil.
- Generar espacios y foros de discusión para poder comentar los hallazgos y mejorar la calidad del gasto.

6.5.6. "El Movimiento Mundial de la Infancia influyendo en políticas públicas globales a favor de la Inversión en la Niñez", Andrea Portaro, Grupo de Trabajo de Inversión, Movimiento Mundial por la Infancia de Latinoamérica y el Caribe

"Invertir y gastar con calidad en la niñez, es jurídicamente obligatorio, es económicamente rentable, es políticamente conveniente y es ética y moralmente lo correcto". Jorge Cardona - CDN

El Movimiento Mundial por la Infancia de Latinoamérica y El Caribe (MMI-LAC) es una alianza estratégica de organizaciones que trabajan por la promoción, protección y defensa de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes en la región.

Actualmente el movimiento está integrado por más de 13 organizaciones, por ejemplo la ACJ/YMCA, Aldeas Infantiles, Child Helpline International, ChildFund Alliance, DNI, ECPAT, el IIN-OEA, Plan Internacional, REDLAMYC, Red ANDI, Save the Children, UNICEF y Visión Mundial, como miembros permanentes y la Fundación Marista de Solidaridad Internacional (FMSI); ICMEC, Viva y Juntos por la Niñez, en calidad de observadores. Contamos también con aliados estratégicos como son los miembros del Comité de Derechos del Niño, la Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para el Estudio de Violencia Contra la Infancia y también con la Relatoría de Niñez de la OEA.

Actualmente el MMI-LAC, con la finalidad de ser más eficiente, tiene 3 grupos de trabajo en relación a los temas priorizados:

- Seguimiento a las recomendaciones del Estudio de Naciones Unidas de Violencia contra la Infancia, principalmente las priorizadas por la Representante Especial, Martha Santos Páez.
- Protección Contra la Violencia en la Agenda Post 2015
- Inversión en Infancia

En el año 2014, en el contexto de la emisión de la Observación General de Inversión en Infancia y el día anual de debate del Consejo de Derechos Humanos, algunas organizaciones del MMI que están trabajando en inversión solicitaron a la Secretaría que se reconstituya el Grupo de Trabajo de Inversión. El grupo promueve acciones de incidencia a nivel regional y global, en coordinación con el nivel nacional para posicionar el tema de una mayor y mejor inversión de los estados en los derechos de la infancia.

Actualmente el grupo de trabajo está conformado por Save the Children, Plan International, Redlamyc, Unicef, Visión Mundial y DNI.

Los objetivos específicos del grupo son:

- Colocar en la agenda pública e incidir en tomadores de decisiones por una mayor asignación presupuestal y una mejor utilización de los recursos destinados a infancia.
- Reconociendo los avances, identificamos un gran vacío en la asignación presupuestaria y gasto en protección. Desarrollar conocimiento e Inversión en Protección.
- Promover la participación de niños, niñas y adolescentes en los procesos nacionales, regionales y mundiales
- Trabajar de forma coordinada para no duplicar esfuerzos y lograr un mayor impacto.

Es así que desde el año 2014 y 2015 hemos estado trabajando alrededor de estos dos importantes procesos mundiales y que son grandes logros de la región:

En primer lugar, gracias a un arduo trabajo de incidencia con diversos actores, se ha logrado que la Convención de Derechos de la Niñez elabore la Observación General de Inversión N° 19 "*Gasto público para hacer realidad los Derechos del Niño"***,** que dará lineamientos a los estados para que puedan implementar el Art. 4o de la Convención de los Derechos de la Niñez de enero-febrero 2016. Este fue un trabajo de incidencia desde la región.

En segundo lugar, en marzo de 2014 la sociedad civil de la región con la colaboración del Gobierno de Uruguay (quien lideraba el GRULAC), lograron que se designe el Día Anual de Debate del Consejo de Derechos Humanos 2015 para el tema: *"Hacia una mejor inversión en los derechos de la niñez"* con su respectiva Resolución**,** adoptada por consenso con 78 estados copatrocinadores. Por primera vez, tenemos una resolución del Consejo de Derechos Humanos de la ONU sobre la inversión en la infancia.

Esta resolución *exhorta* a todos los estados a velar para que los niños disfruten de todos los derechos que les corresponden con arreglo a la Convención de Derechos de la Niñez, sin ningún tipo de discriminación, y pone de relieve el vínculo fundamental que existe entre leyes, políticas y presupuestos, y la responsabilidad que tienen los estados de velar

por que las leyes y políticas nacionales en presupuestos y gastos transparentes, participativos y responsables para promover, proteger y hacer efectivos los derechos del niño.

En los temas de transparencia y participación, le pide al Estado:

- Evaluar las repercusiones que tienen las políticas fiscales, la asignación presupuestaria y el gasto en la efectividad de los derechos de los niños.
- Alentar al sector privado a tener un papel más activo, eficaz y responsable en la lucha contra la pobreza y la protección y efectividad de los derechos del niño en todas las esferas en que participa.
- Pone de relieve la importancia del papel de la sociedad civil para promover la rendición de cuentas en las inversiones destinadas a hacer efectivos los derechos del niño.
- Reconoce que los niños son capaces de formarse un juicio propio y deben tener derecho a expresar su opinión libremente en todos los asuntos que les afectan.
- Los estados deben considerar promover, facilitar y financiar la participación significativa y la consulta activa de los niños, en la formulación y la aplicación de políticas públicas y la prestación de servicios.

Actividades del Grupo de Inversión

- Región visibilizada. Una vez que se decide hacer una observación a nivel mundial se conforma un *task force* que va a hacer acompañamiento al Comité de Derechos del Niño en la elaboración. Hemos participado del *task force* mundial que apoya al Comité de Derechos del Niño y apoyado a la Red de Coaliciones Nacionales de Latinoamérica-Redlamyc en su rol de *co-chair*. Para ello, se trabajó en el mapeo, elaboración y traducción de documentos y aportes técnicos de representantes de Latinoamérica (Consulta de Expertos 13-14 de septiembre en Ginebra).
- Promovemos un acercamiento del Comité de Derechos del Niño a la región. Por ejemplo en el Seminario Internacional Inversión en la Niñez en LAC, Lima - Perú 2014, participó Jorge Cardona en su calidad de Líder Responsable de la Observación General del Comité brindando información de primera mano.
- Consejo de Derechos Humanos
    - Logramos posicionar a la región en el panel principal de la sesión, a través de testimonio orales dados por la Redlamyc (Marvin García de Nicaragua y Enrique Vásquez de la Universidad del Pacífico, Perú).
    - Aportes técnicos en el contenido de las presentaciones de los panelistas de nuestras organizaciones y de la región.
    - Elaboramos una estrategia de incidencia con los mensajes más importantes que los representantes de las coaliciones nacionales debían llevar a las autoridades en sus países.
    - Promovimos la incidencia en los países para que sus representantes apoyen la Resolución del Consejo de Derechos Humanos de Inversión por la Niñez.

- Participación
  Participación activa en el subgrupo de participación del *task force*. Este subgrupo elaboró una metodología para hacer consultas con niños, niñas y adolescentes de todo el mundo en relación al borrador de la observación general y es así que promovemos y realizamos consultas con niños, niñas y adolescentes en Perú, Uruguay, Nicaragua y El Salvador.

  - Organización de consultas nacionales con niños, niñas y adolescentes sobre el borrador de la observación general en Perú, Uruguay, Nicaragua y Centroamérica.
  - Organización de una consulta regional con niños, niñas y adolescentes de 11 países de la región en el marco del Congreso Mundial de Infancia en México, con la participación de 5 miembros del Comité de Derechos del Niño.
  - Contribución en la elaboración de un video con las voces de los niños y niñas del mundo consultados, que se emitió en el día del debate anual del Consejo de Derechos Humanos.

Ha sido reconocido por las demás regiones que la sociedad civil Latinoamericana es la única en el mundo que trabaja de forma coordinada dentro del marco de la iniciativa mundial por los derechos del niño (Child Right Connect) y que hemos tenido un gran impacto en estos dos procesos.

Adicionalmente, los gobiernos de Latinoamérica son los más comprometidos con el tema. Prueba de ello son el día del debate anual y su respectiva resolución, los tres seminarios que hemos tenido desde el 2013, la diversidad de iniciativas y buenas práctica y la disminución de los índices de pobreza. Nuestros planes son:

- Continuar colaborando en ambos procesos, la elaboración y difusión de la observación general y la difusión de la resolución a nivel nacional y regional.
- Promover la coordinación entre nuestras organizaciones para crear evidencia a través de estudios que argumenten e ilustren con datos a favor de esta causa, específicamente sobre el tema de protección e inversión.

6.5.7. "La sociedad civil contribuyendo efectivamente para una mejor distribución de los recursos", Shira de León, Asesora Regional para OSC, Plan Internacional, Centroamérica

Plan International Inc. (Plan) es una organización humanitaria internacional de cooperación, sin afiliación religiosa, política o gubernamental, dedicada al desarrollo de la niñez.

Creada hace 75 años, Plan actualmente está presente en 70 países, 15 de los cuales son de Américas y el Caribe.

La visión de Plan es un mundo donde todas las niñas y niños puedan desarrollar todo su potencial, en sociedades que respeten los derechos humanos y la dignidad de las personas.

La sociedad civil es un aliado estratégico para los gobiernos y un actor importante para las sociedades. Aunque estemos en la misma región, tenemos características contextuales que nos hacen particulares y que nos ponen en sintonía para entendernos y respetar la naturaleza de la sociedad civil que es diversa pero que cada vez más está trabajando como socios de los gobiernos para contribuir a un mismo objetivo. La sociedad civil se veía como un contrapeso de los gobiernos, pero cada vez estamos más seguros que colaborando podemos llegar a tener mejores indicadores de calidad, por ejemplo, para la vida de los niños y las niñas.

Tenemos objetivos a largo plazo, en el tema de inversión para los niños, niñas y adolescentes, por ejemplo. Es a través del financiamiento de las políticas públicas, desde el trabajo de los gobiernos municipales y los gobiernos locales y los gobiernos nacionales que vamos a impactar de mejor forma en la vida de los niños y niñas.

Estamos comprometidas con el fortalecimiento del monitoreo y la evaluación de las políticas públicas. Creemos que somos un actor que puede trabajar a la par.

Estamos comprometidas con la transparencia en el uso de los recursos. Cada vez más la sociedad civil está teniendo complicaciones para acceder a fondos y recursos que puedan ser invertidos en los países, sin embargo, es un compromiso ser transparentes y tratamos de promover el mismo compromiso con los gobiernos nacionales.

Una tarea no menos importante es la gestión del conocimiento, poner a disposición de otros países y regiones las cosas que estamos haciendo bien.

Experiencia: Estudio subregional sobre inversión a favor de los derechos de la niñez.

El estudio impulsado por la sociedad civil es sobre la cantidad de recursos que invierten los gobiernos nacionales de Centroamérica en partidas específicamente dirigidas a niños, niñas y adolescentes y está hecho con base en la información oficial de los Ministerios de Hacienda.

La investigación estuvo enmarcada en el proyecto regional Construyendo Democracia en el Caribe y participaron Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua. Sin embargo, para efectos de comparación, decidimos agregar a Costa Rica con la hipótesis de que tiene mejores indicadores de niñez y queríamos saber por qué.

Los socios locales fueron Childhope en Guatemala, Las Mélidas y FESPAD en El Salvador, COIPRODEN y CIPRODEH en Honduras y CODENI en Nicaragua.

Este proyecto se implementó con financiamiento de Plan Suecia y de la Unión Europea.

Se realizó un análisis de cifras de series de 5 años de los presupuestos nacionales.

Hicimos equipos técnicos y buscamos para esto un tanque de pensamiento en Centroamérica que es el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI). Con ellos hicimos un vínculo interesante, nos enseñaban a las organizaciones de sociedad civil sobre presupuestos y nosotros les enseñamos sobre derechos de la niñez.

Luego de la investigación, también hicimos talleres para los equipos técnicos donde se socializó la información. Tuvimos asistencia técnica para gobiernos municipales y la socialización de los resultados.

La Inversión en Centroamérica es insuficiente. La inversión en los países es menor a un dólar diario per cápita para cubrir necesidades sociales (educación, salud, protección), a excepción de Costa Rica que invierte más de $5.00 per cápita por día.

La inversión es concentrada. En promedio el 70% de la inversión en niños, niñas y adolescentes (INNA), está dirigida al sector educación. Sin avizorarse que se le apueste a otro sector (salud o protección). El rango de inversión en participación es del 0,007%

La inversión es volátil. En países como Guatemala y El Salvador, la inversión en niños, niñas y adolescentes depende de los ciclos económicos. Si la economía va bien, los presupuestos para niños y niñas van bien.

La inversión es sin compromiso. Hay muchos pactos con los candidatos y los gobiernos, pero eso raras veces se traduce en productos concretos, en traslado de fondos y cuando al fin se logran los fondos, estos fondos se ven sacrificados cuando hay situaciones difíciles. Por ejemplo, para el caso de Guatemala se invirtió del presupuesto para la educación de niños y niñas, 300 millones de dólares para el remozamiento del aeropuerto internacional. Para el caso de Honduras también se priorizó la compra de cámaras de vigilancia y los presupuestos. Los niños y niñas son los primeros que se ven afectados, son las primeras partidas que pasan de un financiamiento a otro. Los compromisos políticos se deben traducir en mayor financiamiento para la niñez y adolescencia.

Hace falta identificar la focalización, los sectores más vulnerables y los sistemas de seguridad social que hoy tienen una escasa cobertura para la niñez.

Existe debilidad institucional en los países, si bien en algunos existe una entidad rectora que vigila la ejecución de políticas públicas de niñez y sus presupuestos, ésta no es suficientemente fuerte. Hay dispersión institucional.

Hay muy poco presupuesto por lo que las políticas públicas también son débiles y dispersas.

Agenda de la niñez y la adolescencia

En Centroamérica, el 42% de la población es menor de 18 años, eso quiere decir que las políticas públicas deberían estar orientadas a dicho sector. Los esfuerzos por garantizar los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes, son una obligación

legal y ética. La inversión es la posibilidad de construir una sociedad justa, equitativa e incluyente.

El instrumento que tiene todo sistema político y económico para dar respuesta a los grandes desafíos y las inequidades es la política fiscal. El presupuesto de los estados refleja en términos concretos el compromiso y voluntad de los gobiernos.

La agenda de los niños no debe estar únicamente enfocada a incrementar los recursos ya que nuestros países son de renta media y baja, entonces lo importante es dar mejor uso a los recursos. De manera especial las organizaciones de la sociedad civil, deben estar atentas a tres momentos presupuestarios: planificación, monitoreo y evaluación (calidad del gasto público) lo que garantiza en alguna medida la eficiencia de la inversión.

Se debe impulsar la lucha contra la corrupción y la poca transparencia en el uso de los recursos y bienes públicos.

Las políticas públicas necesitan estar acompañadas por asignación de presupuesto. Esto significa pasar de la voluntad a las acciones.

En épocas de crisis económicas se hace prioritario "blindar" los presupuestos dirigidos a niños, niñas y adolescentes. No minimizar los graves efectos que la continuidad de la crisis podría significar en la vida de la niñez y adolescencia.

Considerar la vulnerabilidad de la recaudación de los ingresos fiscales. La baja recaudación pone en riesgo los recursos potenciales a ser invertidos en niños, niñas y adolescentes.

Un elemento clave es que hablar de presupuestos no tiene que ser una tarea exclusiva de los especialistas. Es responsabilidad de la sociedad civil entender y conocer de presupuestos públicos, además de monitorear y fiscalizar la utilización de los mismos. Somos corresponsables.

Es importante que los niños y niñas también tengan conocimiento sobre lo que se invierte en ellos.

Claves para la incidencia

Construcción de lenguaje común en la región / Inversión

Tener la información como herramienta para la incidencia. La incidencia implica que exista voluntad y que los compromisos se concreten en la asignación presupuestaria.

Cada país definió un plan de incidencia con sus propios mensajes fuerza. Pero la información fue la misma, generada desde los presupuestos nacionales. Algunos ejemplos son:

"Más y mejor inversión"
"Corresponsabilidad en la construcción de presupuestos"

"Donde pones la plata pones tu corazón"

Siguientes Pasos

Confiamos en que esta estrategia de elementos para compartir los aprendizajes, entonces vamos a actualizar nuestro estudio de inversión con un análisis más profundo. En el caso de Nicaragua queremos incluir cifras ejecutadas ya que en el primer estudio solo accedimos a las cifras planificadas. En el caso de Guatemala queremos realizar un análisis de la distribución geográfica del gasto. También queremos incluir el componente de protección y, al menos, un país de Suramérica

Adicionalmente queremos hacer un mapeo sobre estándares internacionales de inversión, un módulo de capacitación para Plan y los socios y desarrollar materiales educativos.

6.5.8. "Acceso a información sobre inversión social e inversión en niñez: avances y desafíos para potenciar la transparencia", Francisco Carrión, Secretario Técnico, Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, Ecuador.

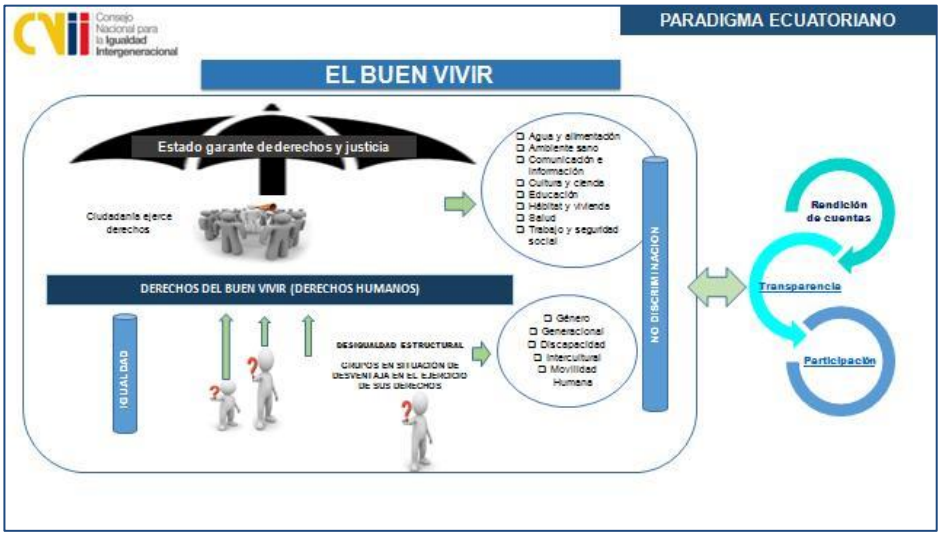
Quiero empezar diciendo que no creo que tengamos duda en el caso ecuatoriano de que la inversión en la primera infancia, en la niñez y adolescencia es una prioridad y no amerita ningún tipo de duda por múltiples razones de carácter ético, social, político, económico y legal incluso.

Pero para que esa inversión sea efectivamente una prioridad, necesitamos evidenciar sus resultados y para eso son fundamentales los mecanismos que nos permiten acceder a esa información. Con información adecuada se puede incidir sobre las prioridades y mejorar el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas relacionadas. Allí la importancia de reflexionar sobre mecanismos organizacionales, herramientas y estrategias que nos permiten optimizar el acceso y uso de la información que debe ser plenamente funcional; en tiempo real, de acceso público y evidentemente, con transparencia.

La información se aborda según los medios (programas en ejecución) y especialmente según los fines es decir con lo sustantivo, con lo relevante, que tiene que ver por supuesto con los derechos, en éste caso, de nuestras niñas, niños y adolescentes. Se organiza fundamentalmente, aunque no exclusivamente, por medio de mediciones mediante censos, encuestas, entrevistas, grupos focales. Por otro lado, aquella información asociada a medios, es decir la gestión, las políticas, la planificación, la inversión pública, están asociadas fundamentalmente a registros administrativos. En Ecuador le apostamos a la mayor calidad posible de esa información porque pensamos que nos asegurará mejor los derechos de los distintos grupos prioritarios.

Estamos desarrollando e implementando, varios mecanismos que relacionan dos grandes ámbitos: el primero es la participación, y el segundo es la transparencia con rendición de cuentas. El artículo 1o de nuestra Constitución empieza señalando que el Ecuador es un estado garante de derechos y justicia. Nos asegura un conjunto de derechos universales como educación, salud, protección, vivienda, recreación, cultura, ambiente sano y saludable, entre otros. Y en ese conjunto de derechos universales y básicos también la Constitución reconoce que hay determinados grupos que por distintas circunstancias no acceden a un ejercicio pleno de sus derechos universales.

Actualmente el Ecuador ha realizado avances en temas como, por ejemplo, la educación, el desarrollo infantil, educación superior; pero por supuesto todavía hay segmentos de la población que por distintas razones de pertenencia a una nacionalidad o pueblo, de discapacidad, de género, generacionales, están en el segmento de lo que llamamos grupos de atención prioritaria.

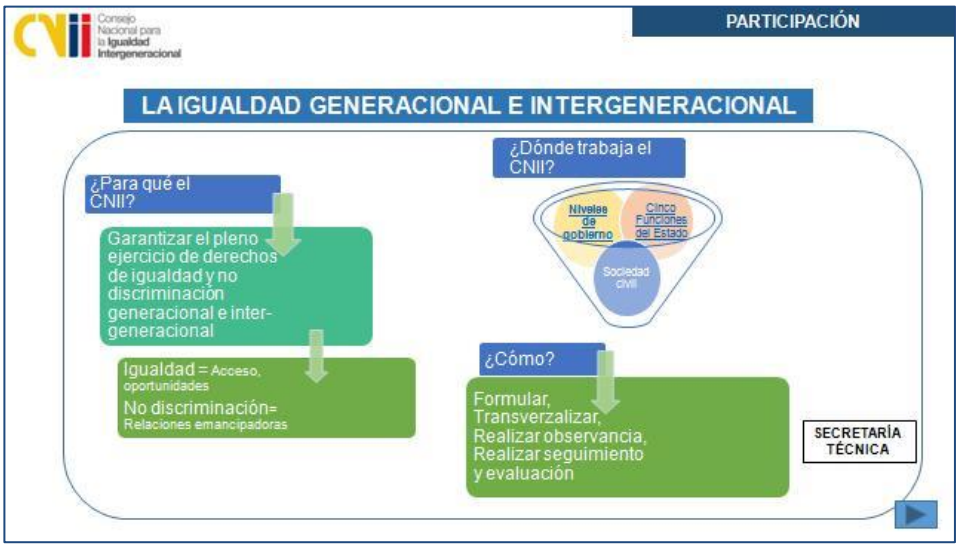


La Constitución prevé un conjunto de reconocimientos que tienen que ver con medidas que el Estado debe adoptar para asegurar el ejercicio de aquellos derechos universales; para ello considera la conformación de Consejos Nacionales para la Igualdad vinculados al paradigma del Buen Vivir. Implica un conjunto de aseguramientos de derechos universales, específicos y su pleno ejercicio por parte de los titulares, en éste caso de niñas, niños y adolescentes.

En el caso del Consejo Nacional para la Igualad Intergeneracional trata aquellos temas generacionales e intergeneracionales de distintos grupos etarios, es decir, los derechos a lo largo del ciclo de vida, pensando en relaciones emancipadoras al interior de cada uno de los grupos y por supuesto entre los distintos grupos etarios.

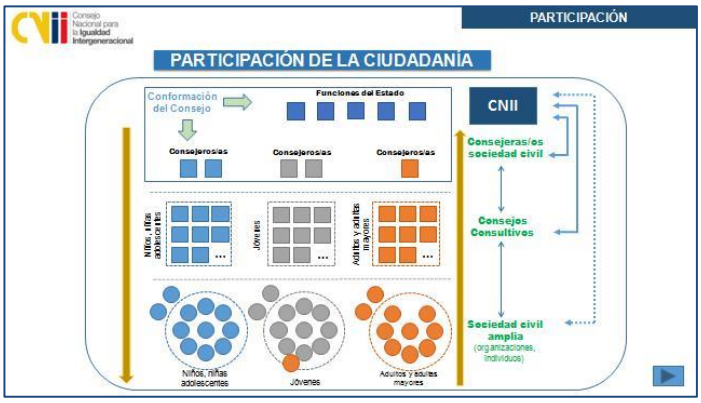


Los Consejos están pensados para asegurar el ejercicio pleno de los derechos de todos los grupos, asociando el principio de igualdad al acceso a las oportunidades, al cierre de brechas, a la no discriminación, a relaciones emancipadoras entre los distintos grupos y al interior de cada grupo. Intervienen sobre el conjunto de las funciones del Estado, Legislativo, Judicial, en el Ejecutivo y sus políticas públicas y, por supuesto también en relación con la sociedad civil. Provee de herramientas para la formulación de política pública, para la transversalización dentro del Estado y también realiza observaciones, seguimiento y evaluación de esas políticas públicas.

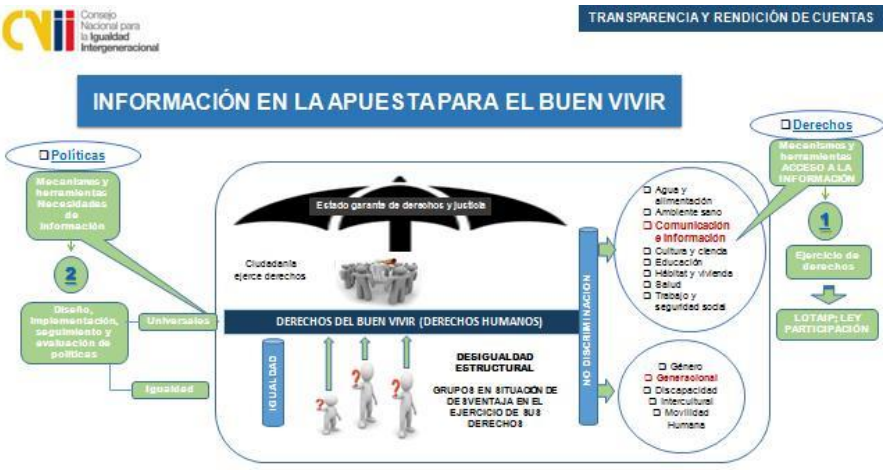


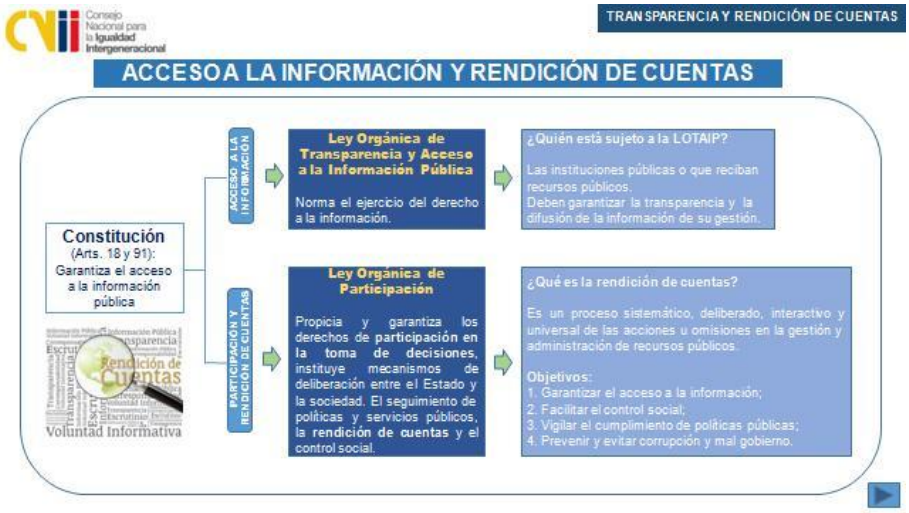
Nuestra legislación reconoce la posibilidad de conformación de consejos consultivos en los distintos niveles del Estado en términos territoriales, por ejemplo; en el caso de la niñez y adolescencia tenemos un Consejo Consultivo muy representativo, constituido por representantes de todos los cantones del país y que incide permanentemente en los distintos ámbitos de la inversión pública. En general, la ciudadanía tiene toda la posibilidad de actuar en estos consejos por medio de los consejos consultivos y las representaciones en los cuerpos colegiados, éstos son consejos paritarios y ahí es donde

se definen las decisiones estratégicas y políticas de cada uno de los consejos territoriales.



En cuanto al requerimiento y acceso a la información en el caso del contexto ecuatoriano, identificamos dos grandes ámbitos. Uno, aquella información que se requiere para la mejor planificación, implementación y evaluación de las políticas públicas y otra, la información que se relaciona con la transparencia y la rendición de cuentas. Para asegurar el derecho a la información, en el Ecuador contamos con dos leyes que son realmente importantes, la primera que es la Ley Orgánica de Transparencia y la Ley de Participación, que aseguran el involucramiento de los distintos grupos de titulares de derechos.





Como ya lo mencionamos, hay avances que consideramos significativos en el cumplimiento del derecho a la información mediante procesos mucho más sistemáticos (aunque tenemos todavía una brecha en cuanto a los mecanismos para contar con información oportuna, en tiempo real). Estos avances nos permiten clasificar la información por objeto del gasto (esta perspectiva es también resultado del esfuerzo que se hizo conjuntamente con la CEPAL y con apoyo de UNICEF). También se puede clasificar el gasto por función, pero ello corresponde a la herramienta que gestiona el presupuesto general del estado.

En el Ecuador se hizo el esfuerzo de clasificar el gasto por función, a través de una herramienta que nos permite visibilizar dónde está el grueso de la inversión pública social y de niñez, que nos permite desagregar esa información para los distintos grupos de titulares de derechos que requieren una atención prioritaria.





Entre los desafíos que nos planteamos están: avanzar en el diseño de herramientas que aseguren información de manera permanente, en tiempo real, con todas las desagregaciones posibles (como pertenencia, nacionalidad o pueblo) y que nos aseguren la información del desarrollo social y humano en general. Mejorar la calidad de la inversión (especialmente registros administrativos). En la Región, fortalecer capacidades, intercambiar experiencias y buenas prácticas para lo cual es clave la cooperación internacional.

6.5.9. Avances y desafíos

Esta sección se presentan las respuestas que el Grupo de Trabajo No. 1 dio a las preguntas que se les proporcionó para orientar su trabajo.

1ra. Pregunta generadora: *¿Qué estrategias nacionales o sub nacionales han mejorado el acceso a la información presupuestaria y la transparencia?*

- Leyes de acceso a la información pública; portales de transparencia y estrategias de rendición de cuentas.
- Presupuestos participativos que incluyan a la sociedad civil en la formulación de los presupuestos.
- Sistemas integrados de contabilidad y presupuesto en el nivel central con responsabilidad fiscal que garanticen la sustentabilidad.
- Accesibilidad universal a la información de forma interdisciplinaria y actualización continua de la misma a través de sistemas concretos de rendición de cuentas, sitios web, entre otros.
- Participación de la sociedad civil en la formulación de los informes alternativos a los avances de la Convención.
- Conferencias de políticas públicas para que la sociedad acceda a la información.

2da. Pregunta generadora: ***¿Qué mecanismos y procesos nacionales o sub-nacionales han aportado a lograr una mejor rendición de cuentas?***

- Diálogos con ciudadanos y funcionarios.
- Fortalecimiento de capacidades de las organizaciones de la sociedad civil.
- Obligatoriedad de rendición de cuentas desde el gobierno a la sociedad.
- Indicadores de gasto y servicios para niñas, niños y adolescentes, mediante formulario único territorial y rendición de cuentas.
- Comunicación hacia las comunidades de manera pertinente según la diversidad. Consejos deliberativos.
- Veedurías para retroalimentar los procesos de rendición de cuentas y la contraloría.

3ra. Pregunta generadora: ***¿Cuáles han sido las lecciones aprendidas en la implementación de mecanismos de participación en favor de la niñez y adolescencia?***

- Desarrollar capacidades en la sociedad civil para el análisis y apropiación de rendición de cuentas.
- Mayor cantidad de recursos y mayor eficiencia en participación ciudadana.
- Coordinación interinstitucional. Sistemas de monitoreo y evaluación colectivos.
- Inclusión de todos los grupos y participación de la sociedad civil
- Mayor conciencia y formación de la sociedad civil y promoción de la cultura de participación. Fortalecer las capacidades ciudadanas para evaluar y monitorear.
- Mecanismos de participación creativos e innovadores y adaptados al terreno, incluyendo a las diferentes poblaciones. Sin agendas preconcebidas.
- Abrir espacios de participación cuando todavía hay oportunidad real de incidir y no cuando un programa ha fracasado.
- Usar medios de comunicación para motivar la participación ciudadana.
- Involucrar a la sociedad civil y la academia para la rendición de cuentas.

6.5.10. Contribuciones para Conferencia sobre el Financiamiento para el Desarrollo Avances y desafíos

Esta sección se presentan las respuestas que el Grupo de Trabajo No. 2 dio a las preguntas que se les proporcionó para orientar su trabajo para la elaboración de las Contribuciones para Conferencia sobre el Financiamiento para el Desarrollo.

1ra. Pregunta Generadora: ***¿Qué mensajes trasmitir sobre procesos de rendición de cuentas, transparencia y participación en pro de la niñez y adolescencia?***

- Necesidad de desarrollar una cultura de empoderamiento ciudadano. Cultivar en niños y adolescentes este empoderamiento.
- Construir un lenguaje común entre la ciudadanía para que sea más proactiva
- El mejor indicador del desarrollo es alcanzar el bienestar en los niños

- Aunque los avances en rendición de cuentas son muchos, faltan herramientas que vinculen esto con los resultados sociales. Se requiere contar con evidencia sobre el impacto de la inversión social en la niñez, tomando en cuenta los indicadores que demuestren esta realidad.
- Cuando se habla de presupuestos hay mucho recelo a hablar de los "co" (co-gestion, co-participación y co-control); sólo cuando los ciudadanos se apasionen de la ciudadanía se podrá hablar de presupuestos participativos, enfocados hacia grupos de atención prioritaria.

2.¿Qué instrumentos de rendición de cuentas, transparencia y participación se deben promocionar para mejorar la calidad de la inversión para la niñez y adolescencia?

- Tener un lenguaje enfocado a los niños, niñas y adolescentes, para que tengan una rendición de cuentas clara; (p.e.) comics para familiarizarlos con las inversiones que se hacen para ellos.
- Veedurías escolares
- Informes periódicos de resultados de gestión.
- Mecanismos de participación ciudadana y control social
- Foros de participación con niños y adolescentes
- Rendición de cuentas vinculada al ejercicio de derechos, en donde se expongan los avances en cada área.
- En los procesos de rendición de cuentas identificar a los responsables y cómo éstos contribuyen en cada nivel.
- Implementar mecanismos de control de inversión
- Identificar claramente cuál es la inversión en niñez y adolescencia, de lo contrario la rendición de cuentas se vuelve secundaria. Insistir en obtener información adecuada: ¿qué estamos haciendo?; tener metas claras y plazos factibles para alcanzarlas.
- Información sobre inversión, desagregada lo más posible, inclusive a diferentes niveles administrativos, geográficos y segmentos de la sociedad (pobreza, etnicidad), para poder medir el presupuesto.

6.6. Síntesis del seminario internacional

A continuación se presenta la síntesis de las principales conclusiones de los diferentes paneles y de los aportes de sus respectivos grupos de trabajo en el marco de los objetivos específicos que se plantearon en el Seminario.

6.6.1. "Desafíos y avances en la Región sobre la calidad de la inversión en niñez y adolescencia", Joaquín González-Alemán, Consejero Regional en Política Social, Latin America and Caribbean Regional Office, UNICEF.

1. Política pública e inversión en la niñez y adolescencia en América Latina y el Caribe

Avances:

- Mejora de indicadores en la región en cuanto a reducción de pobreza y desigualdad.
- Los proyectos sociales son una prioridad para los gobiernos.
- Existen varios proyectos intersectoriales para prestación de servicios, por ejemplo en primera infancia.
- Políticas públicas en base a ciclo de vida

Desafíos:

- Mejorar los marcos legales que protejan los la atención de niños y niñas y adolescentes.
- Se debe priorizar a los grupos en situación de mayor vulnerabilidad, como los niños y niñas, en la inversión pública con un enfoque de equidad.
- Profundizar en la articulación intersectorial y entre diferentes niveles de gobierno.
- Mejorar la gestión integral de los servicios públicos para la infancia.
- Avanzar en servicios públicos orientados a la demanda: ciclo de vida, factores culturales, adaptadas al territorio, etc.
- Asegurar los avances en lo social frente a posibles crisis económicas.

2. Políticas, herramientas y estrategias para medir el impacto y calidad de la inversión en la niñez y adolescencia

Avances:

- Los presupuestos por resultados ha permitido articular la planificación y la presupuestación.
- Redistribución focalizada de los recursos tributarios y excedentes de las actividades extractivistas en favor del gasto social.
- Mecanismos de corresponsabilidad: Estado, comunidad y familia.
- Monitoreo y seguimiento participativo en la inversión en la niñez.

Disensos:

- Focalización vs. universalización de los servicios para garantía de derechos.
- Evaluación de impacto realizada a través de terceros independientes o sociedad civil vs. evaluación por parte de instituciones públicas.
- Pre-asignaciones para la infancia vs. disminución de la rigidez presupuestaria.

Desafíos:

- Costear metas intersectoriales y estandarización de indicadores.

- Líneas bases en la población objetivo para garantizar planificación y ejecución con enfoque de derechos
- Avanzar a una tributación progresiva.
- Evaluación y racionalización de exenciones tributarias y subsidios.
- Mejorar la calidad del gasto más que aumentar la cantidad de recursos.
- Pasar de pilotajes a implementación general de presupuestos por resultados.
- Incentivos al sector público basada en desempeño (Ej. Remuneración, transferencias a gobiernos locales, etc.).
- Evaluación de resultado y de impacto de la inversión a nivel macro y micro en la infancia.

3. Rol de los territorios en la inversión pública para la niñez y adolescencia

Avances:

- Incentivo al desempeño territorial en prestación servicios y resultados para la niñez.
- Participación de los niños y niñas en los procesos de presupuestos participativos.
- Avances en procesos de descentralización
- Fortalecimiento de procesos de desconcentración

Disensos:

- Descentralización vs. desconcentración (inequidad territorial en prestación servicios)

Desafíos:

- Definición clara de competencias y asignación de recursos para la prestación de los servicios públicos entre niveles de gobierno.
- Coordinación, articulación y complementariedad entre niveles de gobierno en la inversión en la niñez.
- Equidad territorial en la asignación de recursos y prestación de servicios.
- Fortalecimiento de las capacidades de las autoridades locales para la mejora de la calidad de la inversión.
- Importancia de establecer prioridades metas mínimas, no máximas, a nivel nacional y subnacional
- Considerar el contexto y realidad específico en el territorio.
- Propiciar un pacto social sobre la priorización de servicios públicos básicos (Ej. Agua y Saneamiento) y apuesta por la primera infancia.

4. Rendición de cuentas, transparencia y participación

Avances:

- Publicaciones de inversión en niñez y adolescencia.

- Auditorías de desempeño sobre el correcto uso de recursos públicos destinados a la infancia realizados por entes de control.
- Participación de la sociedad civil en la asignación y monitoreo de los presupuestos.

Desafíos:

- Información de la inversión en niñez de manera comprensible al ciudadano común para facilitar participación social y veeduría.
- Fortalecer la rendición de cuentas horizontal (Legislativo y entes de control) y a la sociedad.
- Fortalecer la participación en la ejecución presupuestaria.
- Conocer los criterios para la priorización de la inversión en la niñez.

6.6.2. "Contribuciones para la 3ra Conferencia sobre el Financiamiento para el Desarrollo", Nieves Rico, Directora de la División de Asuntos de Género, CEPAL.

- La Política Fiscal no es neutra, tiene efectos diferenciados en distintos grupos poblacionales y a lo largo del ciclo de vida.
- El financiamiento público se debe alinear, sujetar y contribuir a la consecución de las políticas públicas de Estado para la niñez y adolescencia.
- La inversión en la niñez debe tener un enfoque de servicios integrales, coordinados y ejecutados intersectorialmente que respondan a la garantía de los derechos de la niñez.
- La importancia de la coordinación y articulación de la inversión en la niñez entre diferentes niveles de gobierno.
- Fortalecer progresía tributaria (tributación directa) en todos los niveles de gobierno para alcanzar mayores niveles de equidad.
- Necesidad de eliminar exenciones tributarias regresivas y fortalecer el control a la evasión y elusión tributaria.
- La vinculación de la planificación y la presupuestación basada en resultados y con enfoque plurianual garantiza la calidad de la inversión en la niñez y adolescencia.
- Se debe priorizar a los grupos en situación de exclusión o discriminación - como los niños y niñas- en la inversión pública con un enfoque de equidad.
- Avanzar en la evaluación de impacto de la inversión y de los subsidios para garantizar la efectividad del recurso público.
- Fortalecer los procesos de transparencia y rendición de cuentas fiscales para mejorar la calidad del gasto público, a través de:
    - Fortalecimiento del rol de las entidades fiscalizadoras superiores,
    - Trabajo conjunto con el poder legislativo; y,
    - Veeduría social por parte de la ciudadanía.

- Contar con información pública estandarizada a nivel regional de manera oportuna, exhaustiva y comprensible, tanto fiscal como sectorialmente.
- Complementariedad del financiamiento para el desarrollo: público, privado y de la cooperación internacional.

"Hacia una mejor inversión en los derechos de la infancia en el marco de los ODS"

7. Discurso de clausura, Verónica Falconí, Asesora Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, Ecuador.

Este Seminario Internacional "***Inversión en la Niñez en América Latina y el Caribe: Hacia una inversión más eficaz y equitativa en la niñez",*** ha fomentado un diálogo plural. Hemos tenido representantes del Estado, de las organizaciones no gubernamentales, de la sociedad civil, para escucharnos entre todos y retroalimentar los que estamos haciendo.

Tuvimos espacios para intercambiar avances y desafíos sobre la contribución de la inversión pública al ejercicio de los derechos; cómo esa inversión contribuye verdaderamente hacia una práctica cotidiana de los derechos.

Es grato saber que este compromiso trasciende lo declarativo y se plasma día a día en políticas, en programas, en proyectos y, sobretodo, en recursos invertidos a favor de la niñez.

Estoy segura y convencida como todos aquí, de que priorizar la inversión en los niños y niñas se va a traducir en el mediano y largo plazo en una América Latina y un Caribe, más equitativos, más justos y más solidarios. Hemos compartido buenas prácticas de lo que estamos haciendo en nuestros países y también, los trabajos que nos quedan pendientes.

Ya no empezamos a pensar en la niñez sólo al momento en que nace un niño, sino que comenzamos a pensar en esa niñez desde que está en el vientre de la madre. Así, los países hemos hechos esfuerzos significativos por incrementar los controles de salud de las madres y que tengan una buena nutrición durante el embarazo; en asegurarnos que la bienvenida de los niños a este mundo, sea a través de un parto institucionalizado y pertinente culturalmente, y que esto sea algo que se plasma en la vida diaria.

Estamos promocionando la lactancia materna, especialmente durante los primeros seis meses, los controles de salud, la vacunación, la consejería en nutrición; todo esto es importante pero quizás lo más importante es el afecto y los cuidados, que son los que van a hacer de la infancia algo más trascendental, algo más pleno, una vida más digna.

No nos podemos olvidar del desarrollo infantil y de la educación que deben acompañar a estas políticas. Tenemos que generar ese bienestar desde la concepción. En este sentido, las lecciones aprendidas aquí son muchas y muy valiosas.

Los países de América Latina y el Caribe hemos recorrido un largo camino para favorecer la primera infancia, con acciones vinculadas principalmente a temas de acceso. Pero estamos dando pasos significativos también en términos de calidad. Ya no se plantea solamente a quién llegamos, sino cómo lo estamos haciendo. Tenemos varias tareas pendientes, pero lo estamos haciendo comprometidamente con recursos fiscales.

En este evento las y los panelistas, así como los participantes, han hecho valiosísimas contribuciones. Hemos recalcado, como lo dijo Nieves Rico, que la política fiscal no es neutra, es sustantiva; es el mecanismo más potente que tenemos desde el Estado y desde el gobierno para plasmar las políticas, para reducir la pobreza y promover la equidad.

Hemos evidenciado que la inversión es un concepto mucho más amplio que implica no solamente presupuestar, sino monitorear y ejecutar los recursos públicos. ¿Cómo estamos haciendo este trabajo?; ¿cómo efectivamente a esa niña indígena de los Andes le está llegando lo que planeamos desde el Estado, desde el gobierno central?; ¿cómo efectivamente a ella personalmente le está favoreciendo la política pública?

Ustedes saben que la inversión es una apuesta de implementación para vivir en juventud; resulta imprescindible alinear la planificación al presupuesto con una visión de más largo aliento. Nos comentaban los panelistas que me precedieron, que si nosotros pensamos en la política del aquí y el ahora, seguiremos teniendo los resultados del aquí y el ahora; si planeamos la política hacia el largo plazo, vamos a tener resultados de largo plazo.

Tenemos que garantizar los recursos, todos los países tenemos recursos limitados, pero tenemos que priorizarlos para los grupos más vulnerables.

Fue de interés particular en los paneles destacar lo efectiva que resulta una verdadera coordinación y articulación entre las propias instituciones del Estado; y no solamente entre ellas, sino con los distintos niveles de gobierno y de éstos, con las comunidades, con las organizaciones del sector civil, con las propias familias, eso es potente en los territorios. ¿Por qué?, porque debemos territorializar la política pública y trabajar en función de las demandas de los ciudadanos; ¿que necesitan, cómo lo necesitan y cuánto necesitan? Eso es un trabajo potente y debemos seguir haciéndolo, convocándolo, y esto nos debe llevar cada momento a plantearnos qué estamos haciendo.

A esos ciudadanos a quienes debemos proveerles de estos servicios también hay rendirles cuentas ¿cómo estamos usando los recursos que de ellos nacen? Por eso en toda la región de América Latina y el Caribe, debemos fomentar los procesos de

transparencia y de rendición de cuentas. Tenemos que fortalecer nuestras entidades de control y promover un trabajo con todas las funciones del Estado.

Pero lo más importante es asegurar que en esos mismos lugares de participación estén los ciudadanos, de nada sirve que nos veamos entre nosotros mismos. La participación de los ciudadanos y ciudadanas es potentísima para saber cómo lo estamos haciendo. Así vamos a mejorar la calidad del gasto público.

Debemos avanzar en tener una información más adecuada entre nuestros compañeros, más pertinente, oportuna y estandarizada. Nos falta trabajo, ¡muchísimo! Hemos avanzado sí, pero tenemos que seguir aunando esfuerzos para hacerlo.

Queridos y queridas colegas velaremos porque en la conferencia de Addis Abeba, a realizarse en julio de este año, se enfatice sobre la financiación adecuada para la Agenda de Desarrollo Sostenible relacionada con la niñez; así como en la importancia de canalizar recursos nacionales e internacionales, públicos y privados, hacia las personas en mayores condiciones de vulnerabilidad. Ustedes saben -y ya lo hemos escuchado en varias ocasiones- "invertir en niñez es lo correcto; "invertir en niñez es lo sensato"; "invertir en niñez es aconsejable". Esto es así, porque no es solamente el futuro sino es el ahora, es el cambio que estamos buscando.

Ha sido para nosotros muy grato organizar este evento conjuntamente con la Asamblea Nacional, el Consejo Intergeneracional de la Igualdad, las demás instituciones del estado y UNICEF. El solo hecho de organizarse entre tantas instituciones demuestra la preocupación que tenemos todos y todas por la niñez.

Quiero agradecer a nombre de la Ministra Cecilia Vaca por la presencia de todas las autoridades que nos han acompañado durante estos dos días, a los funcionarios, a los miembros de la sociedad civil, a los académicos y a todos quienes con sus valiosos aportes nos han permitido darnos cuenta en qué podemos mejorar, en qué estamos fallando, cuáles son nuestros desafíos a futuro.

A ustedes, a las personas de UNICEF quiero reiterarles el agradecimiento, por su contribución a la realización de este 3er Seminario en torno a la Inversión a la Primera Infancia. Además, les comprometemos para que lo sigan haciendo en el futuro. Ustedes saben que invertir en infancia es alcanzar el Buen Vivir, el vivir bien, el Sumak Kwausay, la Suma Qamaña.

¡Muchas gracias!