

CENTROAMÉRICA: ANÁLISIS REGIONAL DE LA INVERSIÓN EN NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

Con base en el comentario general
del artículo cuarto de la
Convención sobre los Derechos del Niño
Período 2007-2013



Resumen ejecutivo

CENTROAMÉRICA: ANÁLISIS REGIONAL DE LA INVERSIÓN EN NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

Con base en el comentario general del artículo cuarto de la Convención sobre los Derechos del Niño - Período 2007-2013

Desde 2012, Plan Internacional y el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi) mantienen una alianza de trabajo que permite abogar por los derechos de las niñas, los niños y los adolescentes de la región.

En 2013 las dos instituciones elaboraron el primer informe que midió la inversión pública del gobierno central en este grupo, para todos los países de la región con excepción de Panamá. Posteriormente, en 2015 subscribieron un convenio de cooperación que permitió la elaboración de un análisis del presupuesto dirigido a la niñez y adolescencia en Honduras para 2016, así como el documento al que pertenece este resumen ejecutivo. A diferencia del anterior, este último abarca no solamente a las instituciones del gobierno central, sino que incluye también a las entidades autónomas y descentralizadas; asimismo, analiza lo concerniente a la República de Panamá, lo que permite contar con una serie estadística de inversión en niñez y adolescencia (2007-2013) para cada país de la región centroamericana.

¿Por qué un informe sobre inversión pública dirigida a la niñez y adolescencia? El Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (Celade) ayuda a recordar la importancia de este grupo para la región: en 2000 la habitaban cerca de 35.4 millones de personas, la mitad de las cuales eran menores de 19 años. Quince años después se cuenta con un millón más de niñas, niños y adolescentes (18.9 millones)¹

que demandan acceso a servicios de salud y educación de calidad, salud sexual y reproductiva, nutrición, oportunidades para la recreación, el esparcimiento y formación para el empleo, entre otros.

Según la Comisión Económica para América Latina (Cepal) en América Latina uno de cada cinco niños, niñas y adolescentes es pobre. En países como Nicaragua la pobreza infantil extrema alcanza el 42.4% de ellos, mientras que en Costa Rica solo el 4.4%. Como es fácil apreciar, la región centroamericana es muy desigual; En 2016, fueron encontrados en la frontera entre México y Estados Unidos 46,893 adolescentes provenientes del Triángulo Norte, que estaban huyendo de sus países y de las barreras existentes para su desarrollo y bienestar. En Guatemala el sistema educativo es inexistente para 4 millones de niñas, niños y adolescentes; en Honduras para 1.8 millones; y en El Salvador para 700 mil. Desafortunadamente, se estima que al menos el 10% de los niños, niñas y adolescentes que huyen, en el trayecto se convierten en esclavos del crimen organizado.

Ante tal panorama cabe preguntarse entonces: ¿Cuál es el esfuerzo que cada Estado realiza para garantizar los derechos de su niñez y adolescencia? El instrumento por excelencia para hacer valer los derechos fundamentales es la política fiscal. El artículo cuarto de la *Convención sobre los Derechos del Niño*² indica que: «Los

¹ En 2015 la región contaba con 45.1 millones de personas.

² Es importante indicar que el Icefi participó en las reuniones de discusión y diseño del comentario general sobre el artículo cuarto de esta Convención en Ginebra, Suiza, en alianza con Plan International, y en Lima, Perú, en alianza con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef). Estas reuniones se llevaron a cabo en septiembre y octubre de 2014.

Estados Partes *adoptarán todas las medidas* administrativas, legislativas y de otra índole para *dar efectividad a los derechos* reconocidos en la presente Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, 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». Los avances que se han tenido en este esfuerzo permiten considerar que «adoptar todas las medidas» significa que los Estados no tienen discrecionalidad para indicar si están de acuerdo o no en invertir en la niñez; al contrario, se trata de una obligación con la cual deben cumplir y cuyo incumplimiento puede implicar una judicialización del caso.

El Comentario General No. 19 sobre Presupuestos públicos para la realización de los derechos del niño, elaborado por el Comité de Derechos del Niño en 2016, explica de manera clara el contenido del artículo cuarto de la *Convención de los Derechos del Niño*. El presente estudio ofrece un análisis regional de la inversión en la niñez y adolescencia, a la luz de los principios del Comentario General antes mencionado.

En términos presupuestarios, «adoptar todas las medidas» significa:

- Que existan leyes y políticas que apoyen la movilización de recursos, asignación

presupuestaria y ejecución del gasto público para la realización de los derechos de la niñez.

- Que exista la necesaria información acerca de la niñez, lo que implica que esta debe ser recolectada, procesada y diseminada para apoyar el diseño e implementación de la legislación, políticas, programas y presupuestos que permitan avanzar en el cumplimiento de los derechos de la niñez.
- Que existan suficientes recursos públicos y que estos sean movilizados y asignados efectivamente para la plena implementación de legislación, políticas, programas y presupuestos dirigidos a la niñez.
- Que los presupuestos sean planificados, aprobados, implementados y auditados por los diferentes niveles de gobierno, así como por entidades descentralizadas y autónomas con el objeto de asegurar la realización de los derechos de la niñez.

GASTO SUFICIENTE

Una primera dimensión para identificar el esfuerzo fiscal dirigido a la niñez y adolescencia es la suficiencia o no de la inversión pública en niñez y adolescencia (IPNA) que puede ser expresada

TABLA 1. Inversión pública diaria (directa e indirecta) en niñez y adolescencia, valores per cápita a precios constantes

País	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Costa Rica	2.77	2.97	3.38	4.15	4.39	4.65	4.91
El Salvador	1.15	1.23	1.37	1.29	1.43	1.53	1.55
Guatemala	0.52	0.56	0.65	0.72	0.69	0.67	0.69
Honduras	0.81	0.89	0.94	0.90	0.84	0.84	0.82
Nicaragua	0.41	0.43	0.45	0.40	0.39	0.40	0.40
Panamá	2.79	3.14	3.25	3.68	3.74	4.04	4.32

Fuente: Icefi/Plan International, con base en ministerios de Hacienda e institutos de Estadísticas de cada país.

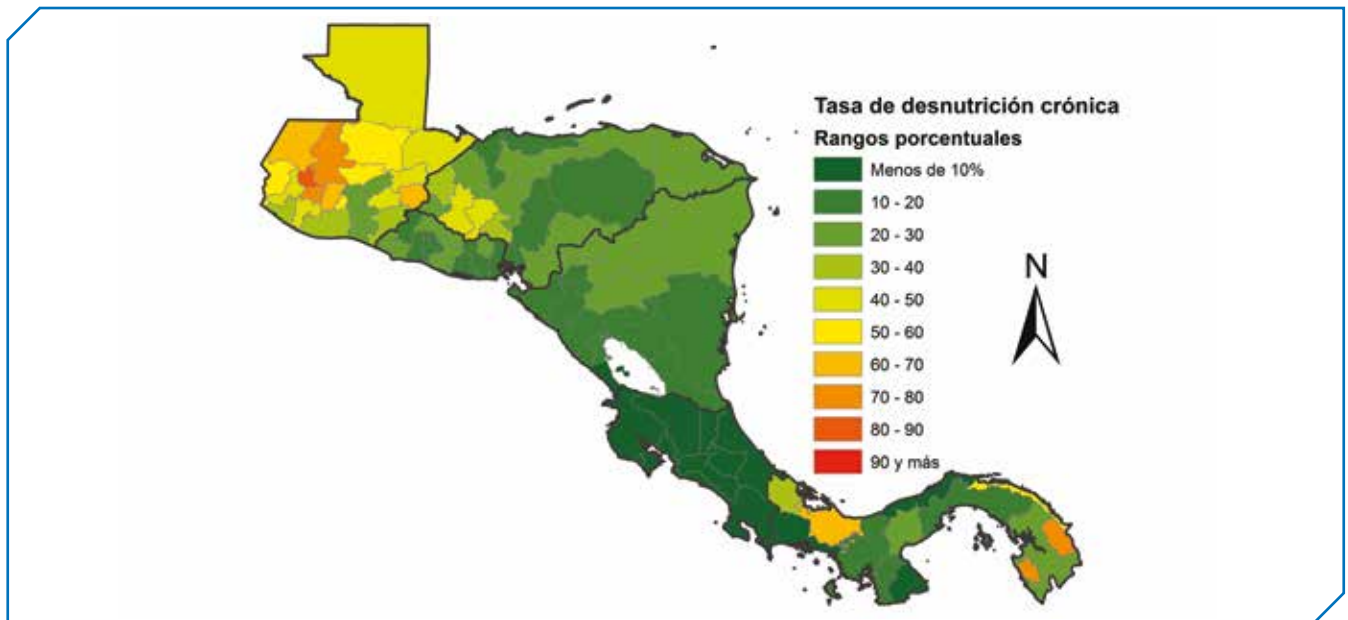
en términos de la cantidad de recursos públicos dirigidos a este grupo y, para obtener una medida más adecuada y menos distorsionada, como la cantidad de recursos diarios per cápita a precios constantes (sin inflación).

GASTO EFECTIVO

La suficiencia de recursos debe traducirse en mejoras concretas en el nivel de vida de los niños, niñas y adolescentes, es el ámbito de análisis de la efectividad del gasto público. Para ello es preciso que se comprenda la situación de los derechos de la niñez y adolescencia en el contexto de cada país, con miras a formular e implementar leyes, políticas y programas que superen los desafíos en la realización de tales derechos. Ello implica evaluar constantemente los presupuestos y programas que respalden esas iniciativas, dando especial atención a la niñez y adolescencia en situación vulnerable.

Para el caso centroamericano puede citarse como ejemplo los hallazgos obtenidos en el estudio realizado por el Icefi y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)³ sobre Panamá, país con uno de los mayores niveles de inversión per cápita en niños, niñas y adolescentes. Pese a ello, en todas las provincias del país, entre 2007 y 2013 (uno de los períodos de mayor auge económico) disminuyó la cobertura de atención al crecimiento y desarrollo en niños y niñas menores de cinco años. En el mismo período también se redujo la cobertura de vacunación en menores de un año. En la provincia de Darién la entrega de la vacuna antipoliomielítica aminoró un 30.8%, mientras que la disminución fue del 21.9% en Bocas del Toro. Todo ello trajo consigo un aumento en las tasas de mortalidad neonatal e infantil, tanto a nivel nacional como en cada una de las provincias del país; en Emberá la mortalidad en menores de un año aumentó un 10.4% entre 2007 y 2013, mientras que la cifra llegó a un 100.5% en menores de cinco años en el mismo período.

MAPA 1. Centroamérica: Tasas de desnutrición crónica por división político administrativa (2008-2012)



Fuente: Icefi/Plan Internacional, con base en institutos de Estadística de los países de la región.

³ Banco Interamericano de Desarrollo (BID) e Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi) (2013). La eficiencia del gasto público en educación y salud en Panamá, 2003-2013. Nota técnica del BID núm. 978 [en línea, en formato pdf], disponible en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7603/La-eficiencia-del-gasto-publico-en-Educacion-y-Salud-en-Panama-2003-2013.pdf?sequence=1>.

GASTO EFICIENTE

Este principio de gasto público se refiere a que los recursos asignados a la niñez y adolescencia deben conformar en realidad el presupuesto ejecutado, ya que muchas veces se logra la aprobación y vigencia de los fondos destinados a este grupo pero, al final, los fondos no logran ejecutarse.

Adicionalmente, el principio indica que los bienes y servicios destinados a estos fines deben ser adquiridos de manera transparente, en el menor tiempo posible, con la adecuada calidad; asimismo, los Estados deben comprometerse a eliminar todas las barreras que impidan la materialización del gasto con los criterios enunciados.

GASTO SOSTENIBLE

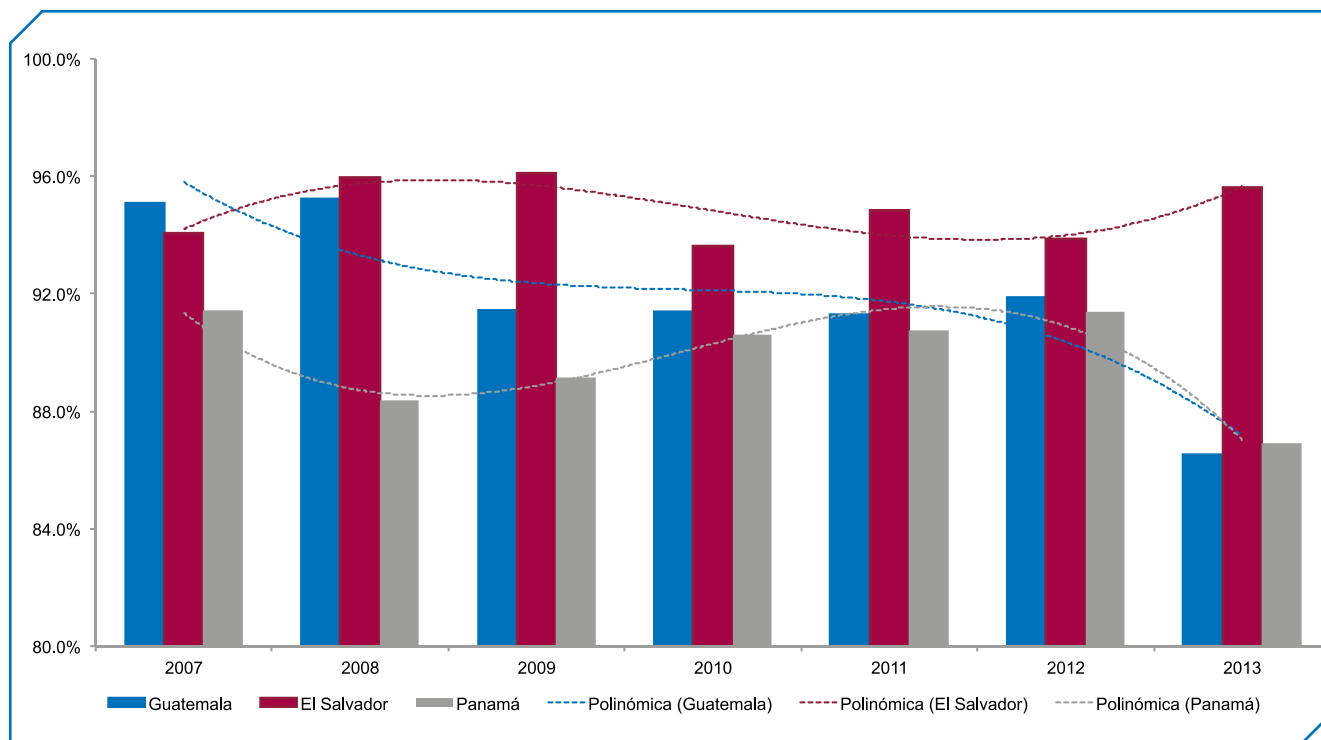
La sostenibilidad del gasto público hace referencia a que los Estados parte no pueden tomar decisiones en contra del bienestar supremo de

la niñez y la adolescencia; inclusive, indica que en tiempos de crisis económicas se puede optar por medidas restrictivas solo después de evaluar todas las posibles alternativas y si los niños, niñas y adolescentes serán afectados lo menos posible, tomando especialmente en cuenta a quiénes estén en situación vulnerable a la pobreza u otro riesgo. El Comentario es muy estricto al indicar que los Estados deben demostrar que tales medidas son necesarias, razonables, proporcionales, no discriminatorias y, sobre todo, temporales, de manera que los derechos puedan ser restituidos lo antes posible.

GASTO EQUITATIVO

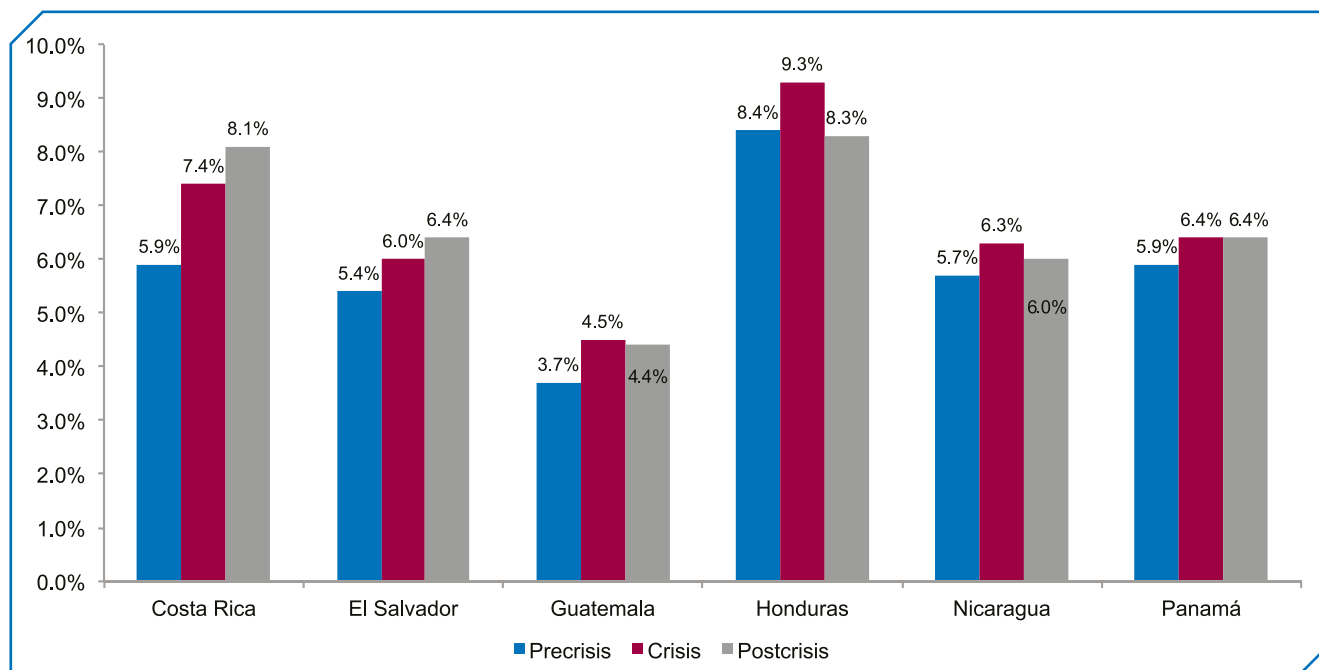
Por gasto equitativo se entiende que los Estados parte deben remover todas las barreras que enfrenta los niños, niñas y adolescentes para poder disfrutar de sus derechos. Se hace énfasis en que no debe haber la misma porción para todos, pues ello depende de la situación socioeconómica y la vulnerabilidad que ciertos grupos poblacionales tienen frente a la pobreza

GRÁFICA 1. El Salvador, Guatemala y Panamá: Porcentaje de ejecución presupuestaria de la inversión en niñez y adolescencia (2007-2013)



Fuente: El Salvador: Ministerio de Hacienda; Guatemala: Sistema de Contabilidad Integrado (Sicoín); Panamá: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

GRÁFICA 2. Centroamérica: IPNA total como porcentaje del PIB (2007-2013)



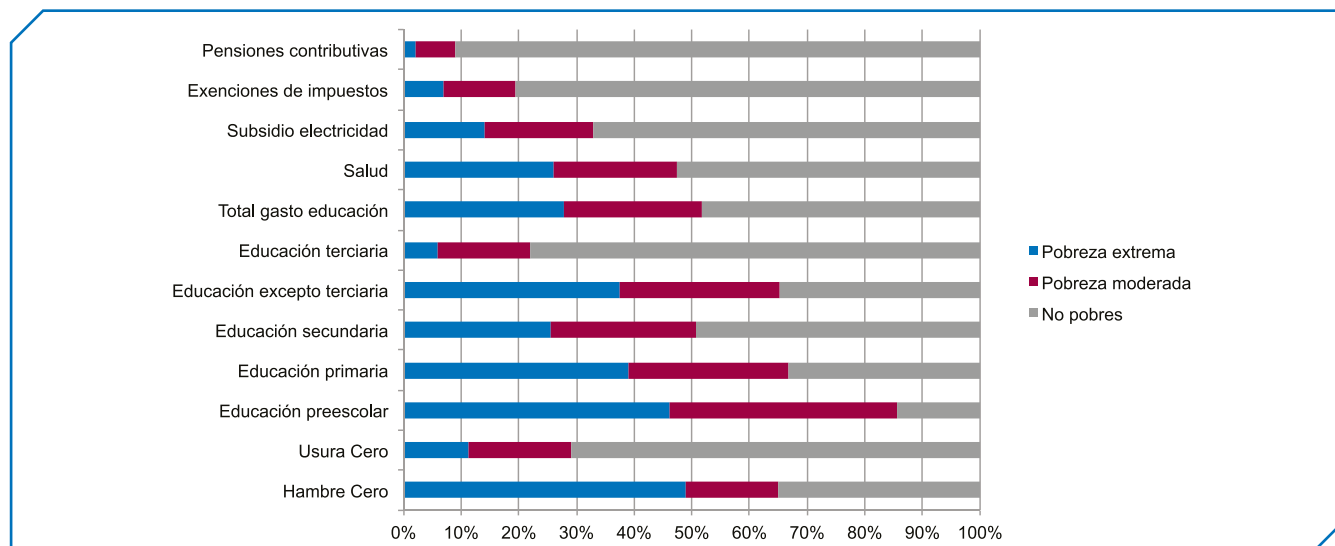
Fuente: Icefi/Plan International, con base en estadísticas oficiales de cada país.
Precrisis = 2007; crisis = promedio 2008-2010; postcrisis = promedio 2011-2013.

u otro fenómeno que afecte negativamente, de manera directa o indirecta, su bienestar.

De igual manera, se puede evaluar la equidad de las políticas públicas de la niñez y adolescencia en términos de enfoque de género; por ejemplo, en el caso de Guatemala, un estudio realizado por el

Icefi y Save the Children⁴ en materia de educación bilingüe encontró que el país está logrando cerrar la brecha de género en la matriculación de niños y niñas en el nivel primario. El estudio indica que en el municipio de San Andrés Sajcabajá, Quiché, de la matrícula total del nivel pre-primario bilingüe en 1992 solamente el 13.7% estaba conformado

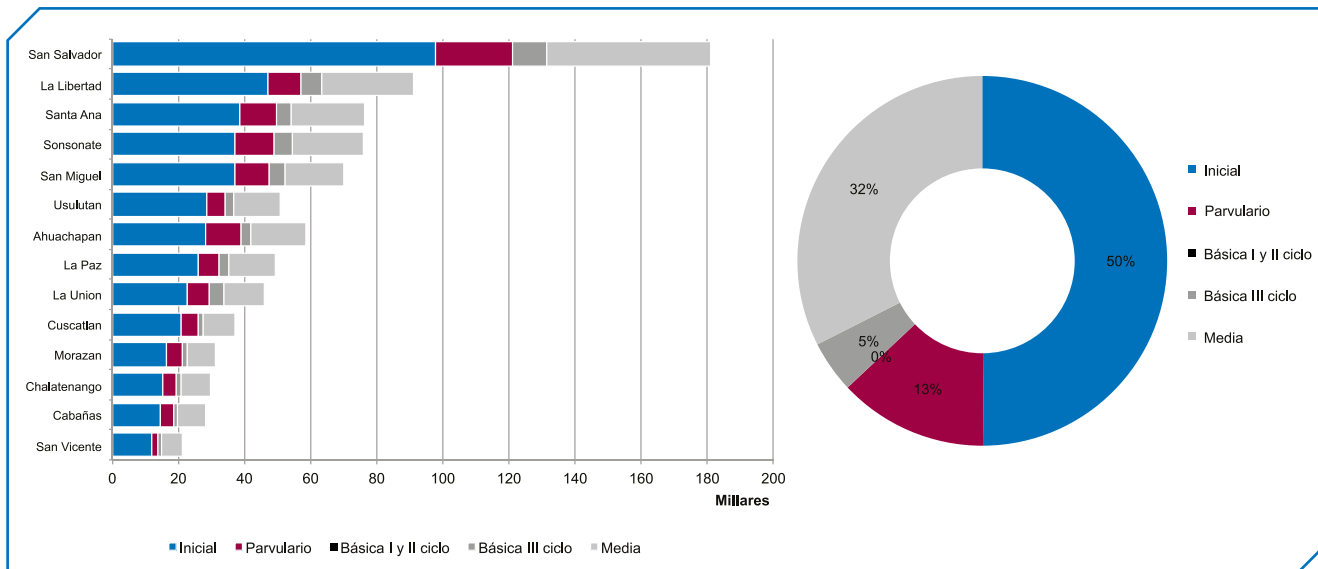
GRÁFICA 3. Nicaragua: Proporción de beneficiarios de programas sociales a nivel nacional, según nivel de pobreza (2009)



Fuente: Icefi/FIDA, con base en la EMNV 2009, acorde con la metodología «The Commitment to Equity (CEQ)».

4 Educación bilingüe en Guatemala. Logros, desafíos y oportunidades [en línea, en formato pdf], disponible en: http://icefi.org/sites/default/files/educacion_bilingue_en_guatemala_2013.pdf.

GRÁFICA 4. El Salvador: Miles de alumnos fuera del sistema educativo y distribución porcentual de la cantidad de docentes necesarios para cerrar el déficit de cobertura



Fuente: Bases de Centros 2014 (Mined) y proyecciones de población (Digistyc).

por niñas, mientras que en 2009 las niñas representaron el 47.7% de la matrícula total. Situación similar muestra el municipio de Santa Bárbara en Huehuetenango.

REALIZACIÓN PROGRESIVA

La realización progresiva implica un reconocimiento de las limitaciones financieras que pueden enfrentar los Estados pero, a la vez, hace imperativo el ejercicio progresivo del cierre de brechas en el bienestar de la niñez y la adolescencia. En este sentido, resulta muy útil llevar a cabo estudios que ayuden a los Estados a determinar las brechas existentes y a planificar oportunamente para el cierre de las mismas. El estudio realizado por la oficina del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef, por sus siglas en inglés) en El Salvador y el Icefi contribuyó a determinar las brechas educativas en términos de cantidad de alumnos y alumnas fuera del sistema educativo, personal docente a contratar y a capacitar, déficit de infraestructura, tecnología, alimentación escolar, útiles y libros escolares (entre otros), resultando así de gran utilidad para informar y orientar la implementación del Plan Nacional de Educación de este país.

El referido estudio indicó que en 2014 había en El Salvador 777,199 niñas, niños y adolescentes para quienes el sistema de educación pública era inexistente; un 52.0% de ellos corresponde al nivel inicial, un 28.0%, a la educación media, un 14.0%, al nivel parvulario, y un 6.0%, al tercer nivel de educación básica. Obviamente, el cierre de esa brecha será un esfuerzo de mediano-largo plazo, posiblemente de más de una década. No obstante, para la planificación presupuestaria resulta muy importante conocer cuáles son las brechas existentes, dónde hay que invertir y qué características debería tener la política fiscal del país para garantizar los derechos fundamentales para todos los niños, niñas y adolescentes.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Una de las principales conclusiones del estudio es que mejorar las condiciones de vida de los 18.9 millones de niños, niñas y adolescentes centroamericanos no es un tema coyuntural, sino estructural; implica, en principio, reconocer que Centroamérica no solo es la región más desigual en el continente americano, sino que es

también la que ofrece menos oportunidades para la niñez y adolescencia. Dos principales causas de ello son: sistemas tributarios insuficientes y regresivos, y Estados que aún continúan apostándole a un modelo caduco de crecimiento económico basado en exenciones fiscales para atraer inversión extranjera directa (IED). En la institucionalidad centroamericana no existe la cultura de evaluación de esas exenciones que se terminan convirtiendo en privilegios fiscales, los cuales limitan los recursos disponibles para la niñez, adolescencia.

Los Estados de Centroamérica, débiles para afrontar los retos de procurar bienestar para la niñez y la adolescencia, se embarcan en misiones de gran envergadura, como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y/o los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), considerados casi imposibles de realizar porque no se dispone de los recursos suficientes para lograrlo. En particular, se carece de los recursos para garantizar el cumplimiento de los derechos humanos del referido grupo poblacional. Es imposible creer que Guatemala con una inversión diaria per cápita en cada niña o niño inferior a un dólar estadounidense pueda disminuir los vergonzosos niveles de desnutrición infantil, embarazo adolescente y mortalidad materna que ostenta, así como matricular a cuatro millones de menores de edad para quienes el sistema educativo es prácticamente inexistente. En todo el período analizado, el país, lejos de incrementar la carga tributaria, la ha disminuido y no se cuenta con empresas públicas para financiar el desarrollo. En ese contexto, podrían considerarse como nobles las donaciones que realiza el sector privado como caridad para la niñez, pero es preciso recordar que para que esta tenga valor es imprescindible que exista la miseria; en tal sentido, la política pública no debe ser entendida como caridad para justificar sus espurias inversiones en la niñez y adolescencia.

Si bien todos los Estados de la región han ratificado la Convención de Derechos del Niño, sus buenas intenciones carecen de recursos para materializarse en mejoras reales del bienestar de la niñez y adolescencia. Inclusive el caso panameño, donde la abundancia de recursos no se traduce en mayor desarrollo humano para las

niñas, niños y adolescentes debido, en parte, a la débil institucionalidad en materia de planificación y evaluación de las políticas públicas.

El estudio recomienda diseñar e implementar políticas públicas que prioricen a las niñas y las adolescentes ya que éstas redundan en una mejora para la niñez y adolescencia en general. En particular, es urgente asegurar el acceso de todas las niñas y adolescentes a la seguridad social, la salud, la educación, y a medios de vida que les permitan ser agentes activos de cambio en sus sociedades en lugar que beneficiarias pasivas de programas sociales. Esto contribuye a la disminución y prevención de los embarazos en adolescentes y, consecuentemente, menores tasas de mortalidad materna e infantil.

Además, dentro de las prioridades de gasto público, el estudio recomienda asignar mayores recursos para disminuir el flagelo de los niños, niñas y adolescentes no acompañados huyendo del triángulo norte hacia los Estados Unidos de América.

Afrontar los grandes desafíos del cumplimiento de los derechos de la niñez y adolescencia del istmo requiere del fortalecimiento de las secretarías y/o ministerios de planificación. Es necesario avanzar en la construcción de la igualdad a través de bienes públicos de carácter universal lo cual requiere no solamente más recursos financieros sino también criterios de priorización y optimización de la oferta pública disponible. También es imprescindible la existencia de instituciones que dirijan adecuadamente sus planes nacionales de desarrollo por medio de la coordinación intersectorial e interinstitucional, con miras a que entidades trabajen en la consecución de los grandes objetivos nacionales de protección y garantía de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes.

Objetivos de política pública bien delimitados y fortalecimiento institucional implican la obtención de más recursos. Para ello, se debe considerar que quiénes más ingresos y patrimonio poseen paguen más impuestos y que éstos sean utilizados de manera eficiente y transparente. En tal sentido, El Salvador debe aprobar un impuesto sobre inmuebles, pues es el único país

de Centroamérica que no lo posee. Este tipo de impuesto es, por excelencia, un instrumento para gravar a quien más patrimonio posee, lo cual permite generar recursos para financiar el bienestar de la niñez y la adolescencia. En este esfuerzo es preciso que se establezca una oposición férrea a las reformas tributarias de carácter regresivo (como por ejemplo el aumento de impuestos al consumo) pues afectan inexcusablemente a quienes menos ingresos obtienen. Paralelamente, debe procurarse que no se acuda únicamente a reformas tributarias sino también fiscales, para disminuir los niveles de rigidez de los presupuestos y para que las autoridades tengan una mayor opción a redirigir fondos a causas apremiantes o urgentes. De lo contrario, cualquier aumento de recursos públicos estará sujeto al cumplimiento de obligaciones constitucionales y/o provenientes de leyes ordinarias que limitan el margen de maniobra de la Hacienda Pública.

Finalmente, el estudio también recomienda poner en marcha un sistema centroamericano de indicadores sobre niñez y adolescencia, el cual debe ser un esfuerzo continuo, de acceso público, que incluya información precisa y detallada en materia de educación, salud, nutrición, protección (entre otros), y su financiamiento. Esto permitiría contar con parámetros claros para monitorear y evaluar la inversión pública en la niñez y adolescencia y su impacto en términos de disfrute de derechos fundamentales, con énfasis en los grupos más marginados y excluidos, y asegurar que la toma de decisiones sea basada en evidencia.

Una mayor inversión en la niñez y adolescencia debe estar acompañada de reformas políticas e institucionales que aseguren una mejor gestión de los recursos por parte de los encargados de la política pública, en alianza con instituciones de la sociedad civil que velan por el cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

