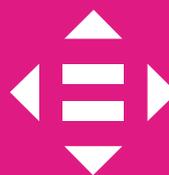




SEGUIMIENTO DE LOS
OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

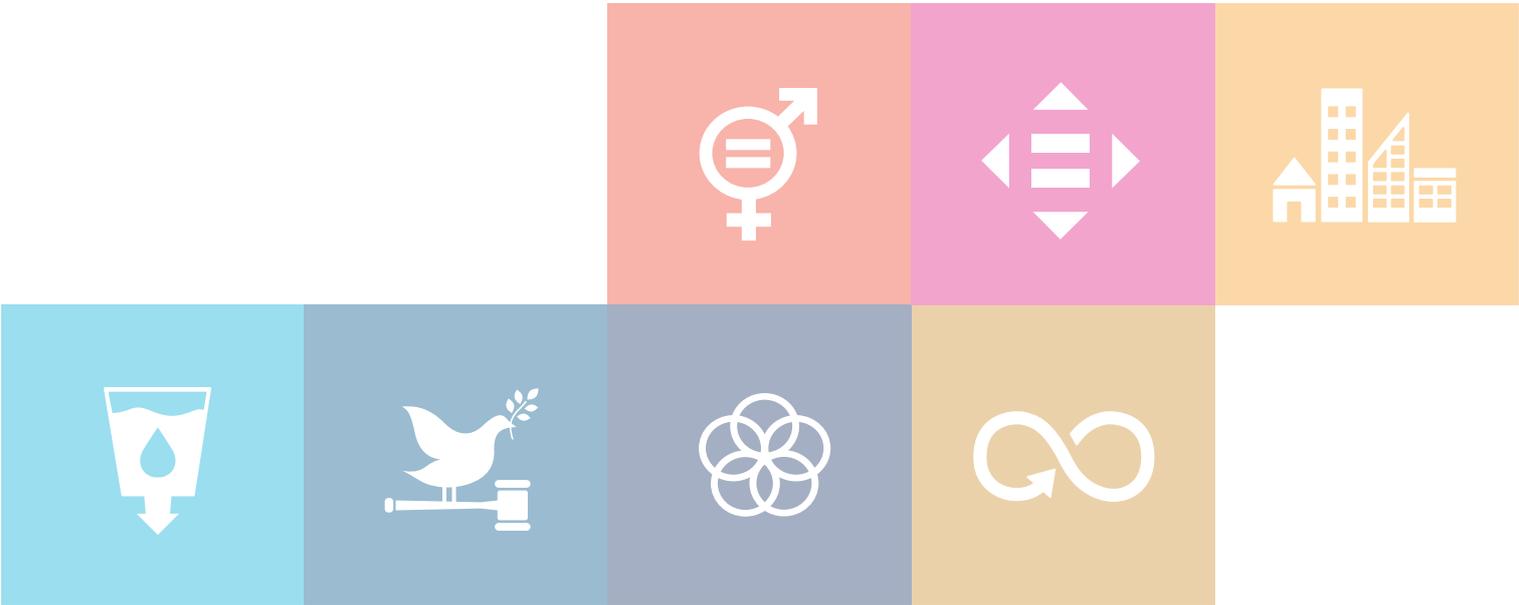
NIÑEZ Y ADOLESCENCIA A TRAVÉS DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL NACIONAL





SEGUIMIENTO DE LOS
OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

NIÑEZ Y ADOLESCENCIA A TRAVÉS DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL NACIONAL



Créditos

Coordinación del documento

Cintia Gasparini, Coordinadora Técnica del Proyecto, Grupo Pharos.

Responsable técnico por parte de UNICEF

Sebastian Waisgrais, Especialista de Política Social.

Revisión de contenidos

Javier Curcio, Consultor de UNICEF.

Seguimiento de los objetivos de desarrollo sostenible. Niñez y adolescencia a través del gasto público social nacional. Agosto de 2019.

Primera edición

Agosto de 2019

Buenos Aires, Argentina

Coordinación de edición

María Cecilia Martini

Mediación comunicacional

Paula Chinellato

Diseño de portada e interiores

Patricia Adelchanow

Esta publicación ha sido realizada por Grupo Pharos, Centro Interdisciplinario para el Desarrollo, en el marco de la Cooperación Técnica con UNICEF en Argentina y el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.

Se autoriza la reproducción total o parcial de los textos aquí publicados siempre y cuando no sean alterados, se asignen los créditos correspondientes y no sean utilizados con fines comerciales.

Indice

Prólogos institucionales	5
1. Introducción	17
2. Principales antecedentes y Metodología	19
2.1. Objetivos	19
2.2. Definiciones metodológicas	20
3. Gasto Público Social Nacional en Niñez y Adolescencia vinculado al cumplimiento de los ODS	25
3.1. Gasto Público Total Nacional	25
3.2. Gasto Público Social, Niñez y ODS en 2017	26
3.3. Evolución del Gasto Público Social Nacional en Niñez y Adolescencia vinculado a los ODS	28
4. Caracterización y análisis de las transferencias nacionales a las provincias en Salud y Educación	31
4.1. Las transferencias de Nación a las provincias	31
4.2. Transferencias nacionales a las provincias en Educación y Cultura	33
4.3. Transferencias nacionales a las provincias en Salud	34
5. Situación y políticas públicas en relación con los ODS 1 (Fin de la Pobreza), 3 (Salud y Bienestar) y 4 (Educación de Calidad)	37
5.1. ODS 1: "Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo"	37
5.2. ODS 3: "Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades"	40
5.3. ODS 4: "Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos"	44
6. Reflexiones finales	49



Prólogos



Este informe es el resultado de los esfuerzos por sistematizar, medir y analizar el gasto público en niñez y adolescencia y su impacto en las metas establecidas para los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030, compromiso que asumimos al llegar al gobierno, hace casi cuatro años.

El seguimiento y monitoreo de las políticas desarrolladas por el Estado para proteger la niñez, garantizar sus derechos y cumplir los ODS es fundamental para la implementación de la Agenda 2030. Es la manera de evaluar las estrategias aplicadas y de realizar los ajustes necesarios para seguir avanzando en nuestros objetivos.

En este sentido, este informe cuantifica la inversión por parte del Estado Nacional durante 2017 y analiza su evolución respecto de 2015 y 2016.

Hubo una inversión nacional sostenida en niñas, niños y adolescentes, y el compromiso del Gobierno Nacional para con la infancia es claro y contundente. Durante estos años ampliamos las Asignaciones Familiares e incluimos a los hijos de monotributistas y trabajadores temporarios, incorporando a casi 1.5 millones de niños y niñas al sistema. A través del Plan Nacional de Primera Infancia, cuidamos y estimulamos el desarrollo de miles de niñas y niños en sus primeros años de vida y trabajamos en la integración socio-urbana de las familias más vulnerables a través del Plan Nacional de Protección Social. También desarrollamos políticas públicas novedosas para acompañar y cuidar a los adolescentes, en particular las mujeres, a través de programas como el Plan Nacional de Acción contra la Violencia hacia las mujeres y el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos (PIOD).

Este informe incluye, además, un análisis detallado de transferencias realizadas a las provincias, que juegan un rol central, tanto en el cumplimiento de los ODS, como en las políticas de atención a la infancia, en particular las vinculadas a la salud y a la educación.

Los ODS relacionados con una mayor cantidad de programas sociales y a los que se le asignó una mayor cantidad de recursos son el 1 (Fin de la Pobreza), el 3 (Salud y Bienestar) y el 4 (Educación de Calidad); y por esa razón fueron analizados en forma particular.

Se observa una inversión sostenida en infancia, pero todavía quedan importantes desafíos vinculados a la reducción de la pobreza en la niñez, la inclusión educativa en la adolescencia, la mejora de la calidad educativa y la ampliación de la cobertura en salud, entre otros.

Por eso, seguir midiendo, evaluando y monitoreando la inversión en infancia en base

a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es fundamental para garantizar los derechos sociales, económicos y culturales de niños, niñas y adolescentes de todo el país.

Agradezco el apoyo de UNICEF Argentina para la realización de este estudio que nos permite contar con la información necesaria para profundizar aún más nuestras políticas para niñez y adolescencia.

Hablar de inversión social en la infancia es trabajar por la igualdad de oportunidades poniendo en primer lugar a los chicos que nos necesitan hoy para poder ser capaces, el día de mañana, de construir su propio futuro. Un futuro en el que nadie quede atrás.

Dra. Carolina Stanley

Presidenta Honoraria del
Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales



El cumplimiento Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) inscriptos en la Agenda 2030, reviste una particular relevancia en materia de niñez y adolescencia: de acuerdo a los últimos datos censales, en la Argentina, viven más de 13 millones de niños, niñas y adolescentes. Este aspecto adquiere mayor centralidad para quienes asumimos la tarea de diseñar e implementar políticas públicas en materia de infancia, ya que el ciclo de vida de un niño/a es transversal a todos los objetivos de la Agenda.

En este sentido, la ponderación de los ODS constituye un compromiso del Estado Nacional con el desarrollo integral en la niñez y adolescencia. Ello implica direccionar acciones y estrategias hacia la erradicación las desigualdades insertas en prácticas y modelos negativos, sociales y de género, aportando alternativas orientadas a la protección y promoción de derechos.

Este documento, realizado por el Grupo Pharos con el apoyo de UNICEF, ofrece un análisis de la inversión realizada en infancia, asociada al cumplimiento de los ODS. La cuantificación pormenorizada del Gasto Específico (destinado a NNyA), el Gasto Ponderado (dirigido a sectores poblacionales más amplios, pero con impacto en el bienestar de los niños, niñas y adolescentes) y de las transferencias que la Nación realiza a los gobiernos provinciales, provee información muy relevante para el seguimiento efectivo y transparente de los Objetivos de esta Agenda, orientando la toma de las decisiones.

Entender la realidad de los niños, niñas y adolescentes en Argentina es un punto de partida fundamental para abordar eficazmente las diversas problemáticas que pueden resultar en la vulneración de sus derechos. Es la condición necesaria para establecer un plan de trabajo interrelacionado, articulado y equilibrado entre los distintos niveles de gobernanza (Nación, Provincias y Municipios), que haga a la consolidación del Sistema Integral de Protección de Derechos en todo el territorio. Al mismo tiempo, consolida la necesidad de atender al fortalecimiento y promoción de todos los derechos en la infancia y adolescencia; objetivo alcanzable, sólo a través del diseño e implementación de políticas públicas transversales (mainstreaming) con enfoque de género y derechos humanos.

El carácter multidimensional de la Agenda 2030, junto a la función vital de monitoreo de sus objetivos, a cargo del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, ofrecen una gran oportunidad para optimizar recursos y estrategias en observancia de tres principios sustanciales: la integralidad, la corresponsabilidad y la intersectorialidad de las políticas públicas.

Así, por ejemplo, garantizar el acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva está íntimamente ligado al bienestar de la niñez y la adolescencia. El Plan Nacional de prevención del Embarazo no intencional en la Adolescencia, es una iniciativa interministerial que, tomando la perspectiva de género y derechos como eje transversal de sus acciones, propone potenciar las decisiones informadas de los/las adolescentes para el ejercicio de sus derechos sexuales y reproductivos e incrementar el número de adolescentes protegidas/os por la anticoncepción, a fin de prevenir y reducir el embarazo no intencional en la adolescencia.

Por otra parte, ninguna de las acciones emprendidas por el Estado Nacional dirigidas a reducir la pobreza en la niñez, por su carácter estructural, lograrían un verdadero impacto si no se garantizase el acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia, así como la educación preescolar de calidad. En razón de ello, se elaboró “Primera Infancia Primero”, una Estrategia Nacional, de carácter interministerial, orientada a garantizar la promoción y la protección de los derechos de las niñas y los niños más pequeños, atendiendo a las múltiples dimensiones y subdimensiones del desarrollo infantil. Su diseño se basa en un enfoque de derechos, de género y equidad, a la vez que compromete recursos económicos, materiales y humanos, asumidos por las diferentes jurisdicciones nacionales, provinciales y municipales en razón de criterios de corresponsabilidad, integralidad, intersectorialidad y calidad.

Los derechos en la infancia y la adolescencia, consagrados a través múltiples instrumentos internacionales y nacionales, exigen que se respete su condición de interdependencia. El presente instrumento sirve de insumo para comprender que su efectiva garantía implica redoblar los esfuerzos. Nuestro compromiso en ello, a través de nuevas herramientas orientadas al logro de estos objetivos, resultan indispensables para alcanzar un desarrollo verdaderamente sostenible y asegurar una vida digna, plena y con iguales oportunidades para todas y todos los niños niñas y adolescentes de nuestro país.

Lic. Gabriel Castelli

Secretario Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia
Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación



Hace casi cuatro años, la Argentina junto a otros 192 países se comprometieron a llevar adelante la Agenda global de desarrollo sostenible más ambiciosa de la historia. A través de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, los líderes mundiales, junto a representantes de la sociedad civil, el sector privado y la academia, sellaron una alianza que busca que los frutos del desarrollo sean compartidos por todos, sin dejar a nadie atrás.

La eliminación de la pobreza y el hambre, el acceso a educación y salud de calidad y sin exclusiones, el cuidado del medio ambiente y la reducción de las desigualdades son, entre muchos otros, compromisos irrenunciables que debemos alcanzar universalmente hacia el año 2030.

Suele decirse que los niños, niñas y adolescentes son el futuro de nuestra sociedad, lo cual es cierto, pero también son en el presente sujetos de derecho que enfrentan exclusiones, preocupaciones e inquietudes. La Agenda 2030 y los 17 ODS con sus 169 metas aborda las problemáticas asociadas a la niñez de manera integral para asegurar que ningún niño, niña y adolescente en el mundo sea invisibilizado y privado de sus derechos humanos.

La consecución de los objetivos planteados en la Agenda reviste particular urgencia para los niños, niñas y adolescentes (NNyA). En la Argentina, de acuerdo a los últimos datos censales, viven más de 13 millones de niños, niñas y adolescentes, lo que implica que uno de cada tres argentinos se encuentra dentro de este grupo.

La inversión en niños, niñas y adolescentes es entonces, la principal herramienta con la que cuentan los Estados para asegurar el pleno cumplimiento de los derechos de este grupo. En septiembre de 2016, el Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas identificó las obligaciones que los Estados deben asumir para garantizar la protección de la niñez. En la misma línea, UNICEF llama a los países a impulsar el desarrollo y la implementación de metodologías de medición de la inversión en infancia, a fin de conocer el esfuerzo financiero que realizan los gobiernos a favor de la niñez.

Por segundo año consecutivo, desde el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, nos complace presentar el presente informe sobre el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles vinculados a la Niñez y Adolescencia a través del Gasto Público Social Nacional, que es la muestra del compromiso del Estado para visibilizar y transparentar la temática.

Este estudio contribuye al monitoreo de las obligaciones asumidas en la Agenda 2030 y demuestra también el fuerte compromiso del Gobierno Nacional para con los niños, niñas y adolescentes, reflejado en el crecimiento en términos reales del Gasto Público Social Nacional en niñez y adolescencia vinculado a los ODS.

La metodología desarrollada, que analiza la evolución del gasto, permitirá además monitorear la inversión en los nuevos programas y/o políticas destinadas a los niños, niñas y adolescentes, y obtener información presupuestaria sobre cuestiones transversales a la niñez y adolescencia como género, discapacidad, migrantes, pueblos indígenas y territorialidad.

Agradecemos el apoyo brindado por UNICEF Argentina y apostamos a continuar trabajando para aportar información basada en evidencia para la implementación de una Agenda de desarrollo global que incluya a cada niño, niña y adolescente.

Dra. Gabriela Agosto

Secretaria Ejecutiva del Consejo Nacional
de Coordinación de Políticas Sociales



En septiembre de 2015, los Estados Miembros de las Naciones Unidas aprobaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la cual presenta 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para poner fin a la pobreza, luchar contra la desigualdad y la injusticia y enfrentar el cambio climático, entre otros. Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y las 169 metas asociadas dan continuidad y enriquecen los esfuerzos de los países en los Objetivos de Desarrollo del Milenio y buscan guiar la acción de los gobiernos para los próximos 15 años.

Alcanzar el bienestar de los niños, niñas y adolescentes ocupa un lugar destacado en esta agenda, en materia de lucha contra la pobreza, acceso a servicios de salud, educación, nutrición, como en la erradicación del trabajo infantil y protección frente a hechos de violencia, trata y cualquier explotación y/o abuso. De los 17 ODS, 11 están relacionados directamente con los niños y las niñas.

Argentina al adherirse a la Convención sobre los Derechos del Niño, ha asumido el compromiso de garantizar a cada niño y a cada niña el pleno ejercicio de sus derechos. Para hacer efectivo esta responsabilidad se requiere revisar periódicamente las políticas públicas dirigidas a este grupo de población, especialmente las relacionadas con la provisión de servicios sociales y además asignarles recursos suficientes y de forma sostenida para asegurar su cumplimiento.

En esta línea, el Comité de los Derechos del Niño ha señalado que, además de las disposiciones legislativas, es necesario elaborar una amplia estrategia nacional en favor de las niñas y los niños fundada en los derechos emanados de la Convención; establecer órganos de coordinación y supervisión de la misma; implementar servicios y programas adecuados; desarrollar estrategias de coordinación entre los distintos niveles de la administración pública intersectorial e intergubernamental -administración central, provincial y local- con miras a garantizar la aplicación de los derechos; lograr acuerdos de cooperación con otros actores de la sociedad civil; promover la formación de capacidades de los prestadores de servicios que trabajan con niñas y niños y generar sistemas eficaces de monitoreo y evaluación de datos, válidos y confiables que permitan hacer un seguimiento del progreso realizado en la aplicación de la Convención.

Desde 2016, UNICEF colabora con el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS), institución del gobierno nacional responsable de coordinar las acciones necesarias para la adecuación, seguimiento y efectiva implementación de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”. El objetivo de dicha cooperación se

orienta a apoyar la consecución de la Agenda 2030 en lo relacionado con la niñez y la adolescencia. En este contexto, se ha analizado el nivel de la inversión en infancia y su vinculación con los ODS para medir y orientar las políticas públicas. El presente documento tiene como objetivo central cuantificar el esfuerzo financiero que realiza el Estado Argentino destinado a los niños, niñas y adolescentes que a su vez contribuye al cumplimiento de los ODS para el año 2017 profundizando el abordaje orientado al cumplimiento de los ODS 1 (Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo), 3 (Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades) y 4 (Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos) de manera detallada.

Como resultado de este trabajo se identificó que más de la mitad de los programas que componen el gasto social nacional tienen foco en los niños, niñas y adolescentes e impactan directa o indirectamente en el logro y/o avance de los ODS, dando cuenta de la prioridad que este grupo poblacional tiene en la agenda de política.

Al analizar, la inversión social nacional se encontró que la categoría de gasto específico ha tenido la mayor sostenibilidad y ampliación, principalmente, asociado al incremento en el tiempo del presupuesto a la Asignación Universal por Hijo. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible con mayor proporción de gasto asignado se vinculan con las temáticas de salud, educación, pobreza y desigualdad. No obstante, algunos objetivos tienen escasa o nula asignación de recursos, por ejemplo, los vinculados al medio ambiente.

Deseamos que este análisis abone hacia una mayor articulación y diálogo del CNCPS con las áreas sectoriales y del Ministerio de Hacienda nacional que posibilite una mejor asignación de los recursos públicos y favorezca el diseño y gestión de las políticas orientadas al cumplimiento de los ODS y de los derechos del niño.

Este es un aporte renovado para favorecer la factibilidad de ampliar, mejorar, proteger y sostener las respuestas del Estado tendientes a garantizar el cumplimiento efectivo de los derechos de todos los niños, niñas y adolescentes que habitan el territorio argentino.

Luisa Brumana

Representante
UNICEF Argentina

1. Introducción

En la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 el bienestar de niños, niñas y adolescentes (NNyA) ocupa un lugar destacado en **salud, educación, nutrición, erradicación del trabajo infantil y protección** frente a hechos de **violencia, trata** y cualquier **explotación y abuso**.

17 ODS - Objetivos de Desarrollo Sostenible

Estos objetivos dan continuidad al camino que iniciaron los **Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)** y buscan abordar los desafíos pendientes.

Abarcan todas las dimensiones del desarrollo sostenible: la económica, la ambiental y la social y se basan en un enfoque de derechos.

El seguimiento y monitoreo de las políticas desarrolladas por el Estado para cumplir con las metas de los **Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)** resulta fundamental para **garantizar los derechos de la niñez y adolescencia**. La evaluación de las estrategias puestas en marcha permitirá la efectiva implementación de la Agenda 2030 y realizar los ajustes necesarios para garantizar el bienestar de las niñas, niños y adolescentes en Argentina.

Este documento se inscribe en las acciones desarrolladas por el **Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales** que, en el marco de la cooperación con **UNICEF** Argentina y el trabajo conjunto con la **Asociación Civil Grupo Pharos**, promovió el seguimiento de los ODS vinculados a la niñez y la adolescencia, a partir de la **cuantificación de la inversión realizada por el Estado Nacional a tales fines, a través del análisis del Gasto Público Social Nacional (GPSN)**.

Este análisis incluye a las transferencias que realiza el Estado Nacional a las provincias, quienes asumen un papel fundamental en el cumplimiento de los ODS y en la mejora de las condiciones de vida de los niños, niñas y adolescentes, en particular respecto a la Salud y a la Educación.

¿Qué cuantifica y analiza este estudio?

El Gasto Público Social Nacional vinculado a atender a niñas, niños y adolescentes, y a contribuir al cumplimiento de los ODS (GPSNNyAODS). En particular, se presentan las estimaciones correspondientes al año 2017 y su evolución respecto al año base de esta serie (2015) y a 2016.

También analiza particularmente las transferencias del Estado Nacional a las Provincias en Salud y Educación e incluye una consideración puntual al estado de situación y las políticas implementadas en relación con los ODS 1 (Fin de la Pobreza), ODS 3 (Salud y Bienestar) y ODS 4 (Educación de Calidad).

2. Principales antecedentes y metodología

En septiembre de 2016, el Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas presentó la Observación General N°19 sobre Presupuesto Público. Allí se identificaron las **obligaciones que los Estados deben asumir para garantizar el Gasto Público necesario para la protección de la niñez, propiciando la evaluación de los programas fiscales y presupuestarios**, y considerando de qué forma afectan directa o indirectamente el bienestar de la infancia.

Siguiendo estos lineamientos, desde el año 2003 UNICEF desarrolla en Argentina un trabajo junto a organismos del Gobierno Nacional y de los Gobiernos Provinciales para cuantificar el Gasto Público dirigido a la Niñez (GPdN), buscando estimar y acompañar el esfuerzo del Estado en la mejora de las condiciones de vida de los niños y niñas del país, en el cumplimiento de la Constitución Nacional, las leyes nacionales y provinciales y la Convención sobre los Derechos del Niño.

En este mismo camino, en el marco de la cooperación técnica con UNICEF Argentina y la Asociación Civil Grupo Pharos, el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales durante el año 2016, promovió un estudio de base para cuantificar y realizar el seguimiento de los ODS vinculados a la niñez y la adolescencia desde la perspectiva del análisis del Gasto Público Social Nacional.

En una segunda etapa, se actualizó la serie estudiada, se adecuó la estructura de la línea de base a partir de las reformas institucionales y se realizó un análisis comparativo interanual 2015-2016. Este estudio dio lugar al informe: “Seguimiento de la inversión social en niñez en base a los ODS”, que representa el principal antecedente de la presente publicación, en tanto aquí se continúa la serie de erogaciones allí definidas.

2.1

Objetivos

- Cuantificar el Gasto Público Social Nacional destinado a la Niñez y Adolescencia vinculado al cumplimiento de los ODS (GPSNNyAODS) para el año 2017, para tener una aproximación de los esfuerzos públicos tanto en términos de los objetivos propuestos por Naciones Unidas como en relación a la atención de la niñez y la adolescencia para dicho período, y también verificar la evolución de ese agregado desde el inicio de la serie en 2015, dando así continuidad al trabajo previo (Grupo Pharos, UNICEF y CNCPS, 2018)².

- Profundizar la parte del gasto que se transfiere de la Nación a los gobiernos provinciales en las áreas de Salud y Educación, en tanto las provincias cumplen un rol

1. Disponible en: <http://www.grupopharos.org/inversion-social-en-ninez/>.

2. Disponible en: <http://www.grupopharos.org/wp-content/uploads/2018/10/VER-DOCUMENTO.pdf>.

entral en la ejecución de las políticas de esas áreas.

- Ahondar el análisis y el abordaje de los ODS que más repercusión tienen en el bienestar de los niños, niñas y adolescentes (Pobreza, Educación y Salud) y que, a su vez, comprenden campos fundamentales de acción de las políticas públicas.

2.2

Definiciones metodológicas

A. Cobertura y Universo de Gasto Público

En Argentina, el sistema federal de gobierno implica una concurrencia en las responsabilidades de gasto público entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales (provincias, municipios y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires). Sin embargo, se carece de estadísticas fiscales actualizadas con una periodicidad preestablecida que consoliden el gasto ejecutado por los diferentes niveles de gobierno y tengan, a su vez, un nivel de desagregación y actualización que permitan la identificación de políticas públicas concretas y dirigidas a grupos específicos de la población en forma continua³. En consecuencia, la cobertura en términos de nivel de gobierno más adecuada para este análisis es el Gasto de la Administración Pública Nacional (GPN).

Esta aclaración resulta relevante ya que, en virtud del ordenamiento institucional que ha adoptado nuestro país, algunos servicios públicos -que tienen un impacto central en la consecución de los diferentes ODS e involucran a niños, niñas y adolescentes- son responsabilidad de las jurisdicciones provinciales y municipales. En particular, en materia de Educación y Salud, el financiamiento y administración está a cargo de las provincias. Por lo tanto, el gasto público destinado a educación y salud que se analiza en el presente trabajo no comprende la totalidad de este.

Dentro del universo de gasto que se analiza en este documento se incluyen como novedad: las transferencias que se realizan hacia los gobiernos provinciales y municipales (incluyendo a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) en cada uno de los programas presupuestarios. Por lo tanto, las únicas erogaciones excluidas del análisis son las acciones que los gobiernos subnacionales financian con recursos propios y/o endeudamiento.

Por otra parte, para este trabajo es posible contar con datos de los respectivos cierres fiscales anuales (2015, 2016 y 2017) con una apertura de información a nivel de programa presupuestario y con el detalle de acciones que conforman cada uno de los programas. Esta calidad de la información de ejecución de gasto permite realizar una nueva clasificación de gasto orientada a los fines del presente trabajo.

Otra aclaración metodológica relevante es que las mediciones se realizaron considerando el presupuesto ejecutado/devengado, dado que corresponde al gasto efectivamente realizado por los organismos en función del presupuesto asignado durante el período analizado.

Por último, es importante mencionar que, teniendo en cuenta las características de las acciones que se desean medir y analizar se encuentran estrechamente vinculadas con las políticas sociales en este trabajo, se considerará únicamente la finalidad de

3. La última actualización sobre el Gasto Público Consolidado clasificado por finalidad-función corresponde al período fiscal 2015, lo cual impide hoy realizar la estimación para 2016 y 2017, ni tampoco evaluar su evolución, uno de los objetivos del presente trabajo.

Gasto Público Nacional en “Servicios Sociales”, desde ahora denominado Gasto Público Social Nacional (GPSN).

Teniendo en cuenta que las características de las acciones que se desean medir y analizar se encuentran estrechamente vinculadas con las políticas sociales, en este trabajo se considerará únicamente la finalidad de Gasto Público Nacional en “Servicios Sociales”, que desde ahora denominaremos Gasto Público Social Nacional (GPSN).

B. Clasificación de los programas de Gasto en los ODS

Como hemos explicado previamente, el principal objetivo del presente trabajo es **vincular la dinámica del Gasto Público -y en particular del GPSN- con la Agenda 2030**, a fines de dimensionar y monitorear los recursos que el Estado aplica para su consecución.

Los **ODS** que propone la agenda renovada de Naciones Unidas se disponen en **17 grandes lineamientos** que, a su vez, se desagregan en diversas metas que deberán ser alcanzadas en los quince años siguientes a su formulación en 2015. No obstante, para la clasificación del GPSN vinculado a los ODS, se tiene en cuenta la apertura por objetivos, sin considerar la desagregación hacia dentro de cada uno de ellos en las metas específicas.

Esta decisión metodológica responde principalmente a que, aún en el nivel de objetivos, es usual encontrar que un programa presupuestario, de acuerdo con su descripción, se vincula a más de uno de ellos.

Por otro lado, y teniendo en cuenta la concurrencia de los programas presupuestarios en más de un objetivo, se definió como criterio el considerar alcances principales y secundarios de los programas de gasto en los ODS. Ello ayuda a simplificar la presentación de la información, a la vez que da cuenta de los diferentes tipos de alcance que tienen las erogaciones públicas sobre los ODS.

Asimismo, producto de esta concurrencia de objetivos dentro de cada programa presupuestario, el cruce en la clasificación por ODS no es mutuamente excluyente, ya que por su naturaleza intrínseca las políticas sociales suelen ser transversales a más de un objetivo. Así, es posible obtener **un análisis de tipo cualitativo que identifica cuáles son los ODS más atendidos en términos de cantidad de programas presupuestarios y erogaciones de dichos programas.**

C. Clasificación del Gasto Público

Tomando como referencia principal la metodología implementada en los trabajos de UNICEF y el Ministerio de Hacienda (2004; 2006 y 2009), así como el informe de base de este trabajo (Grupo Pharos, UNICEF y CNCPS, 2018), **se desarrolla la clasificación del GPSN orientado a la niñez en base a dos dimensiones de clasificación.**

PRIMERA DIMENSIÓN → considera el grado de especificidad con relación a la población objetivo, definiendo 3 clases de gasto:

I. Gasto Específico

Programas e iniciativas dirigidos específicamente a menores de 18 años (comedores escolares, enseñanza básica, atención pediátrica, asignaciones familiares⁴, etc.).

II. Gasto Ponderado

Acciones que benefician a la población objetivo a partir de programas dirigidos a las familias, con clara repercusión sobre el bienestar de los niños, niñas y adolescentes (programas alimentarios dirigidos a familias, pensiones no contributivas, programas de acceso a la vivienda, etc.) y acciones dirigidas a un grupo poblacional más amplio que tienen impacto en la población objetivo (programas de atención a grupos vulnerables, mejoramiento de barrios, instalación de cloacas, etc.). En suma, se incluyen en esta categoría los programas de gasto que tienen alcance amplio y engloban a otros grupos etarios además de los niños, niñas y adolescentes.

III. Gasto en bienes públicos

Políticas encargadas de la provisión de los llamados “bienes públicos puros” para los cuales no es conceptualmente posible identificar un beneficiario o grupos de beneficiarios en particular (defensa, seguridad, campañas de prevención de enfermedades, bienes y servicios culturales).

En el caso del **Gasto Ponderado**, para definir qué proporción de esas partidas presupuestarias tiene **efectivo impacto en niñez y adolescencia**, se construyen diferentes indicadores de cobertura. Con ello, y sobre la base de información obtenida de diferentes organismos se construyeron y utilizaron **17 indicadores** que se detallan en el siguiente cuadro.

Cuadro 1: Indicadores para imputación del Gasto Ponderado

Indicadores de Población	Porcentaje de mujeres NNyA / mujeres en población total
	Porcentaje de NNyA / población total
	Porcentaje de NNyA / población sin adultos mayores y sin menores de 15 años cumplidos.
Indicadores de Salud	Porcentaje de NNyA con cobertura de salud por obra social / población total con cobertura de salud por obra social.
	Porcentaje de NNyA sin cobertura de salud / población total sin cobertura de salud.
	Porcentaje de egresos hospitalarios por consumo de psicotrópicos en NNyA / egresos hospitalarios por consumo de psicotrópicos en población total.

4. Sobre la decisión de incorporar el programa Asignaciones Familiares dentro del universo del Gasto Específico (y que difiere del criterio utilizado en otros trabajos citados como referentes), y en consecuencia, imputar el 100% de sus erogaciones dentro del GPSNNyAODS, ver sección 6.4 “Sobre la imputación del Gasto en Asignaciones Familiares” del informe previo: Grupo Pharos, Unicef y CNCPS (2018), pp. 34 y 35.

Indicadores de Educación	Porcentaje de NNyA en Educación básica (inicial + primario + secundario+ especial) / total de estudiantes en educación básica.
	Porcentaje de NNyA en educación superior / total de estudiantes en educación superior
	Porcentaje de NNyA en el sistema educativo total / total de estudiantes en sistema educativo total
Indicadores de Condiciones Sanitarias	Porcentaje de NNyA en hogares sin agua de red / total de población en hogares sin agua de red
	Porcentaje de NNyA en hogares sin cloacas / total de población en hogares sin cloacas
	Porcentaje de NNyA en hogares sin agua de red o sin cloacas / total de población en hogares sin agua de red o sin cloacas
Indicadores de Pobreza	Porcentaje de NNyA con NBI / población con NBI
	Porcentaje de NNyA de los deciles I, II y III / Población total de los deciles I, II y III
Otros Indicadores	Porcentaje de NNyA en pueblos originarios / población pueblos originarios.
	Porcentaje NNyA beneficiarios del Régimen Previsional / Beneficiarios total del régimen previsional.
	Porcentaje NNyA Beneficiarios de Recursos de Pensiones no Contributivas sobre el Total

SEGUNDA DIMENSION → la dimensión que abordaba la clasificación del gasto por “área temática”⁵ en trabajos previos fue reemplazada en este trabajo por la clasificación en ODS:



5. Dicha metodología define nueve categorías: 1) ayuda directa, 2) condiciones de vida, 3) deporte, recreación y cultura, 4) desarrollo e integración, 5) educación, 6) nutrición y alimentación, 7) protección del niño, 8) salud y 9) obras sociales.

D. Comparación en términos reales

Con el objetivo de analizar la evolución del GPSNNyAODS entre los períodos 2015 a 2017 se realizan comparaciones en términos reales y como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB).

Para realizar la primera de ellas, es necesario hacer una aclaración: en virtud de la discontinuación de la elaboración del anterior Índice de Precios al Consumidor (IPC), y la ausencia de datos para períodos previos a abril de 2016, para el cálculo de la variación promedio del IPC para dicho año y para 2015 es necesario el empalme con otros índices de precios al consumidor. Esto abre numerosas posibilidades que hacen que el valor de la inflación de esos años dependa de la serie y la metodología utilizada.

A los efectos de evitar al máximo posible la discrecionalidad en el análisis, se consideró necesario que la selección de las series estadísticas utilizadas para realizar el empalme estuviera respaldada en documentos oficiales, otorgando legitimidad a la selección del índice. En ese marco, se consideraron las sugerencias que hace el Banco Central de la República Argentina (BCRA) en la metodología de cálculo del tipo de cambio real⁶.

E. Transferencias Nacionales en Educación y Salud a las Provincias

Para analizar los recursos que transfiere la Nación a los gobiernos provinciales en materia de Educación y Salud se utilizó como fuente de información tanto al Ministerio de Hacienda como al Ministerio de Interior, Obras Públicas y Vivienda.

El análisis en este caso también está desagregado a nivel programa presupuestario. Aunque, cabe destacar que se considera el total de los montos transferidos a provincias en estos conceptos, sin delimitar al colectivo niñez.

6. <http://www.bcra.gob.ar/Pdfs/PublicacionesEstadisticas/TCRMMetodologia.pdf>, página 4.

3.

Gasto Público Social Nacional en Niñez y Adolescencia y ODS.

En este apartado se presentan los principales resultados del análisis del Gasto Público Social Nacional (GPSN) vinculado a garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes, y su contribución al cumplimiento de los ODS (GPSNNyAODS). Es decir, se cuantifica el esfuerzo del Estado Nacional correspondiente al año 2017 y se analiza su evolución respecto al año base 2015, y a 2016.

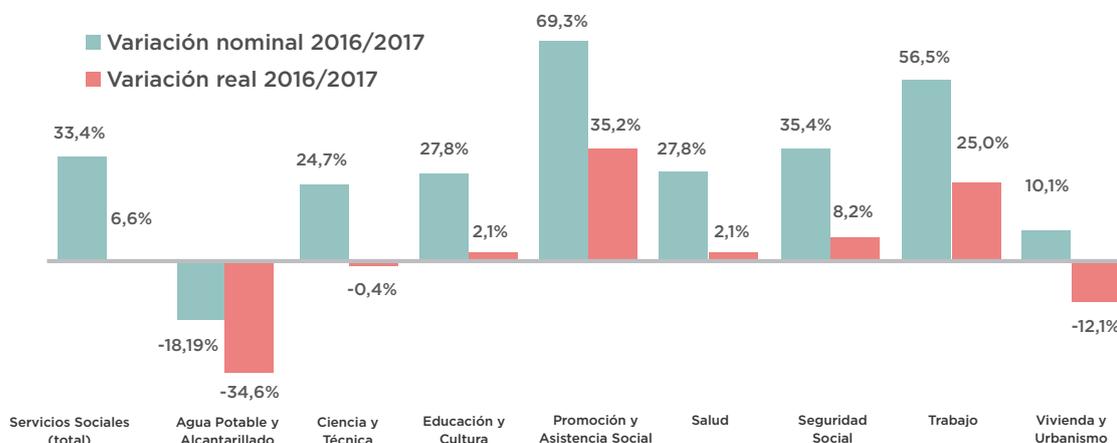
3.1

Gasto Público Total Nacional

En el año 2017, el **Gasto Público Total Nacional** alcanzó los \$2.564.005 millones, lo que representó un 20,3% más que en 2016. En términos reales, se observó una caída de -3,9%. Como porcentaje del PIB, también se registró una caída, pasando de representar el 26% del PIB en 2016 al 24,3% en 2017, valor levemente superior al registrado en 2015 (24%). El Gasto Público Primario se contrajo un 1,9% respecto de 2016, con un crecimiento nominal de 22,8%.

Por su parte, el **Gasto Público Social Nacional** (GPSN) en 2017 ascendió a \$1.595.942 millones, lo cual implicó un crecimiento de su peso, en tanto representó el 62,2% del gasto total, valor más alto de la serie 2015-2017. A su vez, creció como porcentaje del PIB de 14,5% en 2015 a 15,1% en 2017. Este crecimiento es explicado principalmente por la evolución de la función Seguridad Social, cuyo peso se incrementó en los últimos dos años. En esta dirección vale destacar que el 67% del gasto social es ejecutado por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)

Gráfico 1: variación nominal y real del gasto social por función, 2016-2017



Fuente: Elaboración propia en base al Ministerio de Hacienda

6. <http://www.bcra.gob.ar/Pdfs/PublicacionesEstadisticas/TCRMMetodologia.pdf>, página 4.

Entre 2016 y 2017 el GPSN creció en términos reales un 6,6%, aún a pesar de las caídas en las funciones Vivienda y Urbanismo (-12,1%) y Agua Potable y Alcantarillado (-34,6%). En cambio, todas las restantes funciones presentaron crecimiento interanual real en 2017, destacándose Promoción y Asistencia Social (+35,2%) y Trabajo (+25%).

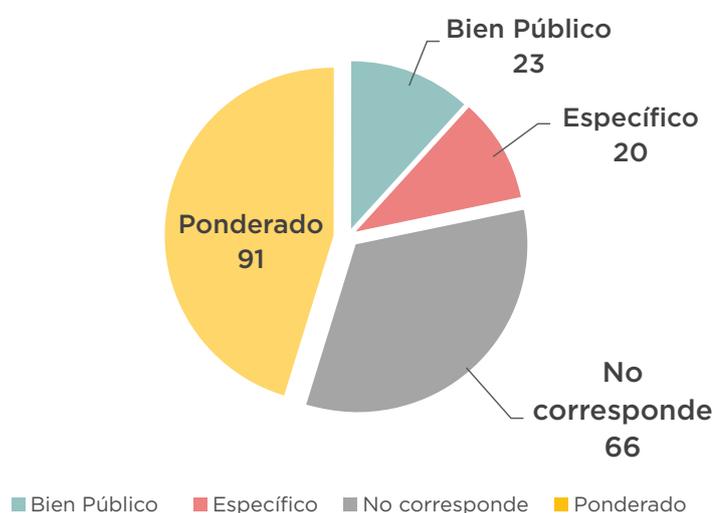
3.2

Gasto Público Social, Niñez y ODS en 2017.

El GPSN incluye 200 programas presupuestarios. De su clasificación -en función de su vinculación con cada uno de los ODS- se desprende que los 17 objetivos se encuentran en 2017 contemplados por, al menos, un programa social. Los **ODS 1 (Fin de la Pobreza)**, **ODS 3 (Salud y Bienestar)** y **ODS 4 (Educación de Calidad)** son aquellos impactados por una mayor cantidad de programas.



Gráfico 2: cantidad de programas presupuestarios según impacto en la niñez, 2017



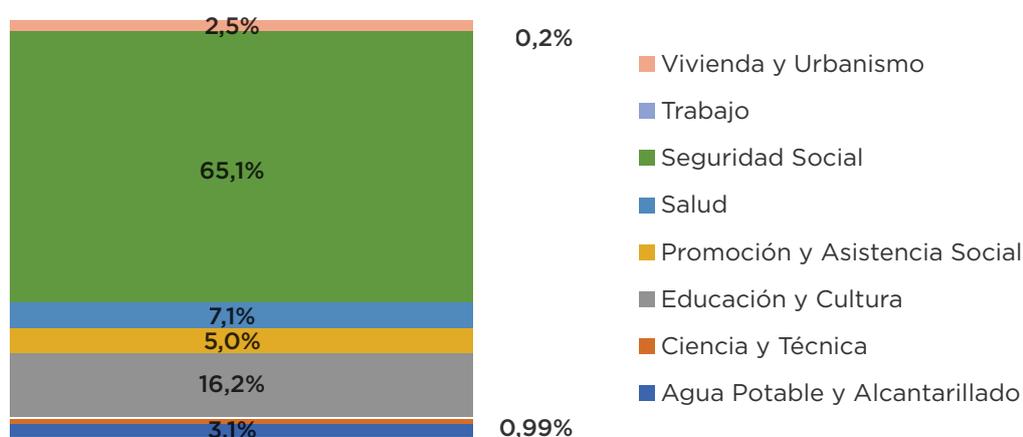
Fuente: Elaboración propia en base al Ministerio de Hacienda

Se identificaron 111 programas que tienen foco en NNyA y en el cumplimiento de la Agenda 2030. Es decir, más de la mitad de los programas del gasto social pertenecen al universo analizado en el presente documento. Sin embargo, 76 programas presupuestarios no impactan de manera directa o indirecta en el bienestar de la niñez y la adolescencia, y totalizan el 71% del gasto social. La mayor parte de este corresponde al gasto en prestaciones previsionales.

Respecto a los programas pertenecientes al GPSNNyAODS, los ODS que concentraron en 2017 la mayor cantidad de programas son **Salud, Educación, Pobreza y Desigualdad**. El orden de priorización cambia si se toma como criterio el monto devengado por ODS, dado el peso del programa Asignaciones Familiares y de las Pensiones no Contributivas, que concentran el 64% del conjunto del gasto analizado.

Ambos programas refieren principalmente a los **ODS vinculados a la Pobreza y la Desigualdad**, por ende, son estos objetivos los que se ubican en el primer lugar en orden a los montos devengados, seguidos por las funciones **Educación y Salud**.

Gráfico 3: Gasto público social nacional en niñez y adolescencia vinculado a los ODS por función, 2017



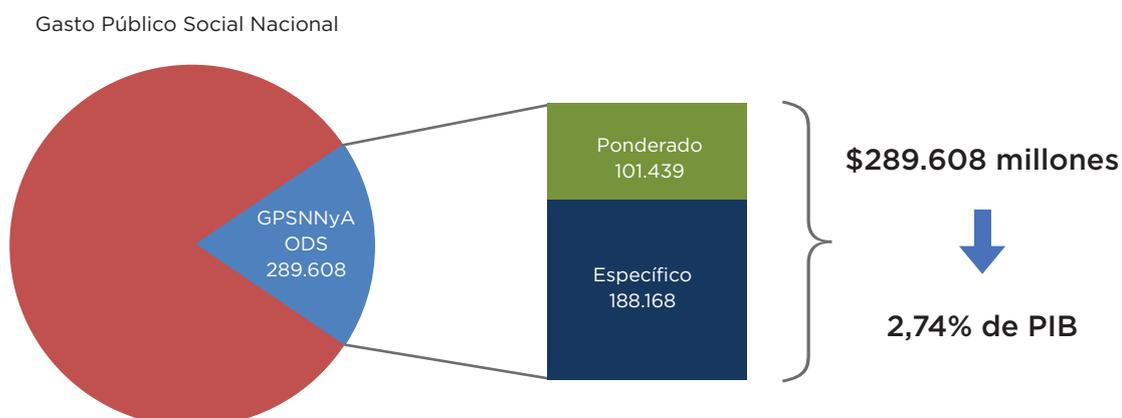
Fuente: Elaboración propia en base al Ministerio de Hacienda

En total, en 2017 el GPSNNyAODS representó un 18% del GPSN. Al analizar el universo por función de la finalidad Servicios Sociales, se observa que un 65,1% correspondió a Seguridad Social, seguida en importancia por Educación y Cultura. En línea con ello, el 90% del GPSNNyAODS es ejecutado por cuatro jurisdicciones: el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Educación y Deportes y el Ministerio de Salud.

Al observar el gasto según categoría, el **GASTO ESPECÍFICO** -es decir aquel destinado de modo exclusivo a la niñez y la adolescencia- representó el **65% del GPSNNyAODS**. Tres cuartas partes del este corresponden al Programa Asignaciones Familiares, que incluye a las asignaciones formales y a la Asignación Universal por Hijo. El siguiente programa con mayor peso en esta categoría es el Fondo Nacional de Incentivo Docente.

Por su parte, el **GASTO PONDERADO**, es decir aquel dirigido a sectores poblacionales más amplios y para el que se ha estimado el impacto en el bienestar de los niños, niñas y adolescentes, ascendió en 2017 a **\$101.439 millones (0,99% del PIB)**. El 43% del mismo correspondió al Programa Pensiones no Contributivas.

Gráfico 4: gasto público social nacional en niñez y adolescencia vinculado a los ODS 2017



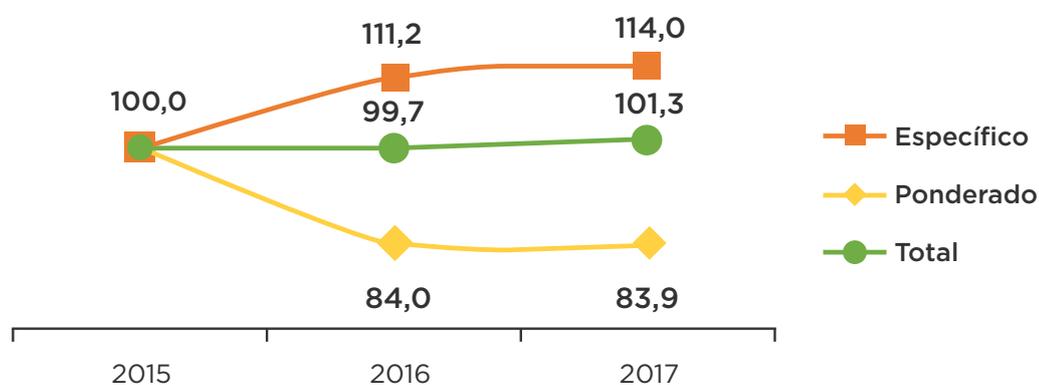
3.3

Evolución del Gasto Público Social Nacional en Niñez y Adolescencia vinculado a los ODS

El GPSNNyA ODS experimentó en 2017 un aumento nominal anual del 27,1%, lo que representó en términos reales un incremento del 1,6% respecto al año 2016. En términos de clases de gasto, mientras el Específico creció en términos reales un 2,4% anual, el Ponderado cayó -0,1%.

En el siguiente gráfico se observa la evolución también en relación con el año 2015, es decir, al año base del presente estudio. El gasto total creció levemente por encima de la inflación en el trienio 2015-2017, en tanto el específico creció decididamente por encima de los precios y el ponderado disminuyó respecto a ellos.

Gráfico 5: variación real del gasto público social nacional en niñez y adolescencia vinculado a los ods 2015 – 2017 (índice 2015=100)



Fuente: Elaboración propia en base al Ministerio de Hacienda

El crecimiento del gasto específico es explicado principalmente por el incremento de los montos devengados en Asignaciones Familiares (fuertemente asociados a la extensión de asignaciones no contributivas a monotributistas) y en el Fondo Nacional de Incentivo Docente -FONID-.

Las comparaciones en términos del PIB arrojan que el GPSNNyAODS representó un 2,74% del PIB en 2017, es decir, una leve disminución respecto a 2016 (2,78%) y el mismo valor que el registrado en 2015. Los resultados según clases de gasto van en línea con las conclusiones anteriores: el Ponderado cayó en términos del PIB (de 1,16% en 2015 a 0,96% en 2017) y el Específico aumentó (de 1,58% a 1,78% entre esos años).

4.

Transferencias nacionales a las provincias en Salud y Educación y Cultura

Dado que **las provincias juegan un rol central en el cumplimiento de los ODS** y en las políticas de atención de la infancia, en particular aquellas vinculadas a la Salud y a la Educación, este apartado tiene como objetivo analizar cómo se distribuyen las transferencias que la Nación realiza a las provincias en estas funciones, arribando a algunas conclusiones interesantes **respecto a equidad territorial y evolución** en los últimos años⁷.

Durante el año 2016, el 31% del gasto público provincial estuvo destinado a la implementación de políticas de Educación y Cultura y el 12% a políticas de Salud. Para el desarrollo de estas políticas, las provincias se financian a través de recursos propios y recursos transferidos por la Nación. En 2017, en el consolidado provincial, los recursos propios representaron el 43% de los ingresos totales que alcanzaron a financiar el 41% del gasto total. De allí, la importancia de los recursos que reciben de la Nación.

4.1

Las transferencias de Nación a las provincias

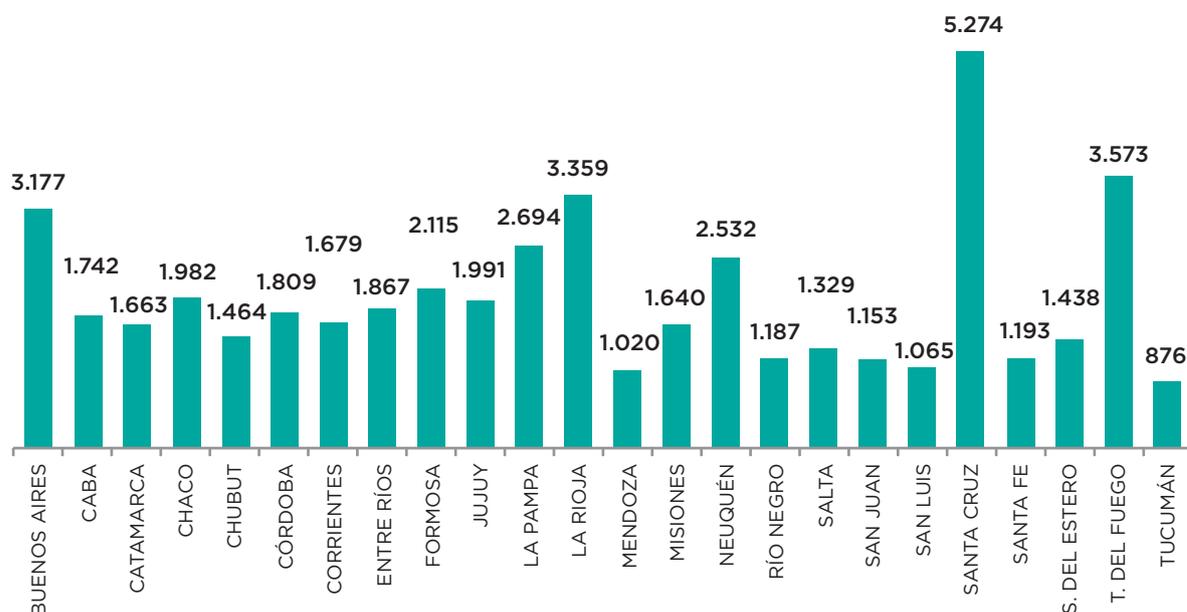
El Estado Nacional transfiere regularmente recursos a las provincias. Estas transferencias incluyen a aquellas que son automáticas -derivadas del Sistema de Coparticipación Federal de Impuestos, además de Leyes Especiales y Fondos especiales- y aquellas que son presupuestarias, realizadas desde distintos programas sectoriales destinadas a fines específicos.

Durante el año 2017, la totalidad de las transferencias -automáticas y presupuestarias- al conjunto provincial ascendió a \$919.747 millones. De este total, el 82% corresponde a los fondos transferidos en materia de Coparticipación Federal y Leyes Especiales. En tanto, los fondos presupuestarios transferidos representan el 16%, de los cuales el 70% son transferencias corrientes y el resto corresponde a transferencias de capital.

En términos del PIB, el total de las transferencias de la Nación recibidas por las provincias pasó de representar el 8,46% en 2016 al 8,71% en 2017. Asimismo, se observó un crecimiento real del 6% (33% en términos nominales). Mientras las transferencias presupuestarias crecieron un 5%, los fondos por coparticipación lo hicieron un 7%, siempre en términos reales.

7. El presente apartado analiza los totales transferidos a las provincias, con desagregación a nivel programa presupuestario pero sin delimitar al colectivo de niños, niñas y adolescentes.

Gráfico 6: transferencias corrientes nacionales per cápita a los gobiernos provinciales por provincia. Año 2017. En pesos.

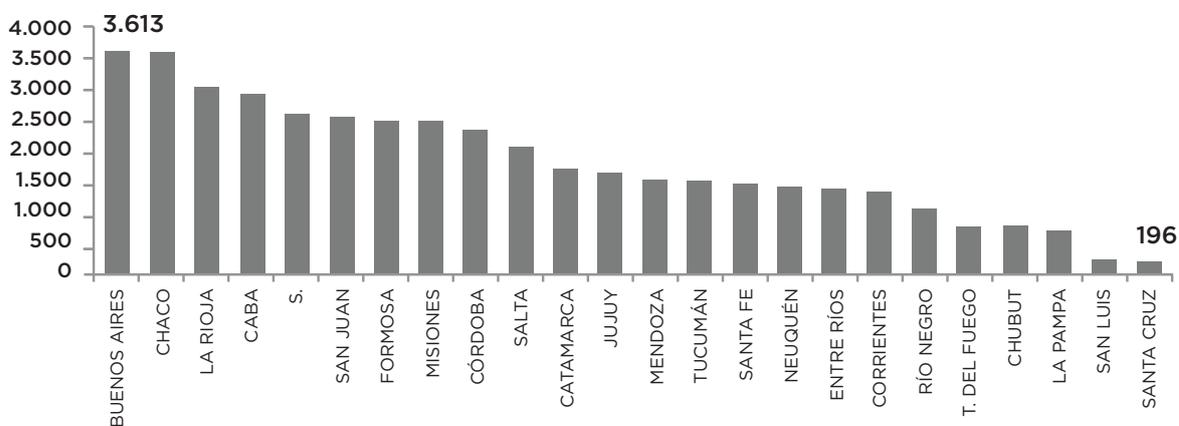


Fuente: Elaboración propia en base al Ministerio de Interior, Obras Públicas y Vivienda y Proyecciones de población INDEC

En 2017, las transferencias presupuestarias corrientes ascendieron a \$100.104 millones. El 55% de las mismas fueron recibidas por la Provincia de Buenos Aires, seguida por Córdoba, CABA y Santa Fe. Es decir, los primeros lugares lo ocuparon las provincias con mayor cantidad de población. Sin embargo, si las transferencias corrientes se analizan a nivel per cápita, la Provincia de Buenos Aires pasa a ocupar el cuarto lugar, antecedida por Santa Cruz, Tierra del Fuego y La Rioja.

Por su parte, las transferencias de capital ascendieron a \$43.574 millones. La distribución por provincia se presenta en el gráfico siguiente:

Gráfico 7: transferencias de capital nacionales a los gobiernos provinciales por provincia. Año 2017. En millones de pesos.



Fuente: Elaboración propia en base al Ministerio de Interior, Obras Públicas y Vivienda

El 30% de las transferencias corrientes y el 18% de aquellas de capital están destinadas a la función del gasto público Educación y Cultura. En tanto, aquellas pertenecientes a la función Salud representan el 6% y el 1%, respectivamente.

4.2

EDUCACIÓN Y CULTURA: transferencias nacionales a las provincias

El Gasto Público Social Nacional en Educación y Cultura ascendió en 2017 a \$165.115 millones (1,6% del PIB). Las transferencias representaron el 83% del mismo. Estas incluyen, principalmente, las transferencias a Universidades Nacionales, a los gobiernos subnacionales y al sector privado.

En particular, las transferencias a las provincias alcanzaron los \$37.985 millones. Esto incluye aquellos fondos que son transferidos al gobierno provincial y a entidades educativas provinciales para financiar gastos corrientes y de capital. La mayor parte de ellas tuvieron como destino el financiamiento de gastos corrientes (79%). Sólo el 10% de los fondos se dirigieron directamente a las escuelas.

Comparado con los años anteriores, las transferencias a las provincias en educación mostraron una tendencia creciente en términos reales. Respecto a 2015, expone un incremento real del 18% y, en relación con el 2016 del 10%. Cabe destacar que, en 2015, las transferencias destinadas a financiar gastos de capital contaban con mayor peso (35%), así como aquellas que se transferían directamente a las instituciones educativas (18%).

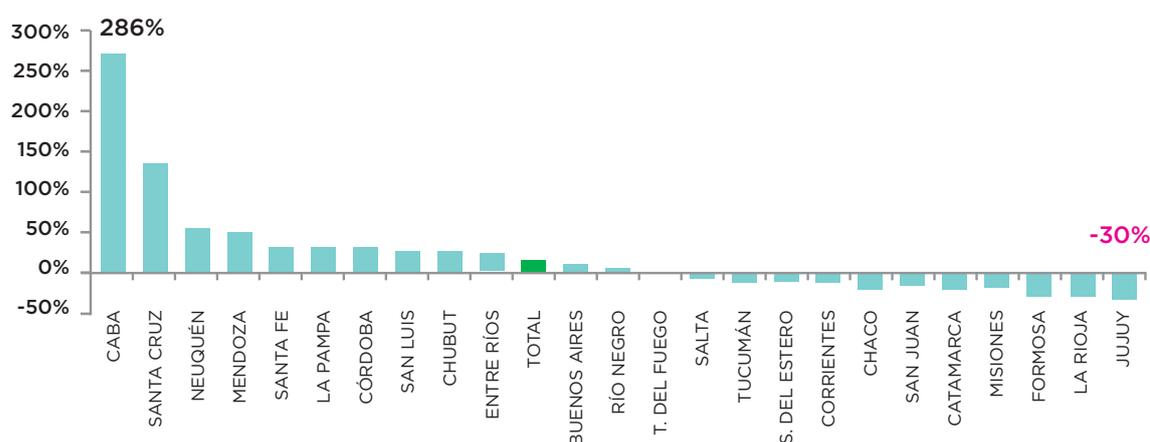
Al analizar este universo por Programa se destaca en todos los años considerados el peso del Fondo Nacional de Incentivo Docente y Compensaciones Salariales. El mismo representó el 63% del conjunto de transferencias a las provincias y el 80% de las corrientes en 2017. En total se incluyen 17 Programas en este universo, 14 de los cuales son ejecutados por el Ministerio de Educación y Deportes que totalizan el 98% del gasto considerado. A este se le suma el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda que ejecuta los programas “Apoyo para el Desarrollo de la Infraestructura Educativa” y “Formulación, Programación, Ejecución y Control de Obras Públicas”. En tanto, el programa “Fomento, Producción y Difusión del Teatro” es gestionado por el Instituto Nacional del Teatro.

Si se observa la distribución de estos fondos por jurisdicción provincial, se destaca el peso de la Provincia de Buenos Aires y de la Ciudad de Buenos Aires, que concentraron el 28% y el 13% del total transferido, respectivamente. Cabe destacar que a la primera de ellas correspondió el 37% del total de estudiantes de educación común del país.

Por su parte, si se analiza esta distribución por provincia, pero considerando el número de estudiantes de cada una de ellas en la educación común, se destaca la Provincia de Santa Cruz que recibió la mayor transferencia por alumno. En el otro extremo, la Provincia de Córdoba fue la que registró el menor valor.

Respecto al año 2015, se registran provincias donde las transferencias presentan un incremento real mayor al registrado por el total nacional (18%), así como otras en la que el crecimiento fue menor. Un tercer grupo lo constituyen las provincias cuya evolución fue menor a la inflación y, por ende, muestran una caída real.

Gráfico 8: variación real de las transferencias nacionales en educación y cultura a los gobiernos provinciales por provincia. Años 2015-2017. En porcentaje.



Fuente: Elaboración propia en base al Ministerio de Hacienda

En el primer grupo de provincias, las más favorecidas, se destaca el caso de la Ciudad de Buenos Aires que presentó un incremento real del 286% entre los años 2015 y 2017. Un factor que explica este crecimiento es la inclusión del Programa “Implementación del Plan Nacional de Educación Digital”.

El segundo grupo que muestra un crecimiento real menor al total nacional está constituido por las provincias de Buenos Aires, Río Negro y Tierra del Fuego.

En tanto, el tercer grupo constituido por las provincias que vieron disminuir las transferencias en términos reales está conformado por 11 provincias. Entre ellas, en las provincias de Jujuy, La Rioja y Formosa, la caída fue mayor al 20%.

4.3

SALUD: transferencias nacionales a las provincias

En 2017, el Gasto Público Nacional en Salud ascendió a \$95.000 millones (0,9% del PIB); y el 69% del mismo correspondió a transferencias. La mitad de estas tienen como destino al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados. Un 36% corresponde a transferencias al sector privado, e incluyen la asistencia financiera a agentes del Seguro de Salud ejecutada por la Superintendencia de Servicios de Salud y el programa de “Atención Médica a los Beneficiarios de Pensiones no Contributivas”.

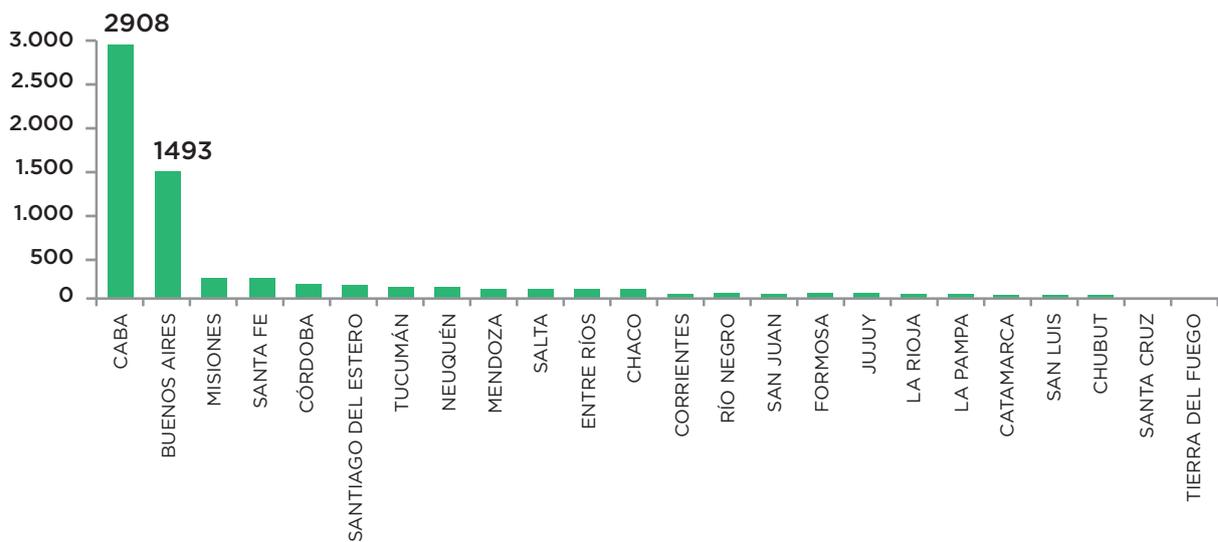
Las transferencias a las provincias en materia de Salud en 2017 alcanzaron los \$6.708 millones (poco más del 10% del total de las transferencias). El 91% de las

mismas está destinado a financiar gastos corrientes. Respecto a 2016, se observa una caída nominal del 15% y una disminución de la proporción de los gastos de capital sobre el total. En 2016, los gastos en transferencias de salud a provincias habían crecido un 44% en términos nominales.

En relación con la inflación, se observa una caída real respecto a 2016 del -32% y del -30% comparado a 2015. Esta disminución real es mayor en el caso de los gastos de capital (-63% respecto a 2016).

En 2017, el universo de las transferencias nacionales a provincias en salud se conformó por 15 programas. El 53% del presupuesto devengado se encuentra concentrado en el programa Transferencias Varias, que agrupa los recursos destinados al Hospital Garrahan y al Hospital el Cruce, entre otros. De estos programas, 11 son ejecutados por el Ministerio de Salud y concentraron el 95% del gasto.

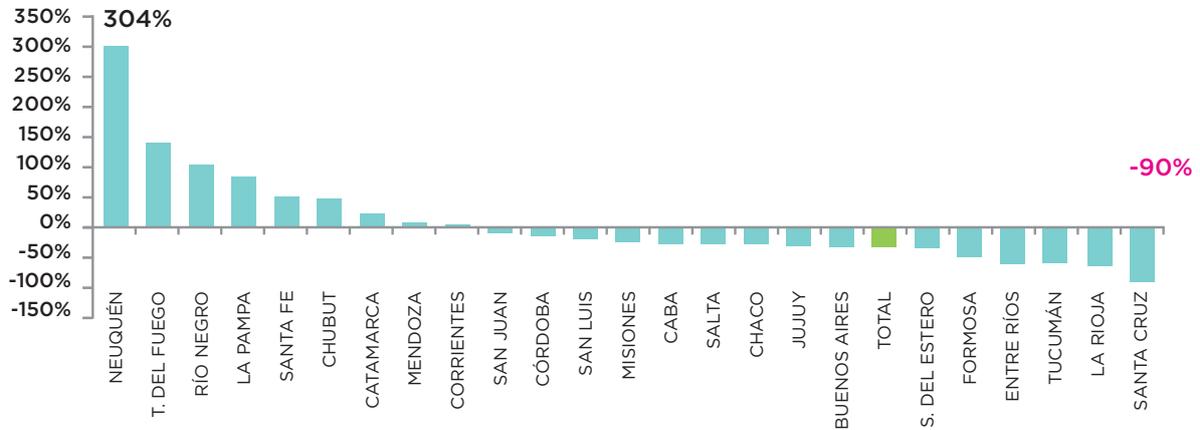
Gráfico 9: Transferencias nacionales en salud a los gobiernos provinciales por provincia. Año 2017. En millones de pesos.



Fuente: Elaboración propia en base al Ministerio de Hacienda

Al analizar las transferencias en salud por provincia, se destacó la Ciudad de Buenos Aires que recibe el 43% de los fondos transferidos, seguida por la Provincia de Buenos Aires (22%). Cabe destacar que en las transferencias recibidas por la primera se encuentra el financiamiento del Hospital Garrahan.

Gráfico 10: variación real 2015-2017 de las transferencias nacionales en salud a los gobiernos provinciales por provincia. Año 2017. En porcentaje.



Fuente: Elaboración propia en base al Ministerio de Hacienda

Quando se observa la evolución de estos fondos, se destacaron provincias que muestran un aumento real respecto de 2015, junto a otras con una caída real aunque inferior a la registrada en el total nacional (-30%). Por último, algunas provincias sufrieron una caída aún mayor a la nacional.

Entre las provincias que presentan un incremento real y se vieron favorecidas se destaca la Provincia Neuquén (+304%). En tanto en 15 provincias la evolución de las transferencias, entre el 2015 y el 2017, fue menor a la inflación.

5. Situación y políticas públicas en relación con los ODS: 1. Fin de la pobreza, 3. Salud y bienestar y 4. Educación de calidad.

Esta sección tiene como objetivo profundizar el análisis y el abordaje de los ODS que más repercusión tienen en el bienestar de las niñas, niños y adolescentes. Son los **ODS 1 (Fin de la Pobreza)**, **ODS 3 (Salud y Bienestar)** y **ODS 4 (Educación de Calidad)** los que son impactados por una mayor cantidad de programas sociales, y también por la mayor asignación de recursos en términos de Gasto Público.

A continuación, se estudiará la **situación, horizontes y principales políticas públicas vinculadas a cada uno de los ODS mencionados a partir del análisis de los principales programas presupuestarios del GPSN** y teniendo en cuenta que se ahondará en las metas y abordajes vinculados con la población objetivo de este estudio: niñas y niños de hasta 18 años de edad.

5.1.

ODS 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.



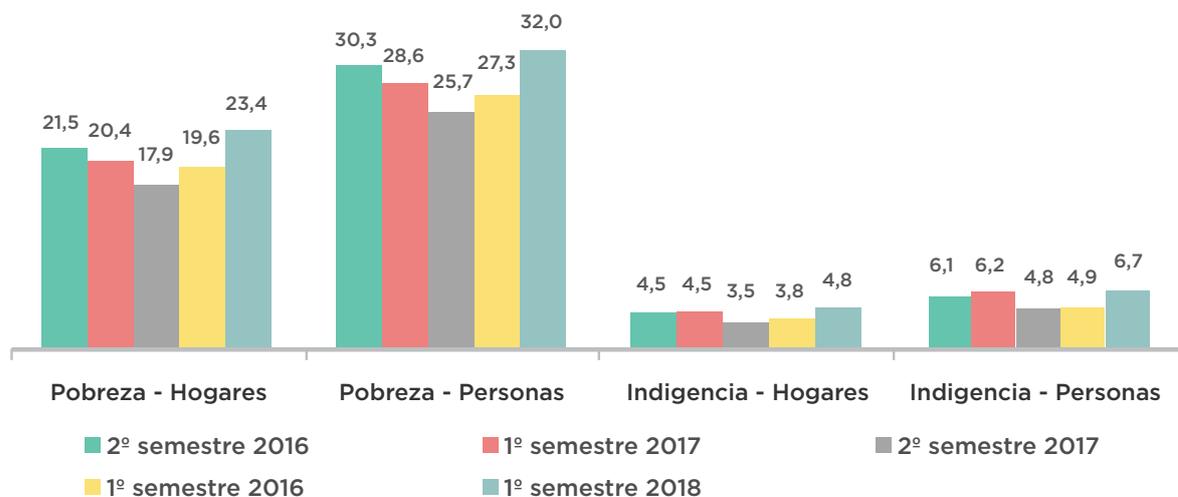
La Agenda 2030 establece el fin de la pobreza como el primero de los 17 objetivos que conforman el listado a perseguir. Naciones Unidas propone, en el marco de este objetivo, una serie de metas de las cuales la República Argentina ha adaptado y adoptado las siguientes:

1. Para 2030 reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales;

2. Poner en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, para 2030, **lograr una amplia cobertura de las personas pobres y en situación de vulnerabilidad.**

En cuanto al estado de situación, según las últimas mediciones realizadas por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), en base a la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del **segundo semestre del 2018, el 23,4% de los hogares vivía en condiciones de pobreza, comprendiendo al 32% de la población. En tanto la indigencia afectaba al 6,7% de las personas** y el 4,8% de los hogares.

Gráfico 11: evolución de la pobreza y de la indigencia



Fuente: INDEC

Ahora bien, **al centrar la mirada en la población infantil los datos de INDEC muestran una situación relativamente más grave.** En el segundo semestre de 2018, el **46,8% de los niños y niñas de 0 a 14 años eran pobres y el 10,9% pertenecían a hogares indigentes.** Un 32,2% de la población pobre y un 35,8% de los indigentes estaban comprendidos en este tramo etario.

Por su parte, el documento “Seguimiento de la Inversión Social en Niñez en base a los ODS”⁹ analiza la pobreza por **Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)** y concluye también que **este segmento poblacional experimenta peores condiciones de vida en relación con el resto de la población.** En efecto, un **11,3% de los niños, niñas y adolescentes del país tiene al menos una NBI, contra un 7,3% del total de la población.**

NIÑOS Y NIÑAS: POBREZA Y PRIVACIONES

En 2018 UNICEF presentó un estudio donde se estima la pobreza desde una perspectiva multidimensional, considerando las siguientes dimensiones: educación, protección social, vivienda adecuada, saneamiento básico, acceso al agua segura y hábitat seguro. Según el mismo, el 38% del total de la población y el 48% de las niñas y niños presenta al menos una privación no monetaria considerada básica para su bienestar.

Pobreza Monetaria y Privaciones no Monetarias en Argentina. Buenos Aires. UNICEF (2018).

El estudio presentado por UNICEF¹⁰ respecto a la pobreza monetaria en la niñez, da cuenta que, en el primer semestre de 2018, su incidencia alcanza el 42%, valor muy superior al registrado en el total de la población (27,3%). Este informe destaca que, si bien la pobreza, tanto monetaria como no monetaria, se redujo durante la última década, se mantiene en porcentajes altos.

9. Grupo Pharos, Unicef y CNCPS (2018). Seguimiento de la Inversión Social en Niñez en base a los ODS. Septiembre 2018.
10. UNICEF (2018). Pobreza Monetaria y Privaciones no Monetarias en Argentina. Buenos Aires.

En la misma línea, el Barómetro de la Deuda Social de la Infancia de la UCA analiza la pobreza en la infancia y la adolescencia desde una perspectiva monetaria y multidimensional, incluyendo dimensiones como alimentación, saneamiento, vivienda, salud, información y estimulación/educación¹¹. Respecto a la pobreza monetaria, destaca que el 48,1% y el 10,1% de los niños, niñas y adolescentes pertenece a hogares pobres e indigentes, respectivamente, en 2017.

Los números presentados dan cuenta de la importancia de poner en el centro de la agenda pública al objetivo de combatir la pobreza y garantizar protección social. Respecto de las políticas desarrolladas por el Estado Nacional, en 2017 el 80% del total de Gasto Público Social Nacional se invirtió en programas sociales que impactan en este objetivo.

Dentro de este universo, se destacan las Prestaciones Previsionales, que devengaron el 63% del monto total. Le siguen en importancia, las Asignaciones Familiares y las Pensiones no Contributivas. Entre los tres programas suman el 82% de la inversión del Estado destinado a reducir la pobreza.

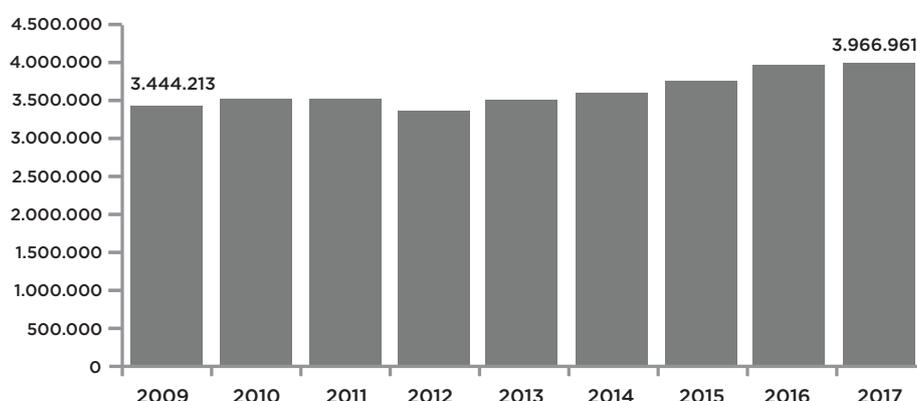
Dentro del GPSNNyAODS, el total de recursos que impactan en el ODS 1 asciende en 2017 a \$203.757 millones. En este caso, las Prestaciones Previsionales no forman parte del universo y, en consecuencia, el 91% del total está explicado por los programas: Asignaciones Familiares y Pensiones no Contributivas¹².

De este modo, el 70% del total del Gasto en Niñez y Adolescencia vinculado al ODS 1 corresponde a la categoría Gasto Específico (explicado principalmente por el Programa de Asignaciones Familiares), mientras que el resto es un Gasto Ponderado (de los cuales el 70% corresponde al Programa Pensiones no Contributivas).

El Sistema de **Asignaciones Familiares** contiene prestaciones contributivas y no contributivas. Es decir, incluye a los hijos e hijas de los y las trabajadores formales en relación de dependencia, del sector pasivo, y de los y las trabajadores informales, desocupados/as, trabajadores/as del servicio doméstico y monotributistas sociales.

En octubre de 2009 se contempló a estos últimos grupos a partir de la creación de la Asignación Universal por Hijo (AUH) a través del Decreto 1602/09 que incorporó el pilar no contributivo. Luego, en abril de 2016, a través del Decreto 593/2016, se extendió la cobertura de las Asignaciones Familiares a los hijos e hijas de los y las trabajadores monotributistas.

Gráfico 12: cantidad de nnya cubiertos por auh (a diciembre de cada año)



Fuente: ANSES

11. Tuñón, I. (2018). Diferentes representaciones de la pobreza infantil en la Argentina (2010-2017). Documento de investigación - 1ª ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2018.

12. Cabe recordar que este último programa es parte del Gasto Ponderado, en tanto incluye prestaciones que no están dirigidas al grupo poblacional objetivo de este documento. En consecuencia, el monto asignado es únicamente el que se estima corresponde a niñez y adolescencia.

Sin dudas, la puesta en marcha de la Asignación Universal por Hijo en el año 2009, y su sostenimiento y ampliación durante los años posteriores, ha constituido un paso importante tendiente a la disminución de la pobreza en la niñez y la adolescencia y a la universalización de la protección social.

Según el estudio realizado por UNICEF junto con ANSES y el Ministerio de Desarrollo Social en 2017¹³, considerando en forma conjunta los diferentes tipos de prestaciones, **el 87,4% de los niños, niñas y adolescentes reciben cobertura. En tanto, 1,6 millones no se encuentran cubiertos.**

Por su parte, el programa **Pensiones no Contributivas** incluye a las pensiones asistenciales a la vejez, invalidez y madre de 7 o más hijos/as y a las pensiones por aplicación de leyes especiales a familiares de personas desaparecidas, a ex combatientes de Malvinas y aquellas otorgadas por leyes específicas del Congreso de la Nación. En diciembre de 2017 otorgó un 1,5% más que las otorgadas en 2016. Las pensiones por invalidez representan el 72% del total.

Si bien no se trata de un programa que esté específicamente destinado a NNyA, los incluye entre los potenciales beneficiarios por lo cual se considera que se trata de un gasto ponderado¹⁴. Finalmente, vale destacar que el 9% restante del GPSNN-yAODS que impacta en este ODS se trata de un conjunto de 13 programas muy diversos, como Acciones de Vivienda y Desarrollo Urbano, Abordaje Territorial y Asistencia y Coordinación de Políticas Sociales, entre otros; de los cuales el 99% se trata de gasto ponderado.

5.2.

ODS 3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades.



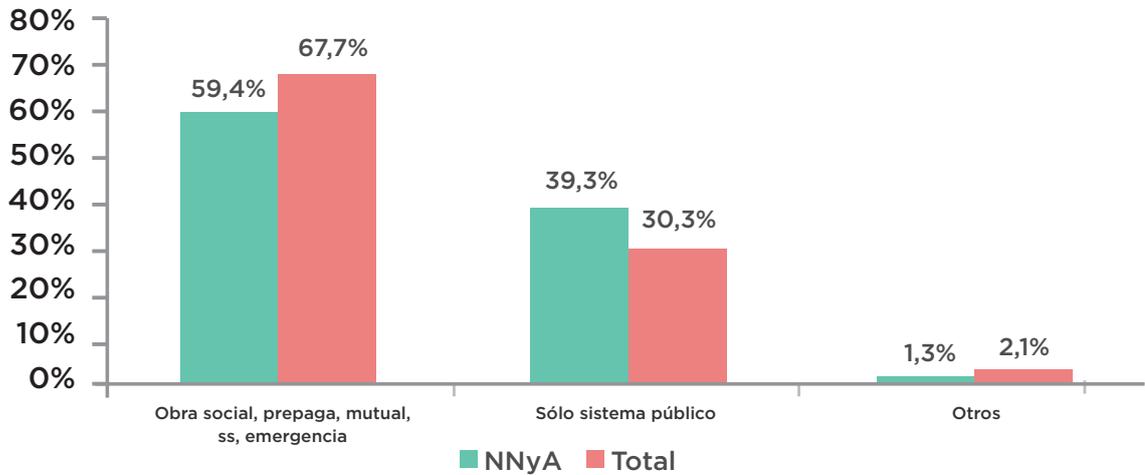
Según datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), al segundo trimestre de **2018, el 67,7% de la población cuenta con cobertura de obra social, prepaga, servicios de emergencia o mutuales, mientras que el 30,3% cuenta únicamente con las prestaciones brindadas por el hospital público.**

En lo que respecta a la población foco de este estudio, se observa un nivel de cobertura más bajo para niñez y adolescencia que para la población general: casi el 40% de los niños, niñas y adolescentes no posee obra social, mutual o prepaga en 2018, dando cuenta de la importancia del subsistema público de salud para garantizar la cobertura sanitaria universal que propone la Agenda 2030.

13. UNICEF, ANSES y Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2017). Análisis y Propuesta de Mejoras para ampliar la Asignación Universal por Hijo. Buenos Aires.

14. En esta dirección se estima que del total del presupuesto que devengó el programa en 2017, el 42,5% tuvo impacto en NNyA.

Gráfico 13: cobertura de salud. Año 2018.



Fuente: Elaboración propia con datos de EPH

Los indicadores de la Dirección de Estadísticas e Informes de la Salud del Ministerio de Salud de la Nación permiten caracterizar con mayor profundidad la situación del acceso y calidad de la salud en relación con los NNYA y a las metas de Naciones Unidas. En este caso, los principales indicadores a analizar son los de mortalidad materna y mortalidad infantil.

En cuanto a la tasa de **mortalidad materna**, esta refleja el riesgo de morir de las mujeres durante la gestación, el parto y el puerperio, y se estima como el cociente entre defunciones de mujeres por causas maternas y el número de nacidos vivos para el mismo período de tiempo. Cabe destacar que los ODS estipulan como meta para 2030, reducir la tasa mundial de mortalidad materna a menos de 70 por cada 100 000 nacidos vivos. No obstante, **Argentina estableció como meta propia alcanzar un valor del indicador de 10 por cada 100 000 nacidos vivos para el año 2030.**

En 2017, el indicador tomó un valor promedio en nuestro país de 29 cada 100.000. Es decir que, a pesar de la dispersión que los valores toman entre las diferentes provincias y que refleja desigualdades estructurales propias del territorio argentino, en promedio la meta referida a la mortalidad materna se ha alcanzado en términos del ODS de Naciones Unidas hace tiempo en nuestro país.

Por su parte, la **mortalidad infantil** relaciona las defunciones de menores de un año acaecidas durante un año y el número de nacidos vivos registrados en ese mismo año. Las metas propuestas por los ODS para este campo están vinculadas específicamente a las muertes evitables de recién nacidos y de niños menores de cinco años, y el fin es lograr que para 2030 todos los países intenten reducir la mortalidad neonatal al menos hasta 12 por cada 1.000 nacidos vivos, y la mortalidad de niños menores de cinco años al menos hasta 25 por cada 1.000 nacidos vivos. **Las metas en Argentina implican para 2030: 4,2 por cada 1.000 nacidos vivos y 8,5 de niños menores de cinco años.**

Cumpliendo las respectivas metas globales de Naciones Unidas y aún mayores a las metas locales, **en 2017 estos valores se ubicaron en 6,5 (mortalidad neonatal) y en 2016¹⁵ en 11,6 (mortalidad de niños menores de cinco años).**

Por su parte, la tasa de **mortalidad infantil** (menores de 1 año) registró en 2017 el valor de 9,3. Al igual que en el caso de la mortalidad materna, estos indicadores muestran una tendencia decreciente en los últimos años y una amplia dispersión entre las diferentes provincias, registrando valores muy superiores en el norte del país, especialmente en Chaco, Corrientes y Tucumán.

Salud sexual y reproductiva

Garantizar el **acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva** es también un ítem principal en la Agenda de Naciones Unidas y está muy ligado al bienestar de la niñez y la adolescencia. En este marco, las estadísticas nacionales revelan algunas problemáticas profundas que hay que tener en cuenta para avanzar en este campo. El 13,4% de los nacimientos de 2017 fueron de madres de hasta 19 años de edad, relación que se mantiene relativamente estable durante los últimos veinticinco años. Al analizar la información desagregada a nivel provincial, se observa que para algunas jurisdicciones dicha tasa se ubica muy por encima del promedio nacional: en Formosa, Chaco y Misiones alrededor de 1 de cada 4 nacimientos fue de madres niñas y adolescentes.

EMBARAZO ADOLESCENTE EN LA ARGENTINA

De acuerdo a los datos del Fondo de Población de las Naciones Unidas¹⁶, el 65,5% de las madres adolescentes quedaron embarazadas por no utilizar un método anticonceptivo, el 53% manifestaron que los embarazos no fueron planificados y 6 de cada 10 madres adolescentes abandonan la escolaridad a partir del embarazo.

En materia de salud, el sistema federal de gobierno de Argentina implica una concurrencia en las responsabilidades de gasto público entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales (provincias, municipios y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires). En el presente estudio, el colectivo de gasto analizado incluye únicamente las erogaciones correspondientes a la Administración Pública Nacional. No obstante, dado que dentro del universo de gasto que se analiza en este documento se incluyen las transferencias que se realizan hacia las jurisdicciones provinciales (y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) y gobiernos municipales en cada uno de los programas presupuestarios, las únicas erogaciones excluidas del análisis son las acciones que los gobiernos subnacionales financian con recursos propios y/o endeudamiento.

Del total del GPSN, se estima que un 6% impacta en el ODS 3 (poner color/iconografía correspondiente): Salud y Bienestar, lo cual equivale a \$92.046 millones en 2017. Ese monto significa un 0,9% del PIB, participación que se mantiene estable en 2015,

15. Último dato oficial disponible.

16. http://www.unfpa.org.ar/sitio/index.php?option=com_content&view=article&id=202.

2016 y 2017. En cambio, en términos reales ha experimentado un incremento de 4,2% entre 2016 y 2017. Por su parte, al circunscribir el **análisis al colectivo de niñez y adolescencia** se aprecia que las erogaciones vinculadas con este ODS **ascienden a \$25.296 millones**, de los cuales \$19.987 millones son ejecutados por el Ministerio de Salud y Desarrollo Social.

Cuadro 2: GPSNNYAODS en ODS 3 por programas presupuestarios principales

Programa	Jurisdicción	Devengado 2017 (mill \$)	%
At. Médica a los Beneficiarios de Pensiones no Contributivas	Ministerio de Salud	6.359	25%
Actividades Centrales	Administración Nacional de la Seguridad Social	3.227	13%
Asistencia Financiera a Agentes del Seguro de Salud	Superintendencia de Servicios de Salud	2.886	11%
Prevención y Control de Enfermedades Inmunoprevenibles	Ministerio de Salud	1.831	7%
Atención Sanitaria para la Comunidad	Hospital Nacional Profesor Alejandro Posadas	1.481	6%
Atención de la Madre y el Niño	Ministerio de Salud	1.255	5%
Transferencias Varias	Ministerio de Salud	1.162	5%
Desarrollo de Seguros Públicos de Salud (BIRF N° 8062-AR y 8516-AR)	Ministerio de Salud	751	3%
Lucha Contra el SIDA y Enfermedades de Transmisión Sexual	Ministerio de Salud	643	3%
Prevención, Asistencia, Control y Lucha Contra la Drogadicción	Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas de la Nación Argentina (SEDRONAR)	548	2%

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Hacienda

Del total del GPSNNyAODS vinculado al ODS 3 (poner color/iconografía correspondiente), el 9% es un Gasto Específico en NNA y está explicado en su mayoría por el programa Atención a la Madre y el Niño (más de la mitad del monto total devengado del Gasto Específico en el ODS 3 corresponde a dicho programa).

Los objetivos de este programa están muy alineados con las metas de Naciones Unidas, en tanto pretende lograr la disminución de la morbilidad materno infantil y el desarrollo integral de niños y adolescentes, y mejorar la cobertura y la calidad de los servicios. Está, a su vez, orientado a la población –que no cuenta con cobertura social y se atiende en el subsistema público de salud. Uno de los ejes centrales del programa es la asistencia alimentaria a través de la distribución de leche en polvo fortificada. En el año 2017 se entregaron 12,1 millones de kg. de leche, un 10% más que en 2016.

Por su parte, más del 90% del GPSNNyAODS en este ODS es un Gasto del tipo Ponderado, es decir, programas que impactan en grupos poblacionales más amplios que el de niñas, niños y adolescentes, y para el cual se ha estimado el impacto en niñez. Dentro de dicho universo, un 14% corresponde a Actividades Centrales de ANSES, mientras que el 60% corresponde a los siguientes programas implementados por el Ministerio de Salud y Desarrollo Social: Atención Médica a los Beneficiarios de Pensiones no Contributivas, Asistencia Financiera a Agentes del Seguro de Salud, Prevención y Control de Enfermedades Inmunoprevenibles, Transferencias Varias y Atención Sanitaria para la Comunidad (Hospital Posadas).

Es decir que el programa Asistencia Médica a los Beneficiarios de Pensiones no Contributivas tiene un peso decisivo cuando se cuantifican las herramientas de política pública en relación al ODS 3, tanto hacia la población total como cuando se circunscribe a niños, niñas y adolescentes.

5.3.

ODS 4: Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.



El cuarto ODS de la Agenda 2030 propone garantizar una **educación inclusiva, equitativa y de calidad**, así como promover en forma igualitaria oportunidades de aprendizaje durante toda la vida, entendiendo a **la educación como el principal vehículo para mejorar la calidad de vida de las personas y para el desarrollo sostenible**.

El sistema educativo de Argentina se estructura en cuatro niveles: inicial, primaria, secundaria y superior (terciaria y universitaria). Sin embargo, la Ley Nacional de Educación establece que la obligatoriedad escolar asciende a 14 años de estudios: desde los 4 años de edad hasta la finalización del nivel secundario a los 18 años.

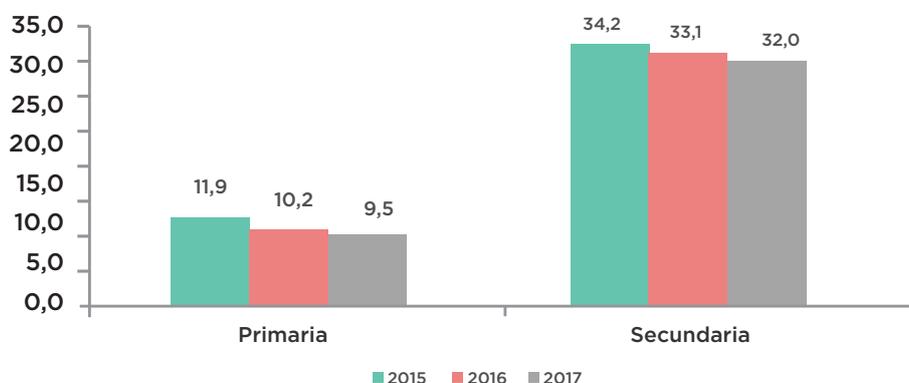
En 2017, el 99,1% de los niños y niñas de 6 a 14 años asistían a un establecimiento educativo, dando cuenta de la casi universalización del nivel primario en nuestro país. **Este porcentaje se reduce en las edades del nivel inicial (88% para los 4 años y 97,4% para los 5 años),** a pesar de que desde 2015 la escolaridad es obligatoria en dichas edades, y en la adolescencia, **entre los 15 y los 17 años, cuando comienza a incrementarse la deserción escolar (91,1%)¹⁷.**

Con respecto al **sector de gestión educativa,** en 2017 el 73% de los más de 12,7 millones de estudiantes que forman parte del sistema educativo argentino asisten a establecimientos de gestión estatal. Por su parte, la educación de modalidad común representa el 89% del sistema educativo. Asimismo, entre 2011 y 2017, el número de alumnos en dicha modalidad creció un 7%. Respecto a la estructura por nivel educativo, el nivel primario presenta la mayor participación, aunque fue perdiendo peso de la mano del crecimiento de la participación del nivel inicial y del nivel superior no universitario.

En cuanto a **la problemática de la deserción escolar,** un estudio realizado por UNICEF¹⁸ sobre la adolescencia en nuestro país señala: “En Argentina **medio millón de adolescentes están fuera de la escuela y solo la mitad de los que ingresan finalizan el nivel secundario.** El abandono escolar está fuertemente relacionado con el embarazo adolescente y con la inserción temprana en el mercado de trabajo, así como con otros riesgos que pueden conllevar a situaciones de exclusión social.” (UNICEF 2017, p.16).

Asimismo, otros indicadores permiten evidenciar problemáticas educativas para la niñez y la adolescencia de la Argentina. Uno de ellos es la **tasa de sobriedad,** es decir, el porcentaje de estudiantes con edad mayor a la edad teórica correspondiente al año de estudio en el cual están matriculados. Este indicador oscila en el **30% en el nivel secundario y triplica a la evidenciada en el nivel primario.** Ambos niveles presentan una evolución decreciente en los últimos años, tendencia necesaria para alcanzar las **metas propias que Argentina se propuso para 2030: 1,9% para el nivel primario y 21,7% para el nivel secundario.**

Gráfico 14: tasa de sobriedad por nivel educativo. Años 2015 a 2017.



Fuente: Relevamientos Anuales. DIEE. Ministerio de Educación de la Nación

17. SIEMPRO (2018). Sistema de Indicadores Sociales. En base a EPH II Trimestre 2017. Diciembre 2018, Buenos Aires.

18. UNICEF Argentina (2017). Para Cada Adolescente una Oportunidad Posicionamiento sobre Adolescencia, Buenos Aires.

Otro indicador relevante es la tasa de promoción efectiva, que estima el porcentaje de estudiantes que se matricula en el siguiente año de estudio. Este indicador -junto a la tasa de abandono interanual- permite valorar la capacidad de retención de la escuela. En tanto, la tasa de repitencia es un indicador importante a la hora de evaluar la trayectoria educativa de las y los estudiantes.

Cuadro 3: tasa de promoción efectiva, tasa de repitencia y tasa de abandono, 2014 a 2016.

Indicador	Año	Primaria	Secundaria
Tasa de Promoción Efectiva	2014	97,2	79,6
	2015	97,1	79,8
	2016	96,2	78,6
<i>Meta Argentina</i>	2030	99,9	92,01
Tasa de Repitencia	2014	2,0	9,6
	2015	2,1	10,0
	2016	3,2	10,9
<i>Meta Argentina</i>	2030	0,01	4,41
Tasa de Abandono Interanual	2014-2015	0,8	10,8
	2015-2016	0,7	10,2
	2016-2017	0,6	10,5
<i>Meta Argentina</i>	2030	0,0	3,58

Fuente: Relevamientos Anuales. DIEE. Ministerio de Educación de la Nación

Al analizar la información estadística, se puede observar que la **tasa de promoción efectiva es alta en el nivel primario, en tanto en la escuela secundaria presenta valores más bajos**. En los otros dos indicadores considerados, también se observa la peor performance del nivel secundario. Asimismo, se puede apreciar que la tendencia que tomaron los indicadores en los últimos años ha sido contraria en varios casos a lo necesario para que los indicadores alcancen las metas que Argentina planteó en el marco de la Agenda de UN: la tasa de promoción efectiva experimentó una leve disminución y la de repitencia, un pequeño aumento en ambos niveles educativos. En cambio, la tasa de abandono cayó en el caso del nivel primario y aumentó muy levemente el último año en el nivel secundario.

Respecto al **desempeño educativo**, los resultados del operativo de evaluación de la calidad educativa **“Aprender 2017” muestran mejoras en el nivel primario con respecto al Operativo Nacional de Evaluación (ONE) del año 2013**. Asimismo, en el nivel secundario se observan mejoras significativas en el desempeño del área Lengua, tanto en comparación con la evaluación Aprender 2016 como con el ONE 2013. Sin embargo, en Matemática, el porcentaje de alumnos por debajo del nivel básico asciende al 41,3% y se incrementa en comparación a las mediciones anteriores.

En suma, sin duda la Argentina presenta indicadores de escolaridad y alfabetización altamente satisfactorios, especialmente en comparación a otros países de la región. Sin embargo, enfrenta **desafíos en materia educativa vinculados a la calidad de la educación, al desempeño y, en particular, al ingreso y permanencia de los adolescentes** en el sistema. En este sentido, es fundamental continuar avanzando en políticas públicas que garanticen alcanzar mejoras en todos los indicadores comprometidos en las metas de la Agenda 2030.

En este apartado que indaga sobre las políticas públicas de educación llevadas a cabo y financiadas por el Estado Nacional tendientes al cumplimiento de los ODS, cabe destacar que, al igual que en el caso de Salud, para el logro de una educación de calidad los estados subnacionales desempeñan un papel central dado su importante rol en la ejecución de la política educativa a partir de la descentralización en este campo. Para tener dimensión de ello, en **2015 el 72% del gasto público consolidado en la función Educación, Cultura, y Ciencia y Técnica fue ejecutado por el nivel sub-nacional. Si sólo se considera al gasto en Educación Básica, esta proporción asciende al 93%.**

Según la Ley de Educación Nacional (Ley 26.206), “el Estado Nacional fija la política educativa y controla su cumplimiento con la finalidad de consolidar la unidad nacional, respetando las particularidades provinciales y locales”. Además, la ley establece como función del Poder Ejecutivo Nacional, la contribución con asistencia técnica y financiera a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para asegurar el funcionamiento del sistema educativo.

El Gasto Público Social Nacional que impacta en el cumplimiento del **ODS 4** en el total de la población ascendió en 2017 a \$201.309 millones. Esta cifra representa el 12,6% del Gasto Social Total. Se observa un crecimiento interanual en relación con el PIB, pasando de representar el 1,75% en 2016 a 1,91% en 2017. En este universo, el programa presupuestario Desarrollo de la Educación Superior concentra el 44% de los recursos, cuyas erogaciones son principalmente las asistencias financieras a las universidades nacionales.

El GPSNNyAODS en este ODS, en 2017, alcanzó los \$50.831 millones. El 47% de estos fondos corresponde al Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID) creado en el año 1998 por la Ley 25.053, que consiste en el aporte que hace el Estado Nacional al salario de los docentes provinciales a través de la transferencia de recursos a las provincias. La mitad del gasto en el FONID se destinó a la Provincia de Buenos Aires, la Ciudad de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe.

Cuadro 4: gasto específico del GPSNNYAODS vinculado al ODS 4 por programa presupuestario

Programa	Jurisdicción	Devengado 2017, mill.\$
Fondo Nacional de Incentivo Docente y Compensaciones Salariales	Ministerio de Educación y Deportes	24.115
Gestión Educativa y Políticas Socioeducativas	Ministerio de Educación y Deportes	4.541
Implementación del Plan Nacional de Educación Digital	Ministerio de Educación y Deportes	3.646
Innovación y Desarrollo de la Formación Tecnológica	Ministerio de Educación y Deportes	3.326
Infraestructura y Equipamiento	Ministerio de Educación y Deportes	3.136
Fortalecimiento Edificio de Jardines	Ministerio de Educación y Deportes	1.841
Acciones de Formación Docente	Ministerio de Educación y Deportes	1.376
Promoción y Asistencia a los Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios	Ministerio de Desarrollo Social	548
Políticas Federales para la Promoción de los Derechos de Niños y Adolescentes	Ministerio de Desarrollo Social	322
Actividades Comunes a los Programas 44, 45, 46 y 47	Ministerio de Desarrollo Social	270
Mejoramiento de la Calidad Educativa	Ministerio de Educación y Deportes	232
Servicio de la Biblioteca de Maestros	Ministerio de Educación y Deportes	26

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Hacienda

Del análisis del GPSNNYAODS vinculado al **ODS 4** por función del gasto, se destaca Educación y Cultura (90%), seguido por Seguridad Social, Promoción y Asistencia Social y Ciencia y Técnica. Por su parte, el 85% del gasto en este objetivo comprende programas dirigidos específicamente a NNyA (es un Gasto Específico) y reúne 12 programas ejecutados mayoritariamente por el Ministerio de Educación y Deportes. El 15% restante corresponde a la categoría Gasto Ponderado, y es ejecutado por ANSES y los Ministerios de Cultura, de Educación y Deportes y de Ciencia y Técnica.

6. Reflexiones

El Estado Argentino desarrolla diversas políticas públicas tendientes a garantizar los derechos de la niñez y la adolescencia y a avanzar hacia el logro de las metas fijadas en cada uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en materia de cuidado y protección de esta población.

Al cuantificar los recursos destinados al conjunto de políticas y programas que impactan directa o indirectamente en el logro y/o avance de los nuevos objetivos de las Naciones Unidas **con foco en las niñas, niños y adolescentes, se observa una inversión nacional sostenida durante los últimos años.** En el año **2017**, esta inversión medida en **porcentaje del PIB fue de 2,74%** y se mantuvo en niveles similares a los del año base (2015). Asimismo, corresponde al **18% del Gasto público Social Nacional** (\$ 289.608 millones).

El **Gasto Específico**, es decir aquel destinado de modo exclusivo al grupo etario contemplado en este estudio, representa el **65% del GPSNNyAODS** y ha presentado mayor dinamismo. Su crecimiento se explica principalmente por la expansión del sistema de Asignaciones Familiares que tiene un importante impacto en el ODS 1 (color) referido a poner fin a la pobreza. En cambio, el restante 35% del GPSNNyAODS lo constituye el Gasto Ponderado (dirigido a sectores poblacionales más amplios incluidos los niños, niñas y adolescentes) y presenta una caída real.

Este estudio se centró además en tres Objetivos de Desarrollo Sostenible: el **ODS 1** (Poner fin a la pobreza), el **ODS 3** (Garantizar una vida sana y promover el bienestar) y el **ODS 4** (Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad, y promover oportunidades de aprendizaje). Los tres son impactados por un mayor número de programas y de recursos, por dicho motivo fueron seleccionados para ser analizados con mayor profundidad en el presente trabajo, tanto en términos de estado de situación respecto a las metas establecidas por Naciones Unidas como de programas destinados a esos fines.

En ese marco, se han encontrado algunos elementos importantes, especialmente en términos de **pobreza y salud**, donde los diferentes índices de niños, niñas y adolescentes en **situación de vulnerabilidad** son significativos. En el campo de la **educación**, Argentina muestra una situación relativamente mejor que sus pares en cuanto a escolarización y alfabetización, aunque hay problemáticas específicas vinculadas a la **calidad y la permanencia** que también merecen especial atención.

En términos de políticas públicas, el Estado Nacional contribuye a disminuir esas vulnerabilidades principalmente a partir de los *programas Asignaciones Familiares* (tanto en su pilar contributivo como el no contributivo), *Pensiones no Contributivas*,

Transferencias Varias en Salud, Atención de la Madre y el Niño y el Fondo Nacional de Incentivo Docente.

Asimismo, los esfuerzos estatales por alcanzar las metas acordadas son sostenidos no sólo desde el **nivel nacional sino también desde los niveles subnacionales**. Dado el ordenamiento institucional del Gasto Público en nuestro país, los Estados Provinciales cumplen un papel importante especialmente en materia de salud y educación, acciones que impactan considerablemente en el bienestar de la niñez y la adolescencia.

Para el desarrollo de estas acciones, **las provincias cuentan con recursos propios y recursos que son transferidos desde el Estado Nacional**. En particular, **más del 40% del gasto provincial en estas funciones se financia con recursos que transfiere Nación**. Del análisis de su evolución en los períodos analizados se desprende que, mientras las **transferencias en educación crecieron por encima de la inflación** tanto en 2016 como en 2017, **las correspondientes a salud mostraron la trayectoria inversa**, registrando caídas reales anuales del orden del 30% en ambos años.

Asimismo, **las jurisdicciones que mayor parte de los recursos nacionales destinados a salud y educación reciben son la Ciudad y la Provincia de Buenos Aires**. En esta dinámica se destacan los fondos nacionales que recibe el Hospital Garrahan (de CABA) y que casi el 40% de los y las estudiantes del país residen en la provincia de Buenos Aires. Si se estima el gasto por estudiante, la provincia más beneficiada en términos de transferencias es Santa Cruz.

En suma, los resultados arribados en el presente trabajo arrojan que, **aún cuando se observa una inversión sostenida en infancia, quedan importantes desafíos vinculados a la reducción de la pobreza en la niñez, la inclusión educativa en la adolescencia, la mejora de la calidad educativa y la ampliación de la cobertura en salud**, entre otros. También surgen interrogantes acerca de la evolución y dinámica de los fondos vinculados a algunos programas con alta repercusión en el bienestar de los niños, niñas y adolescentes que han sufrido en los últimos años una disminución de las erogaciones en términos reales.

En ese marco, continuar el trabajo de **medir la inversión en infancia** en base a la agenda de desarrollo sostenible 2030, así como proceder a su evaluación y monitoreo frecuentes son **herramientas fundamentales** para contribuir a la superación de las vulnerabilidades encontradas.

Es en este sentido que el presente análisis incluye la cuantificación y evolución del Gasto Público Nacional, la caracterización de los principales programas públicos que lo componen, el estudio de la distribución del gasto nacional entre las provincias, y los aspectos vinculados al estado de situación con respecto a las metas de la agenda de Naciones Unidas. Entendemos que estudios de estas características representan aportes fundamentales para poner en el centro de la agenda pública a la garantía del goce de los derechos sociales, económicos y culturales de niñas, niños y adolescentes, en el marco de la Agenda 2030.



www.odsargentina.gob.ar

