

¿CÓMO INFLUENCIAR UNA MAYOR INVERSIÓN SOCIAL EN LA INFANCIA?

Argumentos y estrategias



Foto de portada:
Premios Iberoamericanos 2003 / Melchor Herrera B. "Niños Poetas"- Panamá

ISBN: 92-806-3878-5
Derechos reservados 2005

Producido por:
UNICEF, Oficina Regional para América Latina y el Caribe

Ciudad del Saber, Edificio 131
Apartado 3667 Balboa, Ancón
Panamá Rep. de Panamá
Tel. (507) 315-7400 • Fax: (507) 317-0258
Email: tacro@uniceflac.org • Web: <http://www.unicef.org>



¿CÓMO INFLUENCIAR UNA MAYOR INVERSIÓN SOCIAL EN LA INFANCIA?








Argumentos y estrategias

“Los 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”

**Convención sobre los Derechos del Niño,
Artículo 4**

Este documento fue preparado por la Unidad de Políticas Públicas de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe (TACRO) del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), tomando como base un informe de consultoría preparado por Daniel Badillo. Agradecemos asimismo los valiosos comentarios y sugerencias de la red de puntos focales de políticas públicas de UNICEF en la región.

CONTENIDO

	Siglas	2
	Recuadros y diagramas	3
	Introducción	4
	MÓDULO 1	
	¿Por qué invertir en las personas, en general, y en la infancia, en particular?	8
	MÓDULO 2	
	¿Cómo vincular la inversión social con el cumplimiento de derechos?	14
	1. ¿Cuáles son los aspectos a analizar en el presupuesto desde un enfoque de derechos?	
	2. ¿Cómo resolver la tensión entre universalidad y responsabilidad fiscal?	
	3. ¿Cómo resolver la tensión entre la indivisibilidad de derechos y la priorización de gastos?	
	MÓDULO 3	
	¿Cómo determinar estrategias para influenciar el gasto social, adecuadas al contexto del país y a las capacidades disponibles?	20
	MÓDULO 4	
	¿Cómo desarrollar las herramientas técnicas necesarias para analizar, monitorear e influenciar la inversión social desde la perspectiva de los derechos de la infancia?	24
	1. ¿Cómo definir la inversión social para efectos del análisis y monitoreo?	
	2. ¿Cómo asegurar el acceso a la información presupuestaria?	
	3. ¿Cómo desarrollar un sistema de información presupuestaria?	
	4. ¿Cómo analizar y monitorear el gasto social?	
	MÓDULO 5	
	¿Cómo llevar a cabo una eficaz campaña de abogacía a favor de la inversión social en la infancia?	30
	1. ¿Cómo construir alianzas con actores sociales y políticos claves?	
	2. ¿Cómo desarrollar mensajes básicos y efectivos para abogar por una mayor inversión social en la infancia?	
	MÓDULO 6	
	¿Cómo fortalecer las capacidades del sector público y la sociedad civil a favor de una mayor inversión en la infancia?	36
	Bibliografía	42

SIGLAS

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CDN	Convención sobre los Derechos del Niño
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
FMI	Fondo Monetario Internacional
FNUAP	Fondo de Población de las Naciones Unidas
FODESAF	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
IDRC	International Development Research Centre
MDG/ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
NNUU	Naciones Unidas
OCA	Orçamento Criança e Adolescentes
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización no gubernamental
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Proyecto de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera
TACRO	Oficina Regional para América Latina y el Caribe (UNICEF)
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNIFEM	Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer

RECUADROS Y DIAGRAMAS

- Diagrama 1.1. Resumen de los argumentos a favor de la inversión social
- Recuadro 1.1. Experiencias de cuantificación de costos
- Recuadro 1.2. ¿Inversión social versus crecimiento económico?
- Diagrama 2.1. Relación entre el presupuesto y la realización progresiva de derechos
- Recuadro 2.1. “Hasta el máximo de los recursos disponibles”
- Recuadro 2.2. Marcos clasificatorios presupuestarios por derechos
- Recuadro 3.1. ¿Inversión social o inversión social en la niñez?
- Recuadro 4.1. “Alimentando” el presupuesto:
una mirada a los impuestos
- Diagrama 5.1. Fases del ciclo presupuestario
- Recuadro 5.1. Campañas de abogacía y comunicación a favor de la inversión social
- Recuadro 6.1. Experiencias en el desarrollo de capacidades

INTRODUCCIÓN



Garantizar los derechos de niños, niñas y adolescentes implica no solamente una responsabilidad legal y moral. También tiene implicancias para las políticas económicas y sociales y, por consiguiente, para la asignación de los recursos financieros de un país.

El análisis de la situación de la infancia y la adolescencia en América Latina y el Caribe indica una brecha entre el reconocimiento jurídico-formal de sus derechos y la implementación efectiva de los mismos. Si bien esta situación de incumplimiento de derechos se presenta en varios ámbitos, se puede decir que ellos se resumen de manera dramática en la pobreza infantil y adolescente. En efecto, aproximadamente un 60% de los niños y niñas menores de 12 y el 50% de los adolescentes de 13 a 19 años viven en la pobreza frente a 35% de adultos viviendo en la misma condición.¹

A fin de promover un cambio efectivo en este contexto, es necesario colocar los derechos de niños, niñas y adolescentes en el centro de las políticas públicas, particularmente de las políticas presupuestarias. El volumen y uso de los recursos públicos asignados al cumplimiento de los derechos de la infancia y la adolescencia constituye un importante indicador del grado de prioridad que otorgan los Estados a tal fin. Una mayor y más equitativa inversión social es un instrumento clave para la implementación de derechos y, por tanto, de equidad.

Frente a este contexto, UNICEF promueve la inversión social en la infancia como una prioridad regional en América Latina y el Caribe. Conjuntamente con aliados y contrapartes, UNICEF apoya a los Estados para traducir sus compromisos políticos en decisiones de política pública presupuestaria, al tiempo que promueve iniciativas de monitoreo y análisis de presupuestos públicos tanto a nivel nacional como local. Tales iniciativas persiguen el objetivo de influenciar una asignación más equitativa y eficiente de los recursos públicos, así como la transparencia y la participación ciudadana en las políticas de inversión social.

Garantizar los derechos de niños, niñas y adolescentes implica no solamente una responsabilidad legal y moral. También tiene implicancias para las políticas económicas y sociales y, por consiguiente, para la asignación de los recursos financieros de un país.

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

1. CEPAL y UNICEF, *La pobreza en América Latina y el Caribe aún tiene nombre de infancia*, México y Panamá, 2002.; CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2002-2003*, Santiago de Chile, 2003.

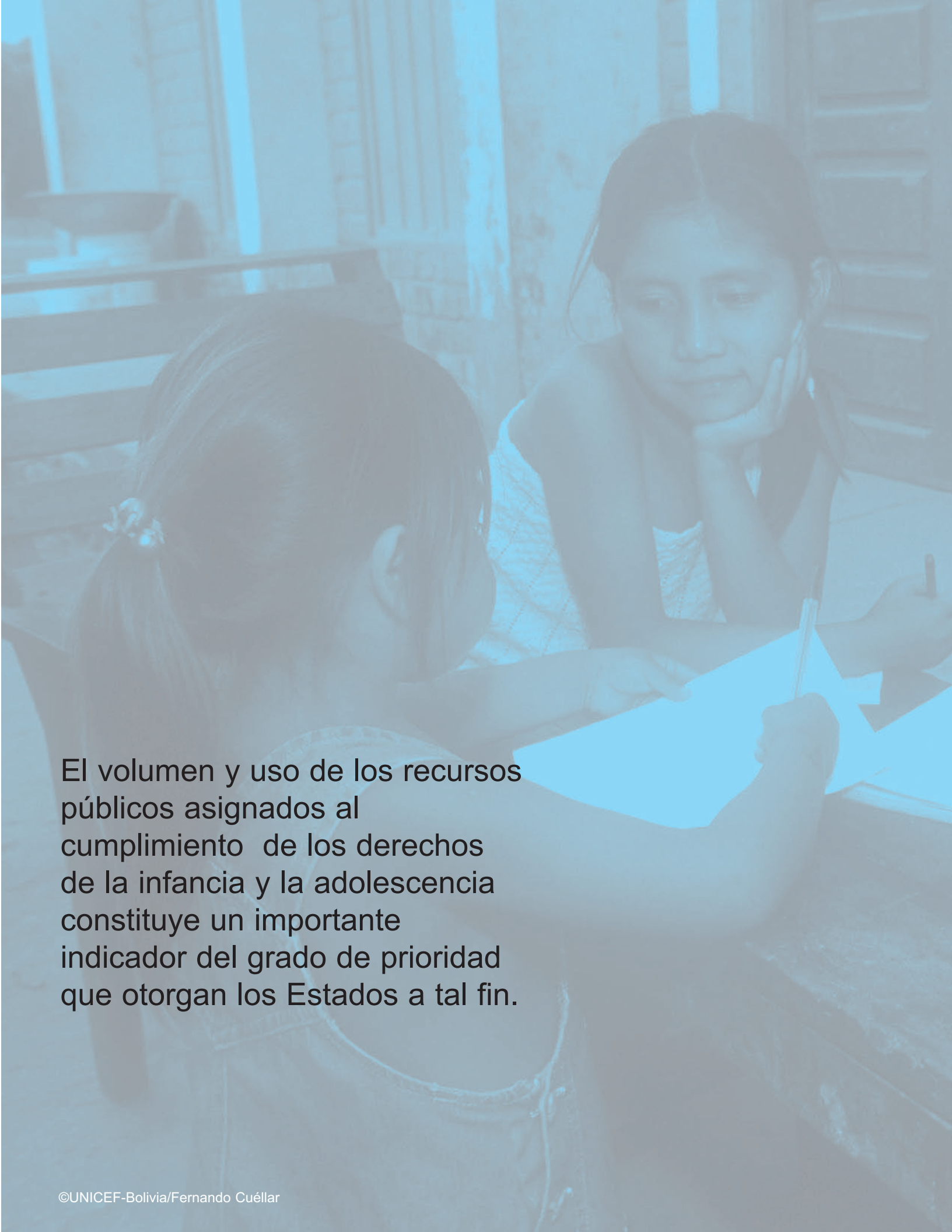
de rendición de cuentas en la implementación de políticas públicas.

Partiendo de experiencias ya existentes en los programas de cooperación de UNICEF y contrapartes en algunos países de la región, el presente documento propone argumentos y estrategias para orientar la tarea de influenciar a favor de una mayor inversión social en la infancia. Se trata de recomendaciones generales que deberán ser adecuadas a las especificidades del contexto y las necesidades de cada caso.

El documento se presenta en módulos que pueden abordarse de manera independiente, sin una necesaria conexión secuencial. La idea es encontrar un “punto de entrada” para influenciar a favor de una mayor inversión social de acuerdo a cada contexto. Por ejemplo, puede que se decida hacer un diagnóstico de la inversión social y con ello elaborar recomendaciones sobre cómo mejorar la eficiencia de la inversión en la infancia, sin necesariamente asumir una tarea más continua de monitoreo y análisis presupuestario. O bien, puede brindarse asistencia técnica a un ministerio social para la priorización de la inversión en programas sociales con mayor impacto en la infancia. O bien puede que en una coyuntura preelectoral, la ocasión sea propicia para plantear un análisis y propuesta de reasignación presupuestaria como un evento puntual y no un proceso sostenido.

Los módulos son los siguientes:

- **Módulo 1**, que plantea un conjunto de argumentos teórico-conceptuales para responder a la pregunta *¿Por qué invertir en las personas, en general, y en la infancia, en particular?*
- **Módulo 2**, que propone argumentos para responder a la pregunta *¿Cómo vincular la inversión social y el cumplimiento de derechos?*
- **Módulo 3**, que propone una evaluación estratégica del contexto nacional para responder a la pregunta *¿Cómo determinar estrategias para influenciar el gasto social adecuadas al contexto del país?*
- **Módulo 4**, que ofrece herramientas e instrumentos técnicos para responder a las preguntas *¿Cómo definir la inversión social para efectos del análisis y el monitoreo?, ¿Cómo asegurar el acceso a la información presupuestaria?, ¿Cómo desarrollar un sistema de información presupuestaria? ¿Cómo analizar y monitorear el gasto social?*
- **Módulo 5**, que propone argumentos y estrategias de abogacía política y de comunicación para responder a las preguntas *¿Cómo llevar a cabo una campaña eficaz de abogacía a favor de la inversión social en la infancia? ¿Cómo construir alianzas con actores sociales y políticos claves? ¿Cómo desarrollar mensajes básicos y efectivos para abogar por una mayor inversión social en la infancia?*
- **Módulo 6**, que ofrece estrategias para responder a la pregunta *¿Cómo fortalecer las capacidades institucionales del sector público y la sociedad civil en el ámbito de las políticas públicas de inversión social?*



El volumen y uso de los recursos públicos asignados al cumplimiento de los derechos de la infancia y la adolescencia constituye un importante indicador del grado de prioridad que otorgan los Estados a tal fin.

MÓDULO 1

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



Este módulo ofrece argumentos para la construcción de un marco conceptual para abogar a favor de la inversión social ante actores gubernamentales y de la sociedad civil. El mismo deberá vincular la superación de la inequidad y la exclusión en las políticas de desarrollo con una agenda nacional por los derechos de la infancia que debe financiarse con recursos adecuados y suficientes. El marco conceptual deberá plantear el bienestar de niños y niñas como condición básica del desarrollo humano sustentable y de la gobernabilidad democrática.

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

Argumento ético

Este argumento parte de considerar a la inversión social como un imperativo ético. En efecto, la universalidad de los derechos humanos (civiles, políticos, económicos, sociales y culturales), deben constituir el fundamento de una nación que persigue la equidad e igualdad de sus ciudadanos. El fin último de toda política pública, en un Estado social de derecho, constituye el bienestar y el cumplimiento de los derechos de todos los ciudadanos y en particular de los niños y niñas. La universalidad de derechos es la condición para lograr una mayor integración social, un próspero desarrollo económico y la consolidación de la democracia. Sin embargo, implementarla tiene para los países implicancias

financieras. Es decir, se requiere una adecuada inversión. La Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) - ratificada por todos los países de América Latina y el Caribe - garantiza a niños, niñas y adolescentes la satisfacción de sus necesidades básicas como derecho económico y social y establece que los Estados deben hacer efectivos dichos derechos *“hasta el máximo de los recursos que dispongan”* (artículo 4). Desde esta óptica, la inversión social se constituye en un instrumento de implementación de derechos, y por tanto de equidad y bienestar.²

El fin último de toda política pública, en un Estado social de derecho, constituye el bienestar y el cumplimiento de los derechos de todos los ciudadanos y en particular de los niños y niñas.

Argumento económico

Este argumento trata de evidenciar los estrechos y complementarios vínculos existentes entre la política social y la política económica y, con ello, los beneficios derivados de la inversión social sobre el crecimiento económico y la productividad. Por un lado, la política social tiene un impacto económico. Es importante mostrar que los países sin gente educada y sana, vale decir con baja inversión social, no pueden introducir conocimiento y progreso

² La relación entre derechos humanos e inversión social se desarrolla con más detalle en el Módulo 2.

tecnológico en sus procesos productivos, fuente primordial de ganancias de productividad. A su vez, una mayor productividad permite abaratar costos y, por ende, tener precios más bajos y alcanzar mayores niveles de competitividad en el mercado global. Ello produce un efecto dinamizador del crecimiento económico, del empleo y del nivel de vida de las personas. Niños bien nutridos y alimentados

crecimiento económico. Desde esta óptica, la inversión social es vista como un instrumento de crecimiento económico y ganancias de productividad para mejorar el desarrollo económico. Finalmente, se debe resaltar que la política económica y la política social tienen una importante incidencia en la reducción de las disparidades, lo cual potencia el crecimiento económico y su capacidad reductora de pobreza.

Diagrama 1.1. . Resumen de los argumentos a favor de la inversión social



desarrollan óptimas capacidades físicas e intelectuales y constituyen la reserva productiva de la sociedad del futuro; trabajadores educados, calificados y sanos permiten potenciar las fuentes del crecimiento económico presente, adaptándose a las necesidades de conocimiento y destrezas cambiantes que la nueva economía exige.

Por otro lado, la política económica tiene un impacto social. Se debe mostrar que el crecimiento económico y su adecuada distribución es la fuente que amplía los recursos y permite generar montos suficientes para aumentar sostenidamente la inversión en la gente y la inversión productiva, fuentes esenciales del

Argumento político

Este argumento se apoya en los fuertes vínculos entre el ámbito social y el político. En efecto, una inversión social insuficiente, con acentuados niveles de inequidad y severa pobreza constituye una combinación perjudicial para el desarrollo y fortalecimiento de la democracia en los países. Tal condición social de privación debilita tanto las instituciones, como los valores y la cultura de participación y convivencia solidaria que son esenciales para la vida democrática. Por el contrario, una inversión social y un desarrollo humano sostenidos son capaces de ensanchar las oportunidades para sectores cada

Recuadro 1.1. Experiencias de cuantificación de costos

- Guatemala ha cuantificado el costo de universalizar el acceso de todos los niños y niñas a la educación y salud básicas en la publicación *Guatemala invierte en su niñez y adolescencia*.
- En Brasil, la Rede Amiga ha cuantificado el costo de cubrir las metas de Un Mundo Apropiado para los Niños en la publicación *Um Brasil para as Crianças*.
- La Oficina Regional de UNICEF TACRO conjuntamente con CEPAL han cuantificado y publicado *Las necesidades de la inversión en la infancia para alcanzar las metas de la Agenda del Plan de Acción Iberoamericano*.
- En Paraguay, el proyecto UNDP-UNICEF “Gasto Social en el Presupuesto” ha cuantificado el costo para el país de cubrir los servicios sociales prioritarios que permitirían alcanzar las Metas del Milenio.⁵

vez más amplios de la población, construyendo canales de movilidad y ascenso social y generando procesos estables de integración social. Desde esta óptica, la inversión social constituye uno de los terrenos más fértiles para la consolidación de la gobernabilidad democrática.

A fin de que los argumentos expuestos puedan aplicarse de manera real al país respectivo, es recomendable realizar estudios que permitan complementar los argumentos conceptuales con datos del contexto nacional. Para ello, se sugiere considerar al menos cuatro posibilidades:

- Cuantificar el **costo de universalizar** el acceso de todos los niños y niñas del país a la educación y a la salud básicas, a niveles de alimentación y nutrición adecuados, y a agua potable y saneamiento. Con ello, se demostraría a autoridades de Gobierno y a la sociedad el esfuerzo financiero requerido para dar cumplimiento a los derechos esenciales de la infancia. El estudio debe proponer además alternativas de cómo financiar ese costo.

- **Probar y medir³ las relaciones existentes entre la inversión social, el capital humano, la productividad y el crecimiento económico.** Se trata de medir estadísticamente la manera en que se modifican unas variables ante variaciones de las otras: ¿cómo cambia la tasa de analfabetismo y la esperanza de vida ante variaciones en la inversión social en educación y salud?, ¿cómo cambia la productividad ante cambios de la tasa de analfabetismo y la esperanza de vida?, ¿cómo cambia la tasa de crecimiento económico ante variaciones de la productividad?, ¿cómo cambian los montos de inversión social ante cambios en el crecimiento económico?⁴

- Determinar la **inversión necesaria** para alcanzar compromisos y metas que cada país decida tener como guía para determinar sus inversiones, por ejemplo, las Metas del Milenio (MDG) o los Planes Nacionales de Acción o algunas otras metas establecidas para la Infancia. Se deberá efectuar recomendaciones sobre cómo financiar ese monto óptimo en un período de tiempo determinado.

3. Existen varios estudios que comprueban estas relaciones a nivel de América Latina y se pueden usar como herramientas de abogacía. Véase por ejemplo Ranis, Gustav y Stewart, Frances, “Crecimiento Económico y Desarrollo Social en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, No. 78, enero de 2003.
4. Véase por ejemplo UNICEF Ecuador, *Programa de Financiamiento Sostenible de la Inversión Social en el Mediano y Largo Plazos, Capítulo II: Experiencias internacionales sobre la incidencia del gasto social en el capital humano, el crecimiento y la productividad*, Quito, 2004.
5. Véase: www.gastosocial.org.py

- Cuantificar el **costo acumulado y progresivo de no invertir** los recursos suficientes y adecuados en servicios sociales básicos para la infancia. Se debe tener claro cuánto le cuesta al país tener niños desnutridos o mal nutridos, niños fuera de la escuela, altos niveles de deserción escolar, niños sin programas de vacunación y atención sanitaria

básica y niños sin cobertura de agua potable y saneamiento. Asimismo, es recomendable determinar también los costos de la no inversión social en términos de productividad y crecimiento económico futuro, así como en términos políticos (efectos en la gobernabilidad democrática) y social (efectos negativos de la exclusión social).

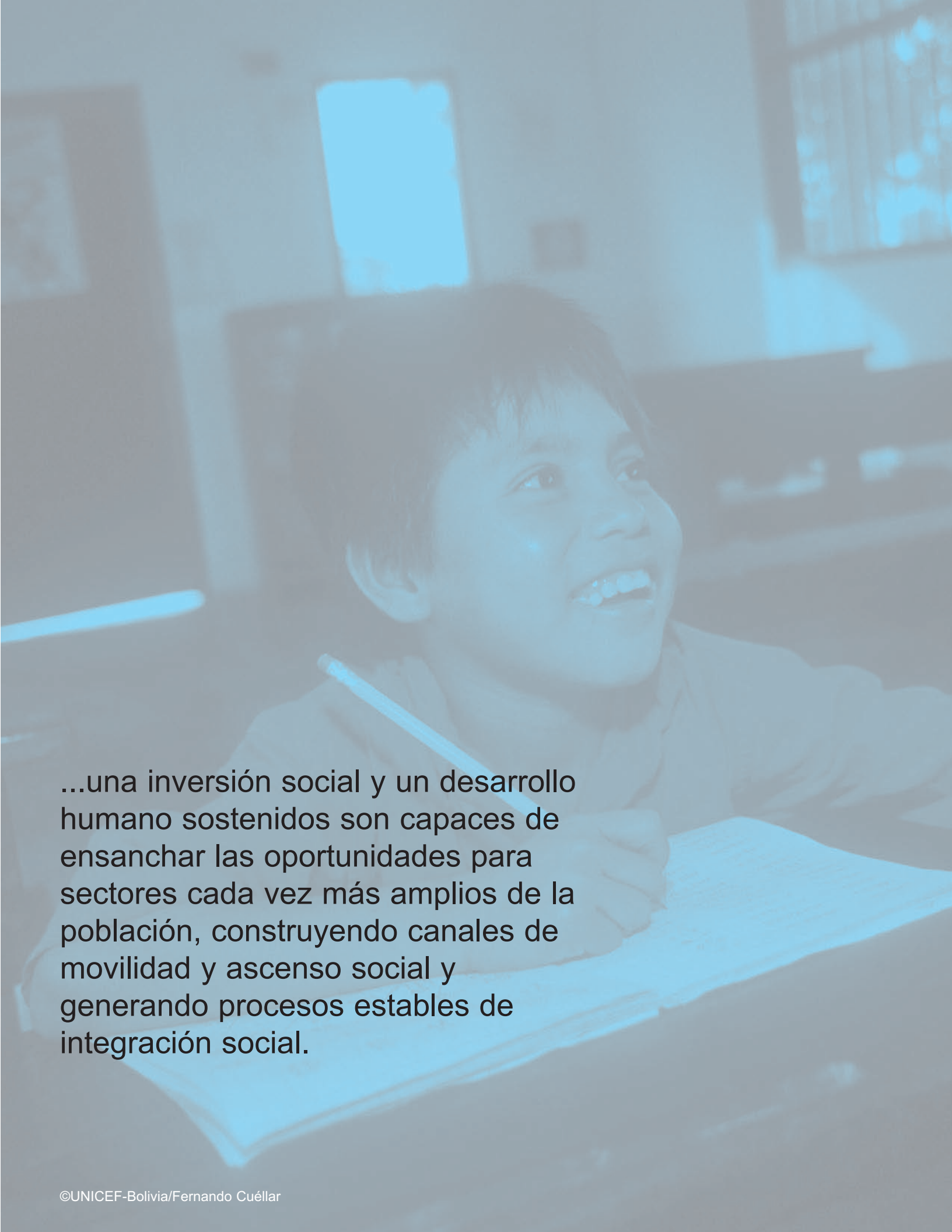
Recuadro 1.2. . ¿Inversión social versus crecimiento económico?

La inversión social puede ser un poderoso instrumento para el desarrollo humano y la reducción de disparidades. Por su parte, no se puede negar la importancia de una economía estable con crecimiento sostenido. El crecimiento económico sostenido es crucial para generar desarrollo humano, pues amplía la base de recursos disponibles para incrementar el acceso a servicios y mejorar su calidad. Sin embargo, el crecimiento económico *per se* no garantiza el desarrollo humano. La recuperación económica por la cual ha atravesado América Latina en el año 2004 ilustra este punto: a pesar de que el PIB regional creció 5.5%, el desempleo se redujo menos cde 1% y la pobreza apenas 1.4%. Es decir, para que el crecimiento económico conlleve a desarrollo humano, debe generar empleo suficiente y de calidad, a la vez que estar acompañado por políticas económicas y sociales eficientes y redistributivas.

Existe un nexo recíproco pero complejo entre desarrollo humano y crecimiento económico en el cual la inversión social puede jugar un papel fundamental. A través de la inversión social se puede mejorar la salud y la educación de la población, volviéndola más productiva y contribuyendo así al crecimiento sostenido de la economía. A la vez, un país con una economía fuerte y estable puede dedicar más recursos a la inversión social, conllevando a un mayor nivel de desarrollo humano.

En varios casos se ha utilizado la excusa de las restricciones económicas para no invertir en desarrollo humano. Sin embargo, existen estudios, notablemente *Ajuste con rostro Humano* (1988) y *Desarrollo con Rostro Humano* (1997) que han argumentado con clara evidencia proveniente de varios países que se puede avanzar en materia de desarrollo humano a pesar de las restricciones económicas.

Más aún, el cumplimiento de las obligaciones de los Estados en materia de derechos no puede quedar sujeto a lo que acontece con el crecimiento económico. Los países deben poder garantizar los recursos necesarios para alcanzar unos mínimos indispensables que cada sociedad democráticamente determine como necesarios para respetar la dignidad de las personas, sea cual sea el escenario de crecimiento económico que tengan por delante. En este sentido, la cuestión no es oponer inversión social a crecimiento económico, sino buscar la manera de aprovechar ciclos económicos favorables para potenciar la inversión social como instrumento tanto del dinamismo económico, como de la inclusión social y del cumplimiento de derechos.

A young boy with dark hair is sitting at a desk in a classroom, smiling broadly as he writes in a notebook with a pencil. The background shows a typical classroom setting with windows and desks. The entire image has a light blue tint.

...una inversión social y un desarrollo humano sostenidos son capaces de ensanchar las oportunidades para sectores cada vez más amplios de la población, construyendo canales de movilidad y ascenso social y generando procesos estables de integración social.

MÓDULO 2

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



Cumplir con los derechos de los niños, niñas y adolescentes, una obligación a la cual están sujetos todos los países signatarios de la CDN, tiene implicaciones financieras. El desafío es hacer visibles los vínculos entre la inversión social y la progresiva realización de derechos. Esta es la idea básica para guiar los esfuerzos por influenciar asignaciones y ejecuciones presupuestarias con perspectiva de derechos.

En este sentido, el presupuesto nacional es mucho más que un ejercicio contable. Es el principal instrumento de gestión de un gobierno, donde se evidencia cómo el país define prioridades y asigna sus recursos. Por tanto, el presupuesto es un instrumento adecuado para analizar las acciones que el Estado establece para satisfacer los derechos a los cuales está obligado. Priorizar recursos hacia planes, programas y políticas sociales tiene un alto impacto en el mejoramiento de la calidad de vida de los niños, niñas y adolescentes. A la misma vez, pone en evidencia el compromiso del gobierno con los derechos de los niños, niñas y adolescentes del país, formalizado a través de la CDN. El presupuesto es una herramienta fundamental para contribuir a cubrir la brecha entre la dimensión formal de los derechos y su implementación a través de las políticas públicas.

El diagrama 2.1 ilustra de manera muy esquemática algunas conexiones entre la inversión social (entendida de manera limitada como el proceso de asignaciones presupuestarias para fines sociales) y el cumplimiento de los derechos.

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

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

- ¿Provee el presupuesto de una **plataforma adecuada de recursos** para alcanzar la progresiva realización de derechos?⁶

El presupuesto es una herramienta fundamental para contribuir a cubrir la brecha entre la dimensión formal de los derechos y su implementación a través de las políticas públicas.

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

6. Véase recuadro 2.1.

Diagrama 2.1. Relación entre el presupuesto y la realización progresiva de derechos



- ¿Permite el proceso presupuestario la **efectiva participación** de los titulares de derecho, particularmente los más excluidos?
- ¿Priorizan las asignaciones presupuestarias a los grupos más excluidos de modo a promover **mayor equidad e inclusión social**?
- ¿Existen mecanismos de **rendición de cuentas** para dar cumplimiento al derecho de todo ciudadano a ser informado sobre la ejecución presupuestaria y la eficacia de esos gastos en relación al logro de los objetivos de las políticas públicas?

2. ¿Cómo resolver la tensión entre universalidad y responsabilidad fiscal?

En el intercambio de argumentos para una mayor inversión social, surgen frecuentemente tensiones entre la necesidad de implementar el enfoque de derechos humanos y la realidad de la gestión presupuestaria. Dicho de otra forma, entre los compromisos y obligaciones del Estado con respecto a la realización de derechos y la realidad de sus recursos presupuestarios.⁷

Se percibe que el enfoque de derechos, y en especial el

7. Esta discusión se basa en Norton, Andy y Elson, Diane, *What's Behind the Budget? Politics, rights and accountability in the budget process*, Overseas Development Institute, Londres, 2002.

Recuadro 2.1. “Hasta el máximo de los recursos disponibles”

La CDN establece que los Estados deben destinar “hasta el máximo de los recursos que dispongan” (Art. 4) para la realización de los derechos sociales, económicos y culturales consagrados en dicha Convención. Traducir operativamente este mandato es quizás una de las tareas más complejas.

Una posible respuesta a este problema depende, entre otros factores, del volumen de gasto público total como % del PIB. En el caso de que dicho volumen sea comparativamente bajo (tomando parámetros regionales como referencia), se podría exigir a los Estados incrementar el gasto social total y, específicamente, el gasto dirigido a la infancia. Esto puede hacerse ya sea a través de reasignaciones al interior del presupuesto o aumentando el volumen de ingresos públicos, por ejemplo, a través del aumento de la carga tributaria.

En el caso de un país con un nivel de gasto social comparativamente alto como % del PIB, el juzgar si el Estado está cumpliendo con el mandato de la CDN estará en relación al porcentaje del gasto total dirigido a la infancia por comparación con otros grupos beneficiarios del gasto social, aunque evitando plantear el análisis como un conflicto intergeneracional en la distribución del gasto social.

En todo caso, aunque la formulación del “máximo de los recursos disponibles” es bastante amplia, se debe encontrar una aplicación concreta de acuerdo al contexto de posibilidades institucionales y fiscales del Estado en cuestión, pero nunca por debajo de unos mínimos indispensables que cada sociedad democráticamente determine como necesarios para respetar la dignidad de las personas.

principio de la universalidad, atenta contra los esfuerzos de los técnicos presupuestarios para mantener la disciplina fiscal. Es decir, ¿cómo se puede reconciliar la provisión universal de ciertos derechos con la realidad fiscal – a menudo caracterizada por limitaciones y escasez de recursos – del país?

La primera respuesta a esta pregunta es de carácter normativo: el fin de toda política pública debe ser el bienestar de sus ciudadanos, por lo cual el logro de la disciplina fiscal no puede ser un fin en sí mismo antepuesto a la responsabilidad social del Estado.⁸

Sin embargo, este reconocimiento básico no significa desconsiderar la necesidad de mantener la estabilidad macroeconómica y los niveles de crecimiento necesarios para avanzar lo más rápidamente posible hacia el cumplimiento de las metas establecidas.

La segunda respuesta está en relación con el papel del Estado en cuanto al cumplimiento de diferentes tipos de derechos. En el caso de los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados tienen una obligación “de hacer”, es decir, tienen que sancionar leyes, diseñar y ejecutar políticas, y, por ende, invertir recursos fiscales para su cumplimiento. Sin embargo, esto

8. Véase recuadro 1.2.

no necesariamente implica que el Estado tiene que proveer directamente ciertos bienes y servicios a los titulares del derecho. Por ejemplo, la implementación de políticas que contribuyen a cumplir efectiva y equitativamente el derecho a la vivienda a través de marcos regulatorios apropiados o a través de planes de inversión que faciliten el acceso a la vivienda para grupos vulnerables, puede constituirse en un indicador claro del esfuerzo del Estado hacia el progresivo cumplimiento de dicho derecho.

Por tanto, es necesario encontrar estrategias operativas que permitan una razonable combinación de recursos y posibilidades en cuanto a las asignaciones presupuestarias. Es fundamentalmente en el diálogo y la cooperación entre técnicos presupuestarios y defensores de derechos humanos donde podrán identificarse opciones política y técnicamente viables, pero nunca por debajo de los mínimos indispensables establecidos nacional e internacionalmente para garantizar la dignidad de las personas. Algunas propuestas son:

- Utilizar la selectividad y la focalización como instrumentos para garantizar la universalidad, dirigiendo la inversión social hacia grupos sociales viviendo en situación de pobreza extrema y especialmente discriminados.
- Realizar reasignaciones presupuestarias al interior del presupuesto, sin necesariamente aumentar el volumen de recursos, con criterios de mayor eficiencia, equidad o calidad del gasto. Puede ser entre sectores (por ejemplo, entre educación y defensa) o bien intrasectoriales

(entre programas con diferentes coberturas, niveles de eficiencia o universalidad).

- Aumentar los ingresos públicos a través de una mayor, más eficiente y más equitativa recaudación tributaria.⁹

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

Se percibe por otra parte que el principio de la indivisibilidad de los derechos está en conflicto con la priorización de gastos que necesariamente se da durante el proceso presupuestario. El principio de la indivisibilidad significa que todos los derechos tienen la misma importancia, y por lo tanto no pueden ser clasificados por orden jerárquico. Esto es así porque la indivisibilidad es un atributo del sujeto de derechos, el cual debe gozar de manera integral de todos los derechos como parte de la dignidad intrínseca de las personas.¹⁰

La indivisibilidad se podría percibir como un obstáculo a la priorización de gastos. Sin embargo, el enfoque de derechos reconoce que difícilmente se pueden garantizar todos los derechos humanos inmediata y simultáneamente, razón por la cual existe el principio de la realización progresiva de los derechos. Este principio reconoce que el pleno cumplimiento de los derechos humanos se puede dar de manera progresiva en casos en que la falta de recursos no permita el cumplimiento inmediato de todos los derechos. Por tanto, se pueden establecer prioridades por razones puramente gerenciales o prácticas, siempre

9. Sobre el tema tributario, veáse el Recuadro 4.1.

10. Naciones Unidas, "El enfoque basado en los derechos humanos: Declaración para un entendimiento Común", 2003.

y cuando ello no implique un retroceso en la realización de otros derechos.¹¹

Por tanto, el cumplimiento progresivo puede ayudar a establecer una secuencia en la satisfacción progresiva de los derechos que sirva para identificar prioridades en la asignación del presupuesto. Por ejemplo, si un país presenta aún muy altas tasas de mortalidad infantil, fenómenos de deserción educativa temprana y muy bajas tasas de escolarización en la educación media, no parecería razonable –en aras de garantizar

el derecho a la educación– priorizar en la asignación presupuestal el último tramo o ciclo de la educación media.

El principio del cumplimiento progresivo de los derechos económicos y sociales, entonces, implica que los gobiernos deben ser proactivos en asegurar que el goce de los derechos se fortalezca progresivamente. Esto significa tomar medidas deliberadas, concretas y apropiadas, lo cual no es en absoluto contradictorio con la necesidad de definir prioridades presupuestarias.

Recuadro 2.2. Marcos clasificatorios presupuestarios por derechos

En algunos países se ha logrado un vínculo directo y explícito entre los derechos de la infancia y el presupuesto público. Sobresalen los casos de Brasil y Guatemala.

En Brasil, el proyecto OCA (Orçamento Criança e Adolescente) ha logrado analizar y monitorear el presupuesto público directamente a través de los derechos plasmados en la declaración *Un Mundo Apropiado para los Niños*, los cuales adopta como rubros presupuestarios. Esta iniciativa parte de la premisa de que el presupuesto público permite verificar si el estado realmente prioriza a los niños, niñas y adolescentes, a través de un análisis de los recursos destinados a proyectos y programas del gobierno con impacto directo o indirecto en este sector de la población.¹²

En Guatemala, UNICEF y aliados han analizado el presupuesto por derechos, en el marco de la Política de Protección Integral de la Infancia. Luego de llevar a cabo en 2003 un estudio de costos dentro de la estructura de derechos adoptada por dicha política, en 2004 se implementó un sistema de monitoreo del gasto público en infancia y adolescencia. Bajo este sistema, se clasifican las asignaciones presupuestarias relacionadas a los derechos a la salud, la alimentación, la educación, la protección y la recreación, la cultura y el deporte.

11. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Human Rights and Poverty Reduction: A Conceptual Framework*, Nueva York y Ginebra, 2004.

12. Véase: www.orcamentocrianca.org.br

MÓDULO

3

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



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

Los siguientes ejercicios pueden ayudar a determinar el tipo de intervención que se llevará a cabo:

Realizar un **análisis del contexto del país** tomando en cuenta las siguientes dimensiones:

Contexto político/institucional

- Grado de articulación/ fragmentación de las instituciones públicas
- Carácter central o federal del Estado y niveles de organización de la institucionalidad estatal (central, subnacional, local, etc.)
- Existencia de recursos técnicos, logísticos y de información para una gestión pública eficiente
- Distribución y mecanismos de control del poder político, particularmente la división de competencias y atribuciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo en cuanto a la elaboración y aprobación del presupuesto
- Sistema de partidos políticos y fracciones partidarias
- Niveles de corrupción/transparencia

Contexto social

- Nivel organizativo y de participación de la sociedad civil

- Principales grupos de interés y su capacidad de influenciar la toma de decisión
- Existencia de mecanismos de control social de la gestión pública
- Grado de confianza en las instituciones por parte de la ciudadanía
- Niveles y temas de conflictividad social

Para influenciar el gasto social en la infancia se debe partir del contexto del país y de los intereses de los grupos que actúan en ese contexto.

Contexto económico

- Grado de estabilidad económica
- Niveles de crecimiento
- Niveles y perfiles de pobreza
- Niveles de inequidad en el ingreso y en el acceso a servicios con desagregación por sexo, edad, zona de residencia, origen étnico

Identificar a los **actores clave** a los que se necesita influenciar:

- Actores político-gubernamentales que participan en el proceso de la toma de decisiones en los tres poderes del Estado, incluyendo particularmente a los funcionarios de los Ministerios clave y a parlamentarios miembros de la Comisión de Presupuesto
- Líderes sociales forjadores de opinión pública
- Actores sociales colectivos organizados (sindicatos, sector privado, organizaciones sociales)

- Medios de comunicación
- Organizaciones de infancia y juventud.

Una vez analizado el contexto del país e identificado los públicos y actores a influenciar, se pueden seguir las estrategias que se estimen más adecuadas. A continuación, algunas sugerencias:¹³

- Identificar aliados estratégicos e involucrarlos en el desarrollo e implementación de actividades de abogacía y movilización por la inversión social. Estos aliados pueden incluir:
 - Agencias de NN UU
 - Donantes
 - Sector privado
 - Medios de comunicación
- Desarrollar una base de datos que visibilice la relación entre las tendencias de la inversión social y los resultados a nivel de desarrollo humano y económico
- Promover el monitoreo y análisis de la inversión social con enfoque de derechos, en los medios de comunicación masiva
- Desarrollar las capacidades institucionales nacionales (gubernamentales y no gubernamentales) que permitan avanzar el tema de la inversión social a favor de la infancia
- Capacitar a periodistas en el manejo y tratamiento del tema de inversión social y política pública con énfasis en los derechos de la infancia
- Sistematizar experiencias exitosas de reasignaciones presupuestarias y de reformas al sistema tributario.

En cuanto a las capacidades del equipo de trabajo que llevará adelante la iniciativa, se sugiere brindar atención a los siguientes puntos:

- Asegurar la decisión política/estratégica del equipo de trabajo de priorizar el monitoreo y análisis presupuestario
- Vincular el trabajo de monitoreo y análisis de la inversión social con programas e iniciativas sectoriales, por ejemplo, inversión social y violencia, inversión social y VIH/SIDA, inversión social y educación, salud, etc.
- Asegurar y asignar recursos humanos y financieros suficientes y adecuados para el trabajo
- Identificar asesores locales con reconocida presencia pública que contribuyan al proceso, y asignar recursos para su contratación
- Formar y capacitar al equipo de trabajo en conceptos básicos de presupuesto y temas fiscales
- Incluir un fuerte componente de comunicación que permita un diseño técnico adecuado de los mensajes de abogacía y movilización social, dándole un alto perfil a las implicaciones financieras de la CDN.

Para concluir, vale reiterar que para influenciar el gasto social en la infancia se debe partir del contexto del país y de los intereses de los grupos que actúan en ese contexto. Por lo tanto, se recomienda que las estrategias presentadas se apliquen con mucha flexibilidad para adaptarse a las necesidades de cada país.

13. Las estrategias mencionadas se presentan más detalladamente en los módulos subsiguientes.

Recuadro 3.1. ¿Inversión social o inversión social en la infancia?

Algunos países han optado por monitorear la inversión social en la infancia, mientras otros han optado por medir el gasto social de manera más general. Ambas estrategias son perfectamente legítimas y los siguientes factores del contexto de país pueden ayudar a determinar cuál es preferible:

- características demográficas
- tipo de institucionalidad
- disponibilidad de información sobre gasto social
- distribución del gasto social por franjas etáreas
- distribución de la pobreza por franjas etáreas
- nivel de evolución en la discusión del gasto social

En Brasil, Argentina y Uruguay las iniciativas de cuantificación clasifican el gasto social dirigido a la niñez en tres tipos de gasto:

- Gasto específico: programas e iniciativas dirigidos específicamente a niños de hasta 18 años
- Gasto indirecto: proporción del gasto que beneficia a personas menores de 18 años a partir de programas e iniciativas dirigidos a la familia u otros agentes, con clara repercusión sobre el bienestar de los niños
- Gasto ampliado: proporción del gasto dirigido a niños a través de programas e iniciativas que benefician a un grupo poblacional más amplio.

En Jamaica, se realiza un análisis del presupuesto dirigido específicamente a la infancia y la adolescencia. En los casos de Paraguay y Ecuador se monitorea el gasto social de manera más amplia. En Paraguay el proyecto Invertir en la Gente: Gasto Social en el Presupuesto monitorea el gasto social en base a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, sin un énfasis explícito en la infancia. En Ecuador, igualmente, se monitorea el gasto social sin un énfasis explícito a la infancia, en base a los Programas Sociales Prioritarios.

MÓDULO

4

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



Este módulo ofrece recomendaciones para desarrollar las herramientas y habilidades técnicas necesarias para analizar y monitorear la inversión social desde una perspectiva de derechos.¹⁴

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

La primera tarea que se debe llevar a cabo es elegir la definición de la inversión social que se va a utilizar en el análisis. La idea es tener muy claro qué tipo de gastos se incluyen y cuáles quedan fuera, y por tanto, qué instituciones sociales se consideran cuando se habla de inversión o gasto social. Esta tarea se compone de tres pasos principales. Primero se determina si existe una sola o varias clasificaciones de gasto social que manejan las instituciones del sector público del país.¹⁵ Si existen varias clasificaciones, éstas se deben analizar para identificar claramente qué gastos las diferencian y porqué. Finalmente, se debe adoptar una de las clasificaciones como la “oficial” para el análisis y explicar el porqué de esa decisión.¹⁶

Idealmente, la definición y clasificación de inversión social que se elija para las tareas de monitoreo y análisis presupuestario debe tener los siguientes atributos:

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

- **Oficial:** la definición debe ser reconocida por los Gobiernos, y en especial por los Ministerios de Hacienda o Finanzas
- **Consensuada:** la definición debe ser validada con el gobierno, académicos reconocidos y actores relevantes de la sociedad civil

..las decisiones presupuestarias tienen consecuencias muy importantes para todos los grupos sociales, pues afectan la implementación de los derechos de los ciudadanos.

2. ¿Cómo asegurar el acceso a la información presupuestaria?

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

El propósito central del sistema debe ser poner a disposición del equipo de trabajo y de los actores del estado y la sociedad civil, información oficial, veraz y actualizada sobre el gasto social y su ejecución. El sistema debe conllevar a un mayor nivel de transparencia y a una mayor rendición de cuentas por parte de las instituciones públicas y a la vez fortalecer el control ciudadano en la inversión social.

14. Véase también Streak, Judith, *Monitoring Government Budgets to Advance Child Rights – A guide for NGOs*, Institute for Democracy, Ciudad del Cabo, Sudáfrica, 2003. Este documento proporciona valiosas ideas para diseñar estudios de análisis y monitoreo de presupuestos con enfoque de derechos.

15. Normalmente los Ministerios de Finanzas o Hacienda tienen una agregación específica de lo que consideran gasto social. Esta clasificación incluye los gastos efectuados por las instituciones de los sectores Educación, Salud, Desarrollo Regional, Urbano y Vivienda, Asistencia Social y Seguridad Social. De otro lado, los Ministerios u Oficinas de Planificación también pueden tener una agregación para sus análisis y evaluaciones del gasto social, que puede o no ser coincidente con la de Finanzas o Hacienda. Asimismo, los ministerios sociales o el ente coordinador del área social, puede tener una agregación o clasificación particular.

16. En Ecuador y Paraguay las iniciativas de monitoreo presupuestario han adoptado la clasificación de los Ministerios de Hacienda o Finanzas, ya que debido al carácter obligatorio de la Ley de Presupuesto, esta clasificación tiene implícitamente estatus “oficial” al interior del Estado.

Se requieren dos tipos de acciones para concretar un sistema informático de monitoreo de la inversión social eficaz y sostenible.

- **Negociación institucional:** Asegurar el acceso a los datos a través de algún acuerdo con las instituciones productoras de información presupuestaria (por ejemplo, Ministerios de Hacienda o Finanzas) que estipule la entrega de información periódica o el tipo de colaboración que permita acceso a los datos¹⁷
- **Desarrollo informático:** Se debe contar con un software de análisis presupuestario fácil de utilizar y compatible con los sistemas utilizados por los Ministerios de Hacienda o Finanzas. Puede tratarse de un software desarrollado para tal efecto, o bien de programas informáticos ya existentes en el mercado (del tipo planilla de cálculos o aplicaciones estadísticas) que sirvan para procesar la información presupuestaria de acuerdo al análisis que se desea realizar.¹⁸

3. ¿Cómo desarrollar un sistema de información presupuestaria?

Una vez asegurado el acceso a los datos, el monitoreo y análisis consiste en desarrollar un sistema de consultas sobre cuánto, en qué, cómo y dónde invierte el Estado en el área social, basado en información oficial, detallada y permanente de los Ministerios de Hacienda o Finanzas.

El sistema de información presupuestaria debe ser:

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

- **Integral:** que abarque todo el ciclo presupuestario, precisando los actores, pasos de ese proceso, tiempos, etc.
- **Amplio pero dirigido:** que llegue a tomadores de decisión, a actores de la sociedad civil y a la ciudadanía.

El sistema debe permitir un seguimiento de la ejecución presupuestaria a lo largo del proceso presupuestario:

- La asignación inicial aprobada por el Órgano Legislativo (previsiones iniciales de gasto que pueden aumentar o disminuir),
- Las modificaciones con el paso del tiempo adoptadas por el Ministerio de Hacienda o Finanzas dada la realidad fiscal del país
- El gasto devengado o las obligaciones de gasto que deben pagarse
- El gasto efectivamente transferido por el Ministerio a las instituciones sociales

Las diferencias entre la asignación inicial y la transferencia efectiva pueden ser significativas en beneficio o perjuicio del gasto social, por ello la importancia de monitorear constantemente los distintos momentos del proceso presupuestario.

4. ¿Cómo analizar y monitorear el gasto social?

Una vez que se haya decidido qué definición del gasto social se va a utilizar y esté asegurado el acceso a información presupuestaria relevante y actualizada, se puede proceder a analizar y monitorear el gasto social, idealmente utilizando un sistema informático como el que se describe arriba. Este análisis

17. En Ecuador, UNICEF firmó un Convenio con el Ministerio de Finanzas que incluyó además la elaboración conjunta de un Boletín bimensual, con el seguimiento de la ejecución presupuestaria de las instituciones y proyectos del sector social, denominado ¿Cómo va el gasto social? En Paraguay, UNDP y UNICEF firmaron un Convenio con el Ministerio de Hacienda que permite el acceso en línea al Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado (SIAF), lo cual hace posible el seguimiento en tiempo real de los movimientos de asignación presupuestaria.

18. La oficina de UNICEF-Ecuador utiliza un software especialmente diseñado para el monitoreo presupuestario. La oficina de UNICEF-Paraguay utiliza aplicaciones de software ya existentes.

debe tomar en cuenta varias dimensiones, entre ellas:

- **Volumen del gasto social:** debe ser analizado utilizando como mínimo los siguientes indicadores:¹⁹

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

- **Contexto financiero del presupuesto nacional:** a fin de poner el gasto social dentro del marco de la situación económica del país y las políticas fiscales del gobierno, es necesario considerar los siguientes factores:

- Ingresos fiscales: ¿Qué tipo de impuestos existen en el país? ¿Son progresivos o regresivos? ¿Qué porcentaje del PIB representa la carga tributaria?
- Composición del gasto público: Se deben examinar las prioridades del gasto incorporadas en el presupuesto. ¿Cuánto se está invirtiendo en los sectores sociales? ¿Cuánto está costando el servicio de deuda? ¿Cuánto se está dedicando a gasto militar? ¿Qué porcentaje del PIB representa el gasto público total?

- Situación del balance fiscal: ¿Hay déficit fiscal? De haberlo, ¿Cómo se está financiando el déficit?
- ¿Cómo inciden todos estos aspectos en las asignaciones para la inversión social?

- **Eficiencia en el uso de los recursos y el impacto redistributivo de la inversión social (equidad del gasto):** debe ser analizada considerando los siguientes aspectos:

- Composición por sector del gasto público: ¿Qué porcentaje del gasto se da en educación? ¿Salud? ¿Seguridad social?
- ¿Qué porcentaje del gasto social se dirige hacia servicios sociales básicos?²⁰
- ¿Qué porcentaje del gasto social se invierte en capital humano (salud y educación)?
- ¿Cómo se distribuye el gasto social en las diferentes zonas/regiones del país? ¿Existe algún mecanismo de focalización de la inversión social en las áreas más pobres?
- ¿Existe información desagregada del gasto social por edad?, ¿por género?, ¿por origen étnico?
- Ejecución del gasto social: a un nivel más cualitativo, ¿se está ejecutando adecuadamente el presupuesto social? Es decir, ¿las inversiones se están haciendo de manera ordenada y transparente?

Es de suma importancia llevar a cabo este trabajo de manera continua y puntual para poder identificar las tendencias en inversión social.

Para concluir, se debe recalcar que las decisiones presupuestarias tienen

19. Estos indicadores aparecen anualmente en el Panorama Social de la CEPAL

20. De acuerdo con la definición de la Iniciativa 20/20, o la definición de servicios sociales básicos que se utilice en el país.

consecuencias muy importantes para todos los grupos sociales, pues afectan la implementación de los derechos de los ciudadanos. Frecuentemente, los grupos más adversamente afectados por las decisiones presupuestarias son aquellos que ostentan menores posibilidades de participar e influenciar en ellas.

El análisis y el monitoreo presupuestario contribuyen a democratizar la información pública y con ello las instituciones, a la vez que ayudan a empoderar a la sociedad civil y, en consecuencia, a fortalecer la gobernabilidad democrática.²¹

Recuadro 4.1. “Alimentando” el presupuesto: una mirada a los impuestos

Los impuestos son usados por el Estado para proveer bienes y servicios públicos y para redistribuir ingresos. La recaudación tributaria por tanto es una forma legítima de “alimentar” el presupuesto.

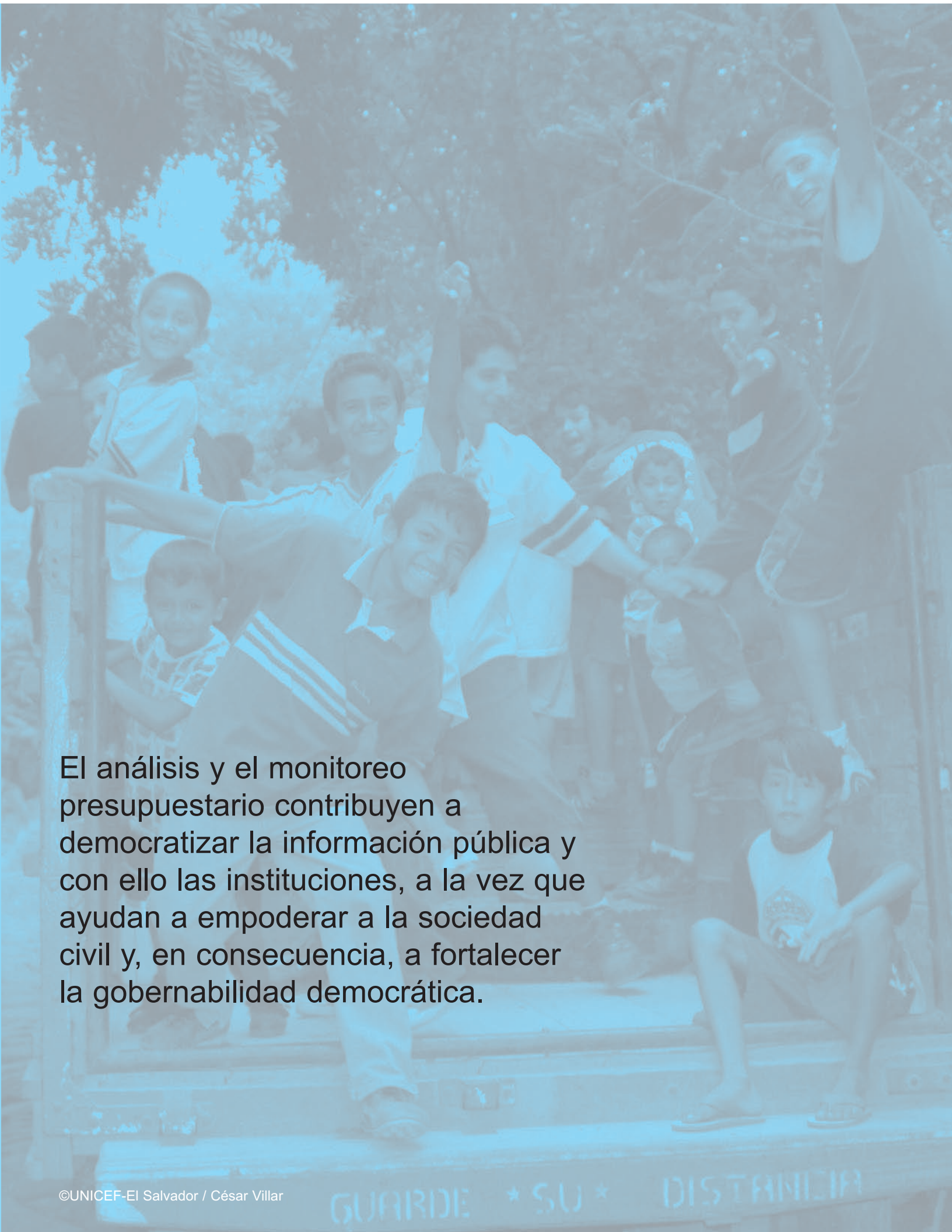
Existen básicamente dos tipos principales de impuestos, con diferentes niveles de impacto redistributivo:

- Impuestos directos (con mayor efecto redistributivo)
 - Se cobran directamente sobre los ingresos y/o utilidades de las personas y empresas (riqueza)
 - Son progresivos, su tasa aumenta de manera directamente proporcional con el ingreso: las personas con mayor capacidad de pago contribuyen más al financiamiento del estado
- Impuestos indirectos (con menor efecto redistributivo)
 - Se cobran sobre el consumo (no la riqueza)
 - Son regresivos, su tasa es homogénea y no aumenta con el consumo, todos pagan por igual (ricos y pobres)
 - Constituyen una proporción elevada de los ingresos de los más pobres y una proporción baja de los ingresos de los más ricos

En América Latina, la tasa impositiva en relación al PIB es relativamente baja (16.1%), comparada con la de países desarrollados (28.7 %). Los impuestos a la renta personal son más bajos aún (0.5 % del PIB comparado con 9.7 % en países desarrollados). Por contraste, los impuestos indirectos están mucho más extendidos. La combinación de impuestos indirectos altos e impuestos directos bajos hace que la estructura impositiva en América Latina sea débil en cuanto a su rol distributivo.

A fin de movilizar recursos para financiar la inversión en la infancia más pobre, existe suficiente argumentación técnica y moral para apoyar la opción de recolectar recursos a través de un incremento considerable en los impuestos a la renta personal y a la propiedad. Sin embargo, dado que dichas medidas son políticamente conflictivas y despiertan resistencia, las propuestas de reformas impositivas requieren de un pacto fiscal a través del cual las principales fuerzas políticas y sociales acuerden una forma de financiar las prioridades de desarrollo del país. En cualquier caso, es importante evaluar experiencias previas con mecanismos similares, las tasas impositivas existentes en el país en cuestión, los ingresos que serían generados por los nuevos impuestos y la economía política de la reforma.

21. Para más información en este sentido, ver UNIFEM, Commonwealth Secretariat y IDRC, *Gender Budget Initiatives* que incluye una discusión sobre iniciativas de presupuesto con perspectiva de género ilustrada con ejemplos.



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

MÓDULO 5

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



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

Este módulo responde a la necesidad de transmitir este mensaje a las autoridades e instituciones del Estado, a actores relevantes e instituciones de la sociedad civil y a la propia ciudadanía, creando así una red de alianzas estratégicas. El módulo cubre dos dimensiones importantes de este proceso: ¿Cómo construir alianzas con actores sociales y políticos claves? ¿Cómo desarrollar mensajes básicos y efectivos para abogar por una mayor inversión en la infancia?

1. ¿Cómo construir alianzas con actores sociales y políticos claves?

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

fases del ciclo presupuestario en el país, así como los tiempos y duración de cada fase. El Diagrama 5.1 ilustra las fases del ciclo presupuestario de manera genérica.²²

Las entidades estatales que están directamente vinculadas con la formulación y aprobación del presupuesto son:

- El Gabinete Social y/o los Ministerios Sociales,
- Los Ministerios u Oficinas de Planificación,
- Los Ministerios de Hacienda o Finanzas
- La Comisión Legislativa de Presupuesto o Finanzas
- El pleno del Congreso

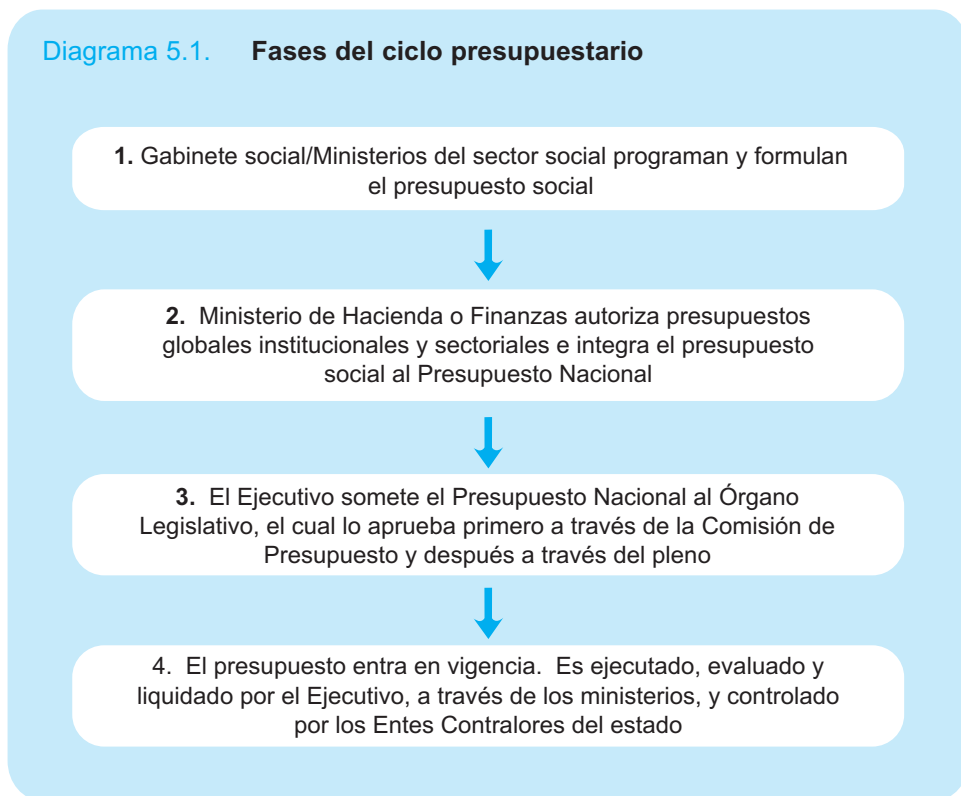
Una campaña eficaz de abogacía requiere mensajes claros, concretos y directos que conlleven a una mayor inversión social para cumplir los derechos de la infancia.

Sobre la base de esta identificación se puede diseñar cuidadosamente una estrategia de abogacía para los actores más relevantes de cada entidad, con el fin de presentar el análisis presupuestario y las recomendaciones correspondientes para aumentar la inversión social a favor de la infancia.

Luego, hay que identificar aquellos otros actores que tienen una incidencia importante, aunque indirecta, sobre la opinión

22. Este diagrama es simplemente una ilustración del proceso presupuestario. Dependiendo de las leyes de presupuesto de cada país, las actividades y atribuciones de las instituciones varían, y por eso es importante identificar a las instituciones más estratégicas para llevar a cabo una campaña de abogacía bien dirigida.

Diagrama 5.1. Fases del ciclo presupuestario



pública en el proceso de aprobación del presupuesto o en la movilización de recursos para la infancia.

involucrarse en la iniciativa de monitoreo presupuestario bajo el marco de la cooperación conjunta del sistema.

Entre estos actores cabe destacar los siguientes:

- Medios de comunicación y editorialistas económicos
- Grupos empresariales, incluyendo representantes del sector productivo, del sector comercial y del sector financiero
- Centros académicos
- Organizaciones no gubernamentales Movimientos sociales, incluyendo organizaciones indígenas, sindicales, etc.
- Partidos políticos
- Organismos Internacionales: se recomienda contactar y establecer nexos estrechos con el FMI, el Banco Mundial y el BID, entidades que tienen un rol protagónico en el seguimiento y monitoreo de las finanzas públicas y la inversión social.
- Otras agencias del Sistema de Naciones Unidas que puedan

Al igual que con los actores gubernamentales, se recomienda diseñar cuidadosamente las estrategias de abogacía para cada actor relevante de la sociedad civil, teniendo en cuenta las características particulares de cada uno. Por ejemplo, en el caso de las ONGs es prioritario apoyarlas técnicamente para que puedan cumplir su función (a través de instancias de capacitación, distribución de materiales, etc.); en el caso de los medios de comunicación se agrega, además, la necesidad de sensibilizarlos en torno a la relevancia del tema.

Un segundo nivel de abogacía debe considerar un trabajo más directo y participativo con la ciudadanía. Estas actividades pueden incluir la organización de foros amplios, diálogos

nacionales y talleres locales de trabajo, así como la publicación y difusión amplia de boletines y documentos didácticos explicativos (por ejemplo una publicación bimensual de datos sobre asignación y ejecución de gasto social). El objetivo es convertir a la inversión social en tema importante del debate nacional.²³

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

A nivel de país, la información más completa y precisa sobre el gasto social se encuentra en los documentos del Presupuesto Nacional. Sin embargo, estos documentos se caracterizan por una intrincada codificación y difícil nomenclatura, y puede resultar sumamente difícil descifrar y leer la gran cantidad de información que contienen. Por ello, un paso clave en cualquier iniciativa de monitoreo presupuestario es establecer un mecanismo de comunicación que permita descifrar la información presupuestaria a partir de categorías más amigables y útiles para analizar su impacto en el cumplimiento efectivo de los derechos de la infancia y la adolescencia.

Una campaña eficaz de abogacía requiere mensajes claros, concretos y directos que conlleven a una mayor inversión social para cumplir los derechos de la infancia. Cualquier mecanismo de abogacía (presentaciones, panfletos, boletines, etc.) debe desprenderse del análisis presupuestario (ilustrado en el Módulo 4), transmitiendo los resultados y recomendaciones de una manera sencilla y didáctica.

A continuación se detallan algunos de los componentes más importantes que deben incluir los materiales de abogacía:

- Mensajes claros a nivel teórico sobre los vínculos existentes entre lo social y lo ético, lo económico y lo político. Se trata de justificar con solvencia teórica pero con sencillez, la necesidad de una mayor inversión social en términos teóricos²⁴
- Mensajes claros sobre la situación socioeconómica que vive la infancia en el país. Esto se puede lograr eligiendo indicadores relevantes de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (o alguna otra fuente reconocida) y construyendo un análisis comparativo internacional (estado de las carencias sociales del país frente a otros países de la región).
- Mensajes directos sobre la posición relativa del país en comparación con los demás países de América Latina, en cuanto al gasto social per cápita que efectúa, a la prioridad macroeconómica que le asigna a la inversión social (relación inversión social sobre el PIB) y su prioridad fiscal (relación inversión social sobre el Gasto total del Presupuesto).
- Mensajes claros sobre la situación financiera general del país, explicando cómo inciden estos factores en las asignaciones para la inversión social ²⁵
- Mensajes explícitos sobre el volumen y la eficiencia de la inversión social
- Conclusiones y recomendaciones claras con el fin de aumentar la inversión social para la infancia. Es esencial que estos mensajes sean sencillos y coherentes. Es importante seleccionar para un período de tiempo y dependiendo

23. En Ecuador se han realizado varios Diálogos Nacionales sobre el Presupuesto Nacional, en general y sobre la Inversión Social, en particular, con amplia participación de organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía. Paraguay ha iniciado este proceso con el Foro Nacional para Discusión del Presupuesto General de la Nación. A partir de foros de discusión, en Jamaica, se ha iniciado una alianza con actores gubernamentales y de la sociedad civil para auditar y monitorear el presupuesto.

24. Véase módulo 1.

25. Véase módulo 4, sección 4.

de las circunstancias que vive el país, aquellos mensajes de mayor relevancia en cada momento y repetirlos reiteradamente en los distintos foros. También puede resultar oportuno para la comunicación masiva traducir las recomendaciones en estimaciones de costos para alcanzar las metas.²⁶

Finalmente, la tarea de abogar por una mayor inversión social para la infancia requiere de una sólida y llamativa campaña de comunicación que tenga un amplio alcance. Se debe prestar especial atención a la tarea de concienciar a la ciudadanía para que pueda demandar no sólo un incremento en la inversión social, sino también una mayor transparencia y rendición de cuentas por parte de las instituciones encargadas de ejecutarla.

Para resumir, es necesario diseñar una estrategia de abogacía y movilización social, tal que:

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

26. Véase recuadro 1.1

Recuadro 5.1. Campañas de abogacía y comunicación a favor de la inversión social

En Brasil, el proyecto Orçamento Criança e Adolescente ha llevado a cabo una exitosa campaña de abogacía, enfatizando la necesidad de democratizar la información presupuestaria. También ha logrado identificar aliados y voceros de alto perfil, incluyendo al Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, quien presentó **El Plan Presidente Amigo de los Niños y Adolescentes** en la V Conferencia Nacional de los Derechos de los Niños y Adolescentes (2003). Este plan reúne más de 200 acciones con inversión de presupuestos. El proyecto es apoyado por la Red de Monitoreo Amiga de la Niñez, conformada en 2004, que incluye ONGs internacionales, nacionales y locales, agencias de NNUU y centros académicos. El proyecto también promueve la participación a través de la red “Sou de Atitude”, que facilita la discusión sobre políticas públicas entre la juventud del país.

A finales de 2004, UNICEF Costa Rica inició una campaña comunicacional llamada **Invertir en los niños, niñas y adolescentes: Prioridad Nacional**. La campaña, que contó con un amplio apoyo de los medios de comunicación y la participación de destacados deportistas, empresarios, académicos y artistas, resaltó el papel que pueden jugar todos los actores de la sociedad, y no sólo el estado, en la inversión en la infancia. La campaña se llevó a cabo en tres fases, cada una con sus respectivos mensajes de televisión, cuñas de radio, avisos de prensa y afiches. En cada fase se llevó el concepto de la inversión más allá del ámbito económico, ampliándolo al espacio del afecto, la recreación y el tiempo que demandan los niños y niñas a los adultos.

En Paraguay, el **proyecto PNUD/UNICEF sobre gasto social** diseñó una estrategia comunicacional que incluye componentes de abogacía personalizada con actores políticos del Ejecutivo y Parlamento, líderes de opinión de la sociedad civil y partidos políticos; publicaciones periódicas; sitio web; relacionamiento con los medios, incluyendo sensibilización de periodistas especializados; un fuerte componente de diseño gráfico de materiales incluyendo un logo creado ad hoc; identificación de portavoces dependiendo de cada mensaje y auditorio y materiales diversos de divulgación.

MÓDULO 6

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



Desde una perspectiva estratégica, además de sensibilizar y movilizar socialmente alrededor de los derechos de la infancia, es frecuentemente necesario desarrollar capacidades del Estado y la sociedad civil para que la inversión social se transforme en políticas y programas eficientes, participativos y orientados hacia el cumplimiento de derechos. En otras palabras, además de abogar por una mayor inversión social, es necesario promover buenas prácticas de gestión institucional (en el sentido de good governance) para asegurar que las inversiones sociales tengan los impactos positivos buscados en la vida de niños, niñas y sus familias, con especial énfasis en los más excluidos. Con ello se promueve asimismo el concepto de rendición de cuentas (*accountability*) en la implementación de políticas públicas.

En el caso específico de la política presupuestaria, las acciones de desarrollo de capacidades requieren un conjunto de acciones más complejas debido a la multiplicidad de sectores involucrados. Este módulo propone algunas ideas para el desarrollo de capacidades a nivel del Estado y de la sociedad civil, entre ellas:

- Identificar dónde y qué capacidades deben ser construidas, los actores principales y los procesos de toma de decisiones. Se sugiere priorizar a las entidades del Ejecutivo y del Legislativo con

responsabilidad directa en la formulación y aprobación de los presupuestos nacionales. En ambos casos, es necesario decidir el nivel de definición de políticas en el que se va a trabajar prioritariamente: (nacional, provincial o municipal) e identificar a los actores e instituciones relevantes en cada nivel

...además de abogar por una mayor inversión social, es necesario promover buenas prácticas de gestión institucional para asegurar que las inversiones sociales tengan los impactos positivos buscados en la vida de niños, niñas y sus familias...

- Desarrollar capacidades institucionales que ayuden a garantizar procesos ejecutivos y legislativos participativos, que promuevan la discusión, la concertación sobre prioridades de las políticas públicas y los presupuestos
- Fortalecer las capacidades de planificación estratégica basada en resultados especialmente en las instituciones del sector social como forma de asegurar que los presupuestos se elaboren con base en resultados y no sobre la inercia de datos históricos²⁷

27. En Costa Rica, UNICEF promueve el desarrollo de las capacidades del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) para la planificación basada en resultados y con enfoque de derechos. Para ello, se transfiere a las autoridades correspondientes las herramientas programáticas y operativas necesarias para una gestión social más eficiente, lo cual a su vez se espera sirva de insumo a las decisiones de inversión social.

- Fortalecer las capacidades necesarias para el análisis y monitoreo de la inversión social de las propias instancias del sector social a través de metodologías sencillas y didácticas
- Fortalecer la capacidad nacional para desagregar información que permita detectar disparidades e influenciar el diseño de políticas públicas y la asignación y uso de la inversión social
- Fortalecer las capacidades nacionales de monitoreo y evaluación de políticas y programas sociales para asegurar información relevante que sirva de insumo para las decisiones de inversión
- Consolidar y fortalecer redes de la sociedad civil, especialmente involucrando a organizaciones de jóvenes, capacitadas para elaborar propuestas y negociar con las autoridades competentes para influenciar en la agenda de las políticas públicas y las decisiones de inversión de los recursos públicos
- Trabajar por una mejor apropiación por parte de la sociedad civil del manejo del proceso de toma de decisiones públicas, incluyendo el ciclo presupuestario
- Promover la creación de sistemas de vigilancia ciudadana de las políticas públicas, así como de la asignación y uso de la inversión social.

Recuadro 6.1. Experiencias en el desarrollo de capacidades

Colombia: Desarrollando las capacidades de gobernadores y alcaldes para planificar con enfoque de derechos

UNICEF Colombia ha llevado a cabo desde fines de 2003 una iniciativa de desarrollo de capacidades con enfoque de derechos, con el apoyo de la Procuraduría General de la Nación. Aprovechando las elecciones locales para el período 2004-2007, se elaboró una herramienta de planificación a nivel departamental y municipal llamada *Un Árbol Frondoso*. A continuación, se llevaron a cabo cursos y talleres para entrenar a los oficiales electos en la aplicación de dicha herramienta de planificación. Posteriormente, se revisaron 964 planes de desarrollo municipales y 31 departamentales elaborados por las respectivas autoridades con el objetivo de analizar el grado de inclusión del enfoque de derechos en los mismos. En marzo de 2005, se presentó el resultado de dicha revisión en un Encuentro de Gobernadores por los Derechos de la Infancia, en el cual los gobernadores firmaron un compromiso para darle seguimiento a los resultados y recomendaciones de la revisión. Se contempla llevar a cabo reuniones departamentales para apoyar a los gobernadores y alcaldes a incorporar los ajustes necesarios para que los planes de desarrollo respondan mejor al cumplimiento de derechos.

Brasil: Promoviendo la rendición de cuentas a nivel municipal

Desde 1999, UNICEF Brasil viene implementando la iniciativa del Sello Municipal junto con el Gobierno del Estado de Ceará y otras contrapartes. La iniciativa consiste en que las municipalidades del Estado compiten por un “Sello de Aprobación” que se otorga como un reconocimiento público a la gestión municipal dirigida a mejorar la situación social y económica de niños, niñas y adolescentes en el territorio de su competencia. Los municipios deben monitorear adecuadamente 10 indicadores de salud y educación y 40 indicadores de cobertura y calidad de los servicios públicos a lo largo del ciclo de vida. También se consideran ciertas áreas de movilización social, incluyendo la participación de niños y adolescentes, las campañas de información pública llevadas a cabo en el municipio, así como el esfuerzo de programas y planes municipales para incluir la perspectiva de género. El Sello Municipal ha resultado ser una valiosa herramienta para introducir una cultura de monitoreo de las políticas públicas y promover la rendición de cuentas de las acciones gubernamentales a nivel local, así como un excelente mecanismo para el control social de la gestión municipal.


Recuadro 6.1. (continuación)

Ecuador: Promoviendo mecanismos de vigilancia ciudadana

En Ecuador, existen algunas organizaciones ciudadanas con objetivos y tareas concretas en el ámbito de proteger los derechos de la infancia y abogar por recursos financieros suficientes para la inversión social. Entre estas se encuentran:

- **Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia:** creado a comienzos del año 2000 con el apoyo de UNICEF, el observatorio se compone de miembros destacados de la sociedad civil reunidos con el objetivo de monitorear el cumplimiento de los derechos de la infancia y la adolescencia y reportar sobre la inversión social a favor de los mismos. Para ello, el Observatorio recolecta, analiza y difunde de manera sistemática información sobre la situación de niños y niñas. Además del componente técnico de análisis de información, el Observatorio lleva a cabo actividades de abogacía frente a los actores gubernamentales para sensibilizar acerca de la situación de la infancia e influenciar las decisiones de inversión social. Asimismo, el Observatorio moviliza a diversos sectores de la sociedad (empresarios, organizaciones sociales, medios de comunicación) para motivarlos a involucrarse y demandar el cumplimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes.
- **Observatorio de la Política Fiscal:** el Observatorio incluye un grupo de ciudadanos destacados que acompañados por el PNUD y UNICEF tienen como objetivo obtener consensos nacionales para promover una política fiscal sostenible como fundamento esencial del crecimiento económico con mayor equidad y, en ese contexto, impulsar el desarrollo humano sostenible. Para ello, el Observatorio monitorea y evalúa la gestión y transparencia de las finanzas públicas, emite recomendaciones públicas y traslada éstas a la sociedad civil. Promueve además la educación ciudadana sobre las finanzas públicas y la rendición de cuentas por parte de los gestores de los fondos públicos.²⁸

28. Véase: www.observatoriofiscal.org

A photograph of a woman and a young child working together on a construction site. The woman, wearing a patterned blouse and skirt, is leaning over a wooden post, possibly measuring or marking it. The child, wearing a light-colored shirt, is holding a long wooden plank. The background shows a wooden structure under construction. The entire image has a light blue tint.

Se debe promover la creación de sistemas de vigilancia ciudadana de las políticas públicas y la inversión social. De esta forma se fortalece la rendición de cuentas por parte de las instituciones del estado.

BIBLIOGRAFÍA

Badillo, Daniel. “Régimen Tributario y Redistribución”, 2003.

Banco Mundial, FNUAP, OMS, PNUD, UNESCO, UNICEF, *Cómo aplicar la iniciativa 20/20*, 2003.

CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2002-2003*, Santiago de Chile, 2003.

CEPAL y UNICEF, *La pobreza en América Latina y el Caribe aún tiene nombre de infancia*, México y Panamá, 2002.

CEPAL, UNICEF y SECIB, *Las necesidades de la Inversión en la Infancia para Alcanzar las Metas de la Agenda del Plan de Acción Iberoamericano*, Santa Cruz de la Sierra, 2003.

Jolly, Richard, et al. *Ajuste con Rostro Humano*, UNICEF, 1987.

Mehrotra, Santosh y Jolly, Richard (eds.), *Development with a Human Face*, UNICEF/Oxford University Press, Oxford, 1998.

Naciones Unidas, “El enfoque basado en los derechos humanos: Declaración para un entendimiento Común”, 2003.

Norton, Andy y Elson, Diane, *What’s Behind the Budget? Politics, rights and accountability in the budget process*, Overseas Development Institute, Londres, 2002.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Human Rights and Poverty Reduction: A Conceptual Framework*, Nueva York y Ginebra, 2004.

Proyecto Gasto Social en el Presupuesto, *Boletín del Proyecto Gasto Social en el Presupuesto*, Año 1, No. 1, Paraguay, Septiembre 2003.

Ranis, Gustav y Stewart, Frances, “Crecimiento Económico y Desarrollo Social en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, No. 78, enero de 2003.

Rede de Monitoramento Amiga da Criança, *Um Brasil para as Crianças*, Brasil, 2004.

Shirley, Renée, *The Jamaican National Budget: What's in it for the Children*, Jamaica Coalition on the Rights of the Child, Kingston, 2004.

Streak, Judith, *Monitoring Government Budgets to Advance Child Rights – A guide for NGOs*, Institute for Democracy, Ciudad del Cabo, Sudáfrica, 2003.

UNICEF, *Human Rights Programming in LAC – Promoting Demand and Accountability: Building a Culture of Rights in LAC*, Panamá, 2003.

UNICEF Argentina y Ministerio de Economía y Producción, *Gasto público dirigido a la niñez en Argentina*, 2004.

UNICEF Costa Rica, *Invertir en los niños, niñas y adolescentes: Prioridad Nacional*, San José, 2004.

UNICEF, Division of Policy and Planning, *Influencing Budgets for Children's Rights*, Nueva York, 2003.

UNICEF Ecuador, *Programa de Financiamiento Sostenible de la Inversión Social en el Mediano y Largo Plazos, Capítulo II: Experiencias internacionales sobre la incidencia del gasto social en el capital humano, el crecimiento y la productividad*, Quito, 2004.

UNICEF, Global Policy Section, "Dynamics of disparities and some policy choices in TACRO," Nueva York, 2004.

UNICEF Guatemala, *Guatemala invierte en su niñez y adolescencia*, Guatemala, 2004.

UNICEF TACRO, *Colocando los derechos de la infancia y la adolescencia en el centro de las políticas públicas: Conclusiones y recomendaciones finales de la reunión regional de puntos focales de políticas públicas*, Panamá, Junio 2004.

UNIFEM, Commonwealth Secretariat y IDRC, *Gender Budget Initiatives*

“En comparación con lo que el mundo gasta en armamentos o en artículos de consumo de lujo, los recursos necesarios para atender las necesidades básicas de los niños son modestos y asequibles. Incluso con un apoyo limitado, hasta los países más pobres del mundo pueden permitirse sufragar servicios sociales básicos. No obstante, el elemento que falta no suele ser tanto los recursos como la falta de visión, la asignación equivocada de prioridades y la falta de dedicación de los dirigentes.”

Nosotros los niños: examen de final de decenio de los resultados de la Cumbre Mundial a favor de la Infancia
Informe del Secretario General, 4 de mayo 2001