LABORATORIO DE
Políticas Públicas

Infancia en Ciudad de Buenos Aires: de un presupuesto PRO de gestión asociada a un presupuesto público y participativo con enfoque de derechos

Políticas de Niñez y Adolescencia

Por Equipo de Niñez y Adolescencia LPP

Marzo de 2013

Introducción

El análisis del presupuesto desde una perspectiva de derechos puede contribuir a evidenciar incumplimientos en la implementación de las políticas públicas de la Ciudad de Buenos Aires orientadas a la efectivización de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), en la medida en que explicita el modo en que el Gobierno de la Ciudad distribuye de modo ineficiente y desigual los recursos disponibles.

En tal sentido, el propósito del presente informe es señalar algunos rasgos característicos del Presupuesto 2013 de la gestión macrista, específicamente en materia de infancia y derechos, en el Ministerio de Educación, en la Dirección General de Niñez y Adolescencia y en el Consejo de los Derechos[1], para observar de qué modo, en tal proyección, la disposición, distribución y utilización de los recursos no se orienta prioritariamente a superar las respuestas aisladas, fragmentadas, asistencialistas y de bajo presupuesto de los programas destinados a niños, niñas y adolescentes en la ciudad de Buenos Aires, ni a garantizar la igualdad en el acceso y en la permanencia de estos a políticas públicas de calidad.

Para tal fin, se identifican las principales obligaciones del GCABA que deben ser aplicadas al presupuesto, tomando como referencia el marco normativo vigente en materia de DESC y de derechos de la infancia y adolescencia –particularmente, aquellos derechos vinculados a las áreas ministeriales referidas– y se describen los principales problemas que presentan actualmente los programas, dispositivos y recursos destinados a niños, niñas y adolescentes, poniendo en evidencia la falta de adecuación existente entre la prescripción legal y la aplicación efectiva de políticas públicas orientadas a fomentar y proteger la ciudadanía integral de la niñez.

Seguidamente, se señalan las deficiencias que plantea la información presupuestaria disponible para analizar de qué modo la asignación o ejecución presupuestaria impacta en el ejercicio efectivo de los derechos; se presentan las cifras presupuestarias más significativas de cada repartición, junto con las orientaciones generales de las políticas y programas de su competencia proyectadas para el año 2013; y se contrasta dicha información con algunas consideraciones básicas que debería contemplar un presupuesto con enfoque de derechos.

Las fuentes de información utilizadas son: los Presupuestos 2012 y 2013 del GCABA (jurisdicción 20, Jefatura de Gobierno-Consejo de los Derechos; jurisdicción 45, Ministerio de Desarrollo Social-Dirección General de Niñez y Adolescencia; jurisdicción 55, Ministerio de Educación) y las versiones taquigráficas de las presentaciones de dichos ministerios ante la Comisión de Presupuesto, Hacienda, Administración Financiera y Política Tributaria de la Legislatura porteña para el ejercicio 2013.

[1] Es importante señalar que la selección de estas áreas para el análisis objeto del presente trabajo obedece estrictamente a criterios vinculados con el conocimiento específico sobre las políticas que tienen a su cargo, y constituye un recorte del conjunto de los dispositivos, programas y recursos del GCABA implementados por distintas áreas ministeriales (salud, vivienda, alimentación, espacio público, entre otras), destinadas a la infancia en la Ciudad de Buenos Aires.

El deber ser

Marco normativo vigente y presupuesto con enfoque de derechos

En la Ciudad de Buenos Aires, el reconocimiento y la plena vigencia del Sistema de Protección Integral de derechos de niños, niñas y adolescentes están garantizados por los principios de la Constitución de la Ciudad, los tratados internacionales que ésta adopta y por las leyes nacionales y locales vigentes.

Dicho marco normativo fija con claridad las obligaciones negativas que el Gobierno de la Ciudad tiene –aquello que no debe hacer, a fin de evitar violaciones–, así como aquello que debe hacer para lograr la plena materialización de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

El Estado es responsable del despliegue de políticas públicas que se orienten a la construcción de entornos favorables para fomentar y proteger la ciudadanía integral de niños, niñas y adolescentes, poniendo el acento en las condiciones y posibilidades que dicha oferta ofrece para garantizar un acceso seguro y universal, y en los mecanismos tendientes a garantizar la no discriminación, la participación, la integralidad, la perspectiva de género, la provisión efectiva de los recursos y la adecuación de la normativa vigente.

Dichas políticas requieren de la asignación de los recursos públicos necesarios para su implementación. El análisis del presupuesto desde una perspectiva de derechos permite observar si los recursos disponibles han sido distribuidos de manera justa e igualitaria entre todos los niños y niñas, y si han sido prioritariamente destinados a asegurar la efectivización de sus derechos.

Principales obligaciones del GCABA en materia de DESC y en relación con el cumplimiento de los derechos de la infancia que deben ser aplicadas al presupuesto

- **Obligación de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos.** Implica analizar el empeño que el Estado pone para satisfacer estas obligaciones, identificando los mecanismos financieros previstos para desplegar recursos, programas y políticas orientadas a cumplimentar dichos requerimientos.
- **Obligación de adoptar las medidas más apropiadas** para la realización de los derechos, en el plazo más breve posible.
- **Obligaciones de efecto inmediato.** Se refiere a aquellos niveles mínimos de satisfacción de un derecho que no pueden estar sujetos a un logro progresivo.
- **No retroceder deliberadamente**. Se refiere a la obligación de no retroceder en materia de derechos humanos, lo que particularmente implica no desafectar presupuestariamente políticas específicamente orientadas a garantizar derechos.

- **Cumplimiento progresivo de los derechos.** Implica observar si el Estado adopta medidas, especialmente económicas y técnicas, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, la plena efectividad de los derechos.

- **Plena utilización del máximo de recursos disponibles**. La limitación de recursos no justifica la no realización de los derechos. En tal sentido, se trata de analizar cuál es el contenido de derechos que aparece garantizado en el presupuesto.

- **Transparencia y claridad en la formulación**. Cuanto mayor es la desagregación de las afectaciones presupuestarias, mayor es la garantía de que las cifras en el papel reflejen cómo se gastará el dinero en realidad. Requiere observar el grado de desagregación de los presupuestos.

- **Previsibilidad del gasto.** Es importante que exista una correlación entre el presupuesto aprobado y el ejecutado de modo tal de garantizar la relación entre los recursos asignados a ciertas actividades y los resultados esperados. Las modificaciones realizadas por el Poder Ejecutivo respecto del presupuesto aprobado implican un cambio en los montos asignados a ciertas partidas presupuestarias. Si bien estas prácticas pueden justificarse en casos particulares, al efectuarse de manera sistemática debilitan la transparencia y la posibilidad de una participación efectiva en el proceso presupuestario.

- **Garantía de ejecución presupuestaria**. Resulta fundamental que los gastos se ejecuten de acuerdo con lo previsto en la etapa de elaboración. En aquellos casos en que se verifica sobre-ejecución y/o sub-ejecución de los gastos, el grado de distorsión entre una y otra etapa se amplía.

- **Acceso a la información.** Es indispensable disponer, a lo largo del proceso de elaboración e implementación del presupuesto, de información oportuna, adecuada, completa y confiable sobre los recursos asignados a cada actividad estatal y sobre su ejecución. La información debe permitir monitorear la asignación de recursos a través de indicadores de gestión y de resultados basados en una estructura presupuestaria con información desagregada bajo los principios de derechos humanos. Los indicadores tienen que reflejar los principios de equidad y no discriminación, máximo uso de recursos disponibles, progresividad del gasto, transparencia y rendición de cuentas.

- **Proceso de elaboración participativa**. El presupuesto no puede ser elaborado a puertas cerradas y sin la participación de los/las ciudadanos/as. La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires establece que el gobierno debe realizar procedimientos de consulta a la población sobre prioridades en la asignación de los recursos.

- **Efectividad del gasto.** Se trata de poder establecer hasta qué punto los fondos asignados para proveer beneficios –educación, atención a la salud, etc.– a los ciudadanos son efectivamente utilizados para este fin (qué estamos gastando y qué obtenemos a cambio).

- **No discriminación**. Todas las personas son titulares de derechos y los Estados deben garantizar su ejercicio sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. Además, los gobiernos tienen la obligación de adoptar medidas afirmativas destinadas a aquellos grupos sociales

tradicionalmente discriminados en el acceso a determinados derechos, garantizándoles atención prioritaria y tomando medidas para compensarlos o para fortalecer sus derechos.

- **Universalidad**. Se trata de analizar cuánto empeño pone el Estado en sostener políticas universales, observando la predominancia o no de las mismas en la asignación de los recursos públicos.
- **Perspectiva de género.** Implica observar el modo en que el presupuesto contempla políticas y acciones que garanticen la igualdad de oportunidades y responsabilidades entre hombres y mujeres.
- **Niños, niñas y adolescentes.** El Estado tiene la obligación de asegurar la asignación privilegiada y la intangibilidad de los fondos destinados a garantizar con absoluta prioridad el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Es necesario analizar el conjunto de recursos financieros que el presupuesto destina a este grupo de población.
- **Integralidad**: todos los derechos tienen el mismo rango y es necesario abordar de una manera integral la amplia gama de necesidades de las personas. Esto implica observar la porción del gasto público que el presupuesto le asigna a cada derecho.

El derecho a la educación

De acuerdo con la normativa vigente, la Ciudad debe reconocer y garantizar un sistema educativo inspirado en los principios de la libertad, la ética y la solidaridad que aporten a la construcción de una sociedad justa y democrática, asegurando todos los derechos y garantías de la población infantil y adolescente.

En relación con la oferta educativa, el Estado local tiene la responsabilidad indelegable de financiar la educación pública, estatal laica y gratuita en todos los niveles y modalidades, a partir de los cuarenta y cinco días de vida hasta el nivel superior, con carácter obligatorio desde el preescolar hasta completar trece años de escolaridad. Debe promover el más alto nivel de calidad de la enseñanza sin desequilibrios regionales ni inequidades sociales y asegurar políticas sociales complementarias que posibiliten el efectivo ejercicio de los derechos, garantizando igualdad de oportunidades y posibilidades para todos los niños, niñas y adolescentes de acceder, permanecer, reinsertarse y egresar del sistema educativo, prohibiendo todo tipo de discriminación contra ellos, en particular si se trata de alumnas embarazadas, de padres o de madres. Debe asegurar el derecho de los alumnos y alumnas a concurrir a un establecimiento educativo cercano al lugar de residencia y debe brindar óptimas condiciones de habitabilidad y seguridad de los edificios escolares.

El derecho a un nivel de vida adecuado y a una mejora continua de las condiciones de existencia de niños, niñas y adolescentes y sus familias

La Ciudad desarrolla políticas sociales coordinadas para superar las condiciones de pobreza y exclusión mediante recursos presupuestarios, técnicos y humanos.

Las políticas públicas de infancia deben tener carácter universal y tender hacia una mayor inclusión social. Las medidas excepcionales que impliquen institucionalización de niños, niñas y adolescentes y la privación del medio familiar deben ser el último recurso, prohibiendo expresamente la institucionalización por pobreza.

El Sistema de Protección Integral de derechos

El Estado reconoce a niños, niñas y adolescentes como ciudadanos, sujetos de derechos, y se compromete a adoptar las medidas para dar cumplimiento efectivo a sus derechos civiles, políticos, sociales, culturales, económicos, más otros derechos especiales propios de su edad[2]. Todos los niños y niñas tienen los mismos derechos. Todos los derechos están mutuamente relacionados y tienen la misma importancia, y se reconocen cuatro principios fundamentales:

- El derecho a no ser discriminado.
- El interés superior del niño.
- El derecho a la vida y al máximo desarrollo.
- El derecho a ser oído.

En la Ciudad de Buenos Aires, el Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescente es el organismo que tiene a su cargo las funciones de promoción y protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Debe fijar y articular políticas y asegurar, a través de mecanismos de exigibilidad hacia los otros organismos, el cumplimiento de la normativa de derechos vigente y garantizar un sistema articulado de efectivización y defensa de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

[2] Este reconocimiento implica abandonar el régimen tutelar del Patronato por un sistema institucional, político, familiar y social que, en lugar de proteger a los chicos, protege sus derechos.

Del dicho al hecho

Los PROblemas de las políticas públicas destinadas a niños, niñas y adolescentes de la gestión macrista

A continuación, señalaremos los principales problemas que presentan actualmente las políticas destinadas a la infancia que se encuentran bajo la órbita del Ministerio de Educación, la Dirección General de Niñez y Adolescencia y el Consejo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes del GCABA.

Ministerio de Educación

Actualmente, la gestión estatal es la que brinda mayoritariamente servicios educativos a los sectores sociales más vulnerables, con menor capacidad adquisitiva, residentes en la Ciudad. A pesar de ello, se muestra una situación crónica y agravada de marcada desigualdad en el acceso, rendimiento y permanencia de los alumnos que estudian en escuelas de zona sur respecto de los de zona norte de la Ciudad, observándose un profundo desequilibrio regional en cuanto a oferta y distribución de los recursos educativos.

Dicho desequilibrio se verifica tanto en la falta de vacantes en establecimientos educativos de la zona sur para los alumnos de nivel inicial, primario y medio, domiciliados en dicha zona, como en la baja calidad de los aprendizajes (en algunos casos los alumnos deben trasladarse a otros distritos lejanos a sus hogares, aumentando los índices de repitencia o abandono, o bien sostener la vacante en la escuela de su barrio a pesar del gran número de alumnos por docente).

Asimismo, se consolida un proceso de segmentación y diferenciación escolar que alienta las trayectorias educativas de los sujetos por circuitos desiguales, consolidando una correspondencia entre pobreza social y pobreza educativa. La posibilidad de compartir experiencias educativas comunes se desdibuja y éstas aparecen cada vez más fragmentadas. La escuela se ofrece “abierta para todos” pero selectiva y desigual en el modo en que incluye a niños, niñas y adolescentes, en virtud de las desiguales oportunidades de acceso a ciertos bienes y recursos, perfiles docentes, tipos de alumnos, tipo y calidad de los conocimientos que distribuye.

Por otra parte, se observan graves deficiencias en infraestructura y mantenimiento edilicio de los establecimientos educativos, en las condiciones de higiene y limpieza, y en la insuficiente dotación de personal auxiliar de portería.

Dirección General de Niñez y Adolescencia

En la Ciudad de Buenos Aires un importante número de niños, niñas y adolescentes no acceden a umbrales mínimos de inclusión social. Sin embargo, la mayoría de los programas destinados a esta población presentan marcadas debilidades en relación con:

- la universalidad: los criterios de focalización de los programas y la falta de articulación entre estos y las políticas universales estructuran circuitos estigmatizantes por donde circula la infancia pobre.
- la estructura institucional: bajo presupuesto, recursos humanos y materiales insuficientes.
- la integralidad: se trata de prestaciones puntuales y específicas para la emergencia que no se integran en estrategias estructurales de largo plazo.
- la falta de información y difusión sobre los programas, recursos y prestaciones disponibles.

Además, se observa una tendencia creciente a la adopción de la modalidad de gestión asociada en la mayoría de los programas, con transferencias directas de recursos y delegación de funciones a organizaciones de la sociedad civil y empresas privadas.

Consejo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes

Este organismo ha sufrido durante los últimos años un proceso de deterioro, desjerarquización y desprestigio institucional que ha puesto en riesgo su propia capacidad de cumplir de manera eficaz con las responsabilidades primarias que tiene respecto de la articulación y exigibilidad de las políticas destinadas a la efectivización y defensa de los derechos de niñas, niños y adolescentes en la Ciudad de Buenos Aires.

Los PROblemas de la formulación presupuestaria de la gestión macrista

A continuación, señalaremos algunos rasgos comunes generales que se observan en la formulación del proyecto de ley presupuestaria 2013 del GCABA.

- Ni en el proyecto de ley, ni en las exposiciones de los funcionarios en la Legislatura, se hace referencia explícita a los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) ni a las obligaciones estatales en materia de garantías y efectivización de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Tampoco hay referencias al cumplimiento de las obligaciones que surgen del derecho internacional de los derechos humanos al presupuesto, ni se hace mención al modo en que las asignaciones o ejecuciones presupuestarias permitirían avances significativos en el acceso y la permanencia de niños, niñas o adolescentes a políticas públicas de calidad.
- Las exposiciones de los funcionarios se centran más en la presentación de los lineamientos generales de la política de cada Ministerio o área de gobierno, que en el correlato entre la implementación de los programas y las previsiones presupuestarias correspondientes.
- La información disponible es deficitaria. Se observan incumplimientos de tiempo, forma y falta de datos en la información referida a la ejecución de las partidas presupuestarias 2012. No se cuenta con información cualitativa sobre la implementación de los distintos programas en el período de referencia, ni se acompañan las presentaciones de indicadores estadísticos sociales y económicos desagregados, que

permitan evaluar en forma concreta el impacto de las políticas públicas sobre los niveles de cumplimiento de los derechos.

- Las referencias a las metas físicas no pueden ser verificadas según los compromisos asumidos en cada actividad estatal porque la información sobre su correspondiente ejecución no se encuentra disponible. Los informes de ejecución trimestrales se presentan con demoras, los datos tienen un nivel muy bajo de desagregación y no incluyen información sobre las metas alcanzadas.

- Muchos programas, subprogramas o actividades no disponen de información desagregada sobre su ejecución presupuestaria. No contienen información suficiente sobre cada uno de los gastos previstos, ni se desagregan en función del destino geográfico. En algunos casos, se asignan partidas presupuestarias muy elevadas a programas que contienen un importante número de actividades que no son desagregadas o detalladas en los documentos presupuestarios.

- Los sucesivos cambios en los estructuras ministeriales, en las denominaciones y dependencias funcionales de los programas y las reiteradas variaciones (año tras año) en la forma en que se diseña el presupuesto y se presentan los gastos -que incluyen cambios en la denominación y ubicación de actividades y programas- tornan muy difícil la realización de comparaciones interanuales, ya que previamente al análisis debe rastrearse dónde estuvo ubicado el gasto en los años anteriores.

Los PROblemas en la fundamentación y en las cifras. Todo lo que es, puede no ser

A continuación, nos detendremos específicamente en el análisis de las partidas correspondientes al Ministerio de Educación, a la Dirección General de Niñez y Adolescencia del Ministerio de Desarrollo Social y al Consejo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes.

Ministerio de Educación

El PRO dice:	En términos reales:
Presupuesto total 2013 del Ministerio de Educación: $9.865.840.897	
Representa un aumento nominal del 16% en relación con lo presupuestado para 2012.	Aplicando un cálculo de inflación del 24%, representa una caída real del 8% respecto del Presupuesto 2012.
Se trata de una inversión récord por estudiante con un crecimiento de casi el 7% de un año a otro (desde el 2006).	Cae dentro del presupuesto general de la Ciudad: del 26% en 2012 al 24% en 2013.

El estudiante es el eje del sistema educativo (perspectiva "estudiante centrista").	Inversión por estudiante (según gasto educación de gestión estatal): 2012, $13.863. 2013, $16.393. Aumento previsto: 18%. Aplicando un cálculo de inflación del 24%, la inversión por alumno, en términos reales, cae.[3]
Plan Nueva Escuela Secundaria: se ha consensuado los planes de ocho orientaciones de escuela técnica, trabajando con supervisores, rectores, coordinadores de área, docentes, representantes sindicales y también de los sectores productivos.	La Reglamentación de la Ley 137 de Centros de Estudiantes del ejecutivo porteño pone en evidencia una concepción limitada de la participación estudiantil y de la democracia escolar: admite y reconoce instancias de representación estudiantil pero solamente si éstas quedan supeditadas a la fiscalización y al control por parte de las autoridades de la escuela, que "asegurarán su adecuado desarrollo". 37 escuelas medias tomadas por estudiantes secundarios (en el mes de septiembre), en reclamo por la falta de consulta y participación en el proceso de reforma curricular de las escuelas técnicas estatales. El Ministro de Educación, Esteban Bullrich, responde públicamente de manera reiterada que no va a recibir ni a dialogar con los estudiantes.
Programas de Inclusión/equidad escolar	
Estamos promoviendo la mejora en todas las condiciones de educabilidad de los estudiantes.	El programa Inclusión Escolar se reemplaza en el año 2013 por el programa Estrategias para la Educabilidad. Si comparamos uno y otro entre el 2012 y el 2013, se observa una caída del 32%. Pasa de $132.836.121 a $90.464.017.
Programa Primera Infancia: 3 nuevas inauguraciones.	No se explicitan fondos específicos para este propósito.

[3] Según estimaciones que resultan del documento "Desigualdad en el presupuesto educativo: de 2012 a 2013 en la Ciudad de Buenos Aires", realizado por la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) y Familias por la Escuela Pública.

Programa Familia, Alumnos y Escuelas: durante el 2013, se triplicará la cantidad de escuelas abiertas los fines de semana.	No se explicitan fondos específicos para este propósito.
Educación Inicial Gestión Estatal: $734.624.660	
Centros infantiles y familiares: se inaugurarán 24, llegando a 30 en total.	No se explicitan fondos específicos para este propósito.
Educación Primaria Gestión Estatal: $2.091.481.055	
Se proyecta fortalecer la primaria, aumentando o ampliando la oferta extendida o jornada completa. Pasar del 50% al 90% de escuelas de jornada completa en 5 años.	No se explicitan fondos específicos para este propósito.
Educación Media Gestión Estatal: $954.973.167 **Educación del Adulto y del Adolescente: $139.676.639**	
Nivel secundario: se presentan índices elevados de sobre-edad (30%) y abandono (más del 10%). Se propone fortalecer las tutorías.	No se explicitan qué fondos específicos se destinarían a estos objetivos. El programa Educación del Adulto y del Adolescente cae un 15% del año 2012 al 2013.
Bachillerato internacional: en el año 2013 se implementará en una escuela por comuna.	Esta actividad no posee desagregación presupuestaria. No se especifican los gastos previstos.
Gasto educación gestión privada: $1.652.057.674	
La gestión de Mauricio Macri ha vuelto a poner a la escuela pública de gestión estatal como un eje de la política educativa.	Aumenta un 24% más que en 2012, y se eleva un 8% más sobre el incremento del Ministerio en general (que representa el 16%).
Infraestructura, equipamiento y mobiliario	
Se reconoce que aún quedan 40-45 establecimientos con problemas serios de	El programa Mitigación de Riesgos cae casi un 30% del año 2012 al 2013. Pasa de

impermeabilización y electricidad.	$15.809.219 a $11.084.239. El programa Equipamiento y Mobiliario cae un 54% del año 2012 al 2013. Pasa de $11.010.000 a $5.010.000.

Analizado desde una perspectiva de derechos, el presupuesto educativo, tal como ha sido formulado para el año 2013, plantea diversas inconsistencias:

- No se orienta a derechos. No hay referencias explícitas a la educación pública como un bien público y un derecho humano.
- No se proponen acciones tendientes a resolver los problemas de desigualdad educativa[4], ni se hace mención al modo en que las asignaciones o ejecuciones presupuestarias permitirían avances significativos en el acceso y en la permanencia de todos los niños, niñas o adolescentes a políticas públicas de calidad. Por el contrario, el proyecto educativo del macrismo hace una apelación constante a la igualdad de oportunidades desde la educación y a la necesidad de asegurar servicios mínimos de prestaciones asistenciales[5]. La escuela pública abandona la promesa de igualdad, el bienestar se define más como una oportunidad que como un derecho y la educación se instituye como un derecho social de baja intensidad[6].
- Se proyectan diversas acciones y objetivos a realizar durante el año 2013 sin especificar los gastos previstos para llevarlos a cabo: por ejemplo, la referencia a la futura implementación del Bachillerato Internacional o al fortalecimiento de las tutorías en las escuelas secundarias. Tampoco es posible establecer la distribución de los gastos previstos por comuna o distrito escolar.
- Respecto del año 2012, en términos reales el presupuesto educativo 2013 sufre una caída y disminuye su participación dentro del presupuesto general del GCABA. Al interior del presupuesto educativo, se observa que la inversión por alumno en educación de gestión estatal se reduce, al igual que las partidas Estrategias para la Educabilidad, Educación del Adulto y del Adolescente, Mitigación de Riesgos y Equipamiento y

[4] No se parte de un reconocimiento explícito de la existencia actual de desigualdades educativas regionales dentro del sistema de gestión estatal (de oferta y disposición de establecimientos escolares, de disponibilidad de recursos y de calidad en los aprendizajes de los alumnos) entre las escuelas ubicadas al norte y aquellas emplazadas en el sur de la Ciudad. Tampoco se hace referencia a las desigualdades educativas que surgen entre la oferta del sistema de gestión estatal y la del sistema de gestión privada.

[5] Todas las referencias a la entrega de libros, computadoras y útiles escolares para los alumnos se orientan en el sentido de “mejorar la equidad educativa, garantizando condiciones mínimas de educabilidad”.

[6] Por ejemplo, la cobertura de vacantes en educación inicial, en las salas comprendidas entre 45 días y 4 años, se orienta estrictamente a responder a la demanda y no a universalizar la oferta educativa. De este modo, dicha oferta se fragmenta y se diferencia en calidad de acuerdo con la modalidad de quien la preste: el Ministerio de Educación, el Ministerio de Desarrollo Social, las instituciones educativas privadas o las comunitarias.

Mobiliario. Por otra parte, la partida asignada a Educación de Gestión Privada aumenta significativamente. En términos discursivos, el proyecto educativo equipara educación pública y educación privada, otorgándole a la educación no estatal una nueva legitimidad que se acompaña con el correspondiente aumento en los subsidios y transferencias al sector privado[7].

Dirección General de Niñez y Adolescencia

El PRO dice:	En términos reales:
Presupuesto total 2013 de la Dirección General de Niñez y Adolescencia: $337.259.561	
Representa un aumento nominal del 45% en relación con lo presupuestado para 2012.	Aplicando un cálculo de inflación del 24%, representa una aumento real del 21% respecto del Presupuesto 2012.
Todos los programas registran aumentos.	El inciso Transferencias al sector privado representa el 45% de total del presupuesto de la Dirección General.
Programa Atención Niñez y Adolescencia Vulnerables: $92.943.088	
	Incidencia del inciso Transferencias dentro de este programa: 44%.
Incluye centros propios del GCABA y conveniados con ONGs.	No hay desagregación presupuestaria por tipo de centro conveniado (hogar, parador, centro de día), ni cálculo del valor pagado por niño o niña.
Programa Desarrollo Integral Infantil: $203.039.693	
	Incidencia del inciso Transferencias dentro de este programa: 43%. No se explicitan los montos previstos.

[7] Si observamos particularmente el inciso Transferencias (que incluye transferencias a privados y a universidades) en el presupuesto educativo 2013, vemos que éste también aumenta respecto del Presupuesto 2012 y representa casi el 20% del presupuesto total 2013, alcanzando los $1.691.187.254 (no se incluye el programa 44, de becas escolares, ni el programa 52, de subsidios a cooperadoras).

CEPIS: se paga una beca de $1000 por niño.	Sin desagregación presupuestaria por actividad.
Programa Adolescencia: se han incluido los recursos necesarios para alcanzar a 9.500 chicos y chicas.	No se explicitan los montos previstos.
Se incorporaron diez Juegotecas conveniadas.	No hay desagregación presupuestaria sobre la actividad.
Programa Fortalecimiento de Vínculos: $41.276.780	
	Incidencia del inciso Transferencias dentro de este programa: 56%.
La apuesta más fuerte está orientada a la prevención de la institucionalización (programas Mi Lugar y Lazos).	Ninguno de estos subprogramas cuenta con desagregación presupuestaria. No se precisan los montos previstos (ni por institución, ni por niño o niña).

De acuerdo con lo que venimos de observar, el presupuesto de la Dirección General de Niñez y Adolescencia tampoco ha sido formulado con un encuadre orientado a derechos, ni se propone resolver ninguno de los problemas que actualmente presentan los programas a su cargo.

- No modifica su estructura focalizada y de escasa articulación con otros programas sociales del propio ministerio de Desarrollo Social, o con políticas universales a cargo de otras áreas de gobierno (Educación, Salud, Vivienda, etc). El presupuesto prevé alcanzar a más niños y niñas en situación de vulnerabilidad socioeconómica, lo que supondría ofrecer condiciones de mejora en la existencia de una más amplia población infantil. Sin embargo, la cobertura de dichos programas continúa siendo baja (en relación con el universo de población destinataria) y, por otro lado, en la medida en que no se aseguren mecanismos efectivos de acceso a políticas universales, se corre el riesgo de reproducir circuitos excluyentes y estigmatizantes para la niñez pobre.

- Presenta una estructura presupuestaria muy poco transparente que se desagrega solamente en tres programas y no incluye previsiones de gastos sobre los más de treinta subprogramas que funcionan en su interior. Además, no se explicitan montos por actividad, ni cálculos de inversión por niño o niña. Tampoco incluye indicadores de resultado, que permitan precisar de qué modo la inclusión de la población infantil en estos programas sociales contribuye efectivamente a asegurar su acceso a otros derechos fundamentales (alimentación, salud, educación, vivienda, etc.), garantizando una mejora en sus condiciones de existencia.

- Comparando con el año 2012, el Presupuesto 2013 de la Dirección General de Niñez y Adolescencia se incrementa casi en un 21%. Sin embargo, este aumento no alcanza para modificar sustantivamente la estructura institucional de sus prestaciones (bajo presupuesto, recursos humanos y materiales insuficientes). Por otra parte, de manera significativa, el 45% de dicho presupuesto corresponde al inciso Transferencias, que se reparte más o menos en forma pareja en cada uno de sus tres programas. Esto significa que el aumento en la capacidad de provisión de servicios sociales por parte del Estado se ve neutralizado por la cantidad de recursos que destina al sector privado para solventar gastos corrientes. En este proceso de tercerización de servicios, el Gobierno de la Ciudad delega en las organizaciones privadas su obligación de disponer de las políticas, servicios y recursos adecuados para garantizar el acceso seguro y universal de niños, niñas y adolescentes a sus derechos.

Consejo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes

El PRO dice:	**En términos reales:**
Presupuesto total 2013 del Consejo: $71.404.011	
Representa un aumento nominal del 12%, en relación con lo presupuestado para el 2012.	Aplicando un cálculo de inflación del 24%, representa una caída real del 12%, respecto del Presupuesto 2012.
Se prevé la creación de un Observatorio de Niñez y Adolescencia.	No se explicitan fondos previstos para esta actividad.
Programa Protección y Promoción de derechos: incluye a las 16 Defensorías Zonales	
Aumenta un 2,3%, en relación con lo presupuestado para el 2012.	Aplicando el cálculo de inflación, en realidad cae un 22%, respecto del Presupuesto 2012.
	Incidencia del inciso Transferencias al sector privado: registra un aumento del 10%, respecto de lo presupuestado en el 2012 para este mismo programa. Pasa de $484.000 a $533.080 para el año 2013.
Se proyecta promover la creación y constitución de Consejos Consultivos.	No se explicitan los gastos previstos para este propósito.
Programa Registro y Monitoreo de ONGs	

Aumenta un 6,9%, en relación con lo presupuestado para el 2012.	Aplicando el cálculo de inflación, en realidad cae un 17% respecto del Presupuesto 2012.
Programa Capacitación en Derechos	
Aumenta un 38%, respecto del presupuesto 2012.	Aplicando el cálculo de inflación, aumenta un 2% respecto del Presupuesto 2012. Representa un aumento mayor al del presupuesto total del Consejo (que cae un 22%).
	Incidencia del inciso Transferencias al sector privado: registra un aumento del 82%, respecto de lo presupuestado en el 2012 para este mismo programa. Pasa de $513.114 a $280.500 para el año 2013.

- En concordancia con las formulaciones presupuestarias de los ministerios que venimos de analizar, el Presupuesto 2013 del Consejo de los Derechos tampoco ha sido orientado desde un enfoque de derechos. No puede ser leído a partir de las obligaciones estatales a las que hicimos referencia en los capítulos anteriores, ni se estructura en función de producir transformaciones significativas en la efectivización de los derechos de niños, niñas y adolescentes de la Ciudad de Buenos Aires.

- En términos de eficacia del gasto, la formulación del presupuesto no se orienta a resultados. No incluye indicadores que permitan dar cuenta de la calidad y eficacia en la atención brindada por el organismo. Sin embargo, dada la especificidad de sus funciones en materia de protección de derechos, no es suficiente conocer la cantidad de niños y niñas atendidos; resulta fundamental disponer de información acerca de la cantidad de casos de vulneración de derechos resueltos favorablemente, la cantidad de medidas excepcionales y especiales tomadas y sus motivos, y la cantidad de medidas de exigibilidad cursadas a otros ministerios para garantizar la debida política pública y sus resultados.

- Instalar y difundir el rol del Consejo: a catorce años de su creación y con casi seis años consecutivos de gobierno macrista, sus funcionarios insisten, año tras año, en el propósito de promocionar al organismo mediante distintas estrategias de marketing que se explicitan en cada ejercicio presupuestario y que se revelan ineficientes al año siguiente[8] . Esto sólo puede ser tomado como un indicador de la ineficacia de la

[8] Estas estrategias se orientan tanto a la difusión de los derechos de niños, niñas y adolescentes como a la de algunos servicios del propio organismo, por ejemplo la Línea 102 o el Registro y Búsqueda de Chicas y Chicos Perdidos. Con esta misma intencionalidad se creó el sitio web VEO VEO gourmet, en el mes de abril del 2011, que 48 horas después de su puesta en funcionamiento dejó de existir, y fue denunciado por los propios trabajadores del Consejo por sus contenidos inapropiados.

acción del organismo, en tanto la demostración de una gestión eficiente es la mejor herramienta de difusión de la existencia y la utilidad del organismo. Resulta claro que no existe una apropiación del Consejo por parte de los ciudadanos; al mismo tiempo, la gestión de gobierno ignora que justamente los niveles de apropiación constituyen uno de los mejores indicadores de desempeño con los cuales se debería juzgar este organismo.

- El presupuesto se presenta poco transparente y confuso. Los programas son formulados con un bajo nivel de desagregación y contienen diversas acciones que no cuentan con la afectación presupuestaria correspondiente. Tampoco incluyen previsiones de gastos por comunas, que permitan dar cuenta de la inversión descentralizada que el organismo despliega a través de las defensorías. Por este motivo, a pesar de tratarse de un organismo relativamente pequeño, su formulación presupuestaria no permite realizar el seguimiento de los gastos de muchas de sus actividades específicas[9].

- Si analizamos el Presupuesto 2013 comparándolo con el del año 2012, lo primero que se observa en términos reales es la reducción de sus gastos. El único programa que aumenta de manera significativa es el de Capacitación en Derechos. Llamativamente, el inciso Transferencias, que da cuenta del creciente proceso de tercerización de las políticas destinadas a la infancia, también registra un incremento importante, respecto del año 2012: en el Programa Capacitación aumenta el 82%; en el Programa Protección y Promoción de Derechos (Defensorías) aumenta un 10%; y en el Programa Atención de Situaciones de Emergencia, en el que no figuraba en el 2012, aparece por primera vez imputado para el ejercicio 2013 con $1 millón.

[9] Esta dificultad se presenta, por ejemplo, al intentar realizar el seguimiento de los gastos correspondientes a diversos programas de atención directa como la Línea 102, la Guardia Permanente de Abogados, el Departamento de Intervenciones Especiales, el Programa de Asignaciones, entre otros.

A modo de cierre

El análisis del presupuesto desde una perspectiva de derechos puede contribuir a evidenciar incumplimientos en la implementación de las políticas públicas de la Ciudad de Buenos Aires orientadas a la efectivización de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), en la medida en que explicita el modo en que el Gobierno de la Ciudad distribuye de modo ineficiente y desigual los recursos disponibles.

Tal como hemos observado en el presente documento, la formulación del Presupuesto 2013 destinado a áreas relevantes de niñez y adolescencia no ha sido orientada al cumplimiento de las obligaciones estatales en materia de infancia y derechos.

Desde el punto de vista presupuestario, la intervención del gobierno macrista demuestra un rol subsidiario del Estado que se verifica en la baja prioridad asignada a las políticas vinculadas a la niñez y en la creciente participación de las transferencias al sector privado en la composición presupuestaria de los programas.

Reducir la brecha entre el lenguaje de los derechos y la posibilidad real de su efectivización por parte de sus titulares constituye una responsabilidad que el Estado debe asumir y que tenemos la obligación de señalar.