



Propuesta de medición de la inversión pública en niños, niñas y adolescentes

Aplicación en tres países: Chile, Costa Rica y Perú

**Varinia Tromben
Rodrigo Martínez
Elizabeth Rivera
Natacha Leroy
Carlos Kroll**



NACIONES UNIDAS



Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

 www.cepal.org/es/publications

 www.cepal.org/apps

Propuesta de medición de la inversión pública en niños, niñas y adolescentes

Aplicación en tres países: Chile, Costa Rica y Perú

Varinia Tromben
Rodrigo Martínez
Elizabeth Rivera
Natacha Leroy
Carlos Kroll



Este documento fue preparado por Varinia Tromben, Oficial de Asuntos Sociales; Rodrigo Martínez, Oficial Superior de Asuntos Sociales; Carlos Kroll, Asistente de Investigación, y Elizabeth Rivera y Natacha Leroy, Consultoras, todos de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco del acuerdo de colaboración entre la CEPAL y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) para el fortalecimiento de la agenda de políticas sociales para la infancia en América Latina y el Caribe.

Los autores agradecen la participación activa y entusiasta de cada una de las personas que asistieron a los diversos talleres y reuniones virtuales que se organizaron para la elaboración de este trabajo. Asimismo, se agradecen los comentarios recibidos sobre las diversas versiones de este documento; en particular, los de Alberto Arenas de Mesa, Director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, y Daniela Trucco, Oficial Superior de Asuntos Sociales de la CEPAL, así como los de Raquel Barrientos, Carlos Calderón, Lucía Contreras, Javier Curcio, Gerardo Escaroz, Ana María Güémez, Paula Pacheco, Claudia Peirano y Mónica Rubio.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización o las de los países que representa.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/TS.2021/189
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2021
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.21-00781

Esta publicación debe citarse como: V. Tromben y otros, "Propuesta de medición de la inversión pública en niños, niñas y adolescentes. Aplicación en tres países: Chile, Costa Rica y Perú", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/189), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Introducción	7
I. La medición de la inversión en niños, niñas y adolescentes (NNA)	9
A. Antecedentes sobre medición de la inversión en NNA	9
1. Enfoques y experiencias previas de medición de la inversión en NNA	9
2. El clasificador por funciones de gobierno y su utilidad para políticas de NNA	16
B. Derechos y políticas públicas hacia los NNA	19
1. Políticas públicas hacia NNA y su vínculo con la Convención de los Derechos del Niño	19
2. La CDN como clasificador de programas dirigidos a los NNA	20
II. Propuesta de manual: clasificación de los programas para la medición de la inversión pública en NNA.....	35
A. Definiciones básicas para la medición de la inversión pública dirigida a NNA.....	35
B. Las categorías y subcategorías de derechos-	36
1. Categoría 1: Protección social	37
2. Categoría 2: Salud física y mental	39
3. Categoría 3: Educación	41
4. Categoría 4: Protección especial	43
5. Categoría 5: Recreación, deporte y cultura.....	45
C. El proceso de clasificación y medición	47
1. Identificación y selección de los programas.....	47
2. Descripción y clasificación	48
3. Elaboración de los mapas de redes	49
4. Clasificación y análisis de la inversión pública asociada	51
III. Estudios de casos	53
A. Chile	53
1. Revisión de mediciones anteriores.....	55
2. Políticas, planes y programas en 2019.....	56
3. Respuesta de Chile al COVID-19 para NNA.....	61
4. Resultados de la inversión pública en NNA.....	66

B.	Costa Rica	68
1.	Revisión de mediciones anteriores	70
2.	Planes, políticas y programas	71
3.	Respuesta de Costa Rica al COVID-19 para NNA	75
4.	Resultados de la inversión pública en NNA.....	79
C.	Perú	81
1.	Mediciones anteriores	83
2.	Planes, políticas y programas	84
3.	Respuesta del Perú al COVID-19 para NNA.....	88
4.	Resultados de la inversión pública en NNA	92
IV.	Reflexiones finales.....	95
	Bibliografía	97
Cuadros		
Cuadro 1	Principales aspectos metodológicos de las principales mediciones del gasto público dirigido a niños, niñas y adolescentes según estudios.....	10
Cuadro 2	Funciones del CFG y definición de gasto social según organismos internacionales	17
Cuadro 3	Artículos de derechos del niño según categorías propuestas y ejes de derechos de UNICEF	22
Cuadro 4	Categorías y subcategorías de la clasificación propuesta según los derechos del niño	37
Cuadro 5	Protección social: ejemplos de programas dirigidos a niños, niñas y adolescentes	39
Cuadro 6	Salud física y mental: programas dirigidos a niños, niñas y adolescentes	40
Cuadro 7	Educación: programas dirigidos a niños, niñas y adolescentes	43
Cuadro 8	Protección especial: programas dirigidos a niños, niñas y adolescentes	45
Cuadro 9	Recreación, deporte y cultura: programas dirigidos a niños, niñas y adolescentes.....	47
Cuadro 10	Dimensiones y variables de la ficha descriptiva	48
Gráficos		
Gráfico 1	América Latina (14 países): inversión pública en NNA, de 0 a 17 años, alrededor de 2013-2017	12
Gráfico 2	América Latina (9 países): inversión pública en primera infancia, de 0 a 8 años, 2012	13
Gráfico 3	América Latina y el Caribe (9 países): gasto público en primera infancia, de 0 a 12 años, 2012	14
Gráfico 4	Unión Europea, OCDE, Chile y México: gasto público en prestaciones familiares según tipo, 2015	14
Gráfico 5	América Latina, Unión Europea y OCDE: gasto público dirigido a las familias con niños (prestaciones familiares por tipo y gasto en educación), alrededor de 2013-2016	16
Gráfico 6	Chile: gasto público en primera infancia, resultados de mediciones anteriores.....	56
Gráfico 7	Chile: gasto público dirigido a NNA por categorías, 2010-2020	66
Gráfico 8	Chile: gasto público dirigido a NNA por subcategorías, 2010-2020	67
Gráfico 9	Costa Rica: gasto público en infancia, resultados de mediciones anteriores	71
Gráfico 10	Costa Rica: gasto público dirigido a NNA por categorías, 2001-2019	79
Gráfico 11	Costa Rica: gasto público dirigido a NNA por subcategorías, 2001-2019	80
Gráfico 12	Perú: gasto público en infancia. Resultados de mediciones anteriores, 2013 y 2016	83
Gráfico 13	Perú: gasto público dirigido a los NNA por categoría, 2000-2020	92
Gráfico 14	Perú: gasto público dirigido a NNA por subcategorías, 2010-2019	93

Diagramas

Diagrama 1	Las cinco categorías de la medición y sus vínculos con los derechos, ODS y enfoques usados para las subcategorías	21
Diagrama 2	Mapeo de las políticas, planes, sistemas y programas por niveles según ámbitos de la política pública	49
Diagrama 3	Ejemplo mapa de redes entre sistemas y políticas y planes	50
Diagrama 4	Chile: principales instituciones con programas dirigidos a NNA	54
Diagrama 5	Chile: programas dirigidos a NNA (parte 1)	57
Diagrama 5	Chile: programas dirigidos a NNA (parte 2)	58
Diagrama 5	Chile: programas dirigidos a NNA (parte 3)	59
Diagrama 5	Chile: programas dirigidos a NNA (parte 4)	60
Diagrama 6	Chile: Mapa de redes	61
Diagrama 7	Chile: programas dirigidos a NNA a causa de contexto COVID-19, 2020	64
Diagrama 8	Chile: Línea de tiempo de medidas frente al COVID-19 y principales acciones enfocadas en NNA	65
Diagrama 9	Costa Rica: principales instituciones con programas dirigidos a NNA	69
Diagrama 10	Costa Rica: programas dirigidos a NNA (parte 1)	72
Diagrama 11	Costa Rica: mapa de redes de las políticas, planes y sistemas dirigidos a NNA	75
Diagrama 12	Costa Rica: nuevos planes y programas dirigidos a NNA a causa de contexto COVID-19	77
Diagrama 13	Costa Rica: línea de tiempo de medidas frente al COVID-19 y principales acciones enfocadas en NNA	78
Diagrama 14	Perú: principales instituciones con programas dirigidos a NNA	82
Diagrama 15	Perú: programas dirigidos a NNA (parte 1)	85
Diagrama 15	Perú: programas dirigidos a NNA (parte 2)	86
Diagrama 15	Perú: programas dirigidos a NNA (parte 3)	87
Diagrama 16	Perú: mapa de redes de las políticas, planes y sistemas dirigidos a NNA	88
Diagrama 17	Perú: nuevos planes y programas dirigidos a NNA a causa de contexto COVID-19	90
Diagrama 18	Perú: línea de tiempo de medidas frente al COVID-19 y principales acciones enfocadas en NNA	91

Introducción

Cuando se trata de la garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, los recursos importan. Como señala el artículo 4 de la Convención de los Derechos del Niño, los Estados Parte deberán adoptar todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Parte adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional. Ello no solo implica invertir mejor –como en intervenciones basadas en evidencia que entreguen resultados a la niñez-, sino en el contexto latinoamericano y caribeño también implica invertir más, es decir, asignar mayores recursos para alcanzar la suficiencia y efectividad de las políticas, programas e intervenciones dirigidas a niñas, niños y adolescentes. Inclusive en tiempos de crisis, como la situación causada por la pandemia del COVID-19, las niñas, niños y adolescentes deben ser los últimos en verse afectados por ajustes fiscales regresivos o recortes de gasto público.

Para avanzar hacia una política fiscal que considere a la niñez como su inversión más rentable, uno de los principales pasos es identificar y medir el esfuerzo financiero que realizan los países para hacer efectivos los derechos de esta población. Este objetivo presenta tradicionalmente el desafío de lograr juntar dos mundos que muy a menudo no conversan: el mundo de las políticas públicas con su enfoque de derecho, con el mundo de las finanzas públicas, de la presupuestación y su clasificación contable. UNICEF ha promovido y apoyado mediciones de la inversión dirigida a la niñez en distintos países de América Latina, que han posicionado a la región como referente y pionera en el desarrollo e implementación de metodologías para el seguimiento de la inversión en niñas, niños y adolescentes. Estos avances en mediciones han generado resultados importantes para la formulación de presupuestos sensibles a la niñez, la creación de marcos legales de protección de esta inversión, o anexos transversales específicos para identificar y análisis los presupuestos públicos para la infancia.

Aunque estos ejercicios han permitido tener una mirada puntual del esfuerzo financiero que realizan los países en Latinoamérica y el Caribe, sus diferencias metodológicas y conceptuales, principalmente en términos de la definición de la franja etaria, la cobertura institucional, los años de análisis, universo, tipo y clasificaciones del gasto, no han hecho posible tener una medición que permita aproximar y comparar los niveles de gasto público en la infancia y adolescencia a nivel de la región de manera sólida, sistemática y sostenible.

Por su parte, la CEPAL realiza una medición y seguimiento del gasto público social del Gobierno central de 20 países de la región de manera periódica en su publicación insignia anual, el Panorama Social de América Latina y el Caribe. Gracias a este esfuerzo se puede tener una mirada regional comparable de la evolución del gasto público en educación; salud; protección social; recreación, cultura y religión; vivienda y servicios comunitarios; y protección al medio ambiente. No obstante, este importantísimo avance, esta medición no permite un conocimiento específico de la situación para la infancia y adolescencia, pues no es posible establecer diferencias por grupo etario en el esfuerzo financiero de los Estados.

Con este contexto en mente, UNICEF-LACRO y CEPAL desarrollan el presente documento como un esfuerzo por abordar los desafíos metodológicos y conceptuales encontrados, presentando un manual de medición que permita la comparabilidad entre los países de la región. Esta propuesta retoma los avances previos en medición del gasto en infancia sobre todo en América Latina pero también en otras regiones, buscando mejorar la precisión en su cálculo y la mayor comparabilidad posible. Además, añade un marco de derechos, contenidos en la Convención de los Derechos del Niño, para la clasificación y seguimiento del gasto público. Finalmente, concibe al gasto público en la infancia como un propósito en sí mismo, digno de atención y seguimiento, en vez de considerarle como un subconjunto del gasto social nacional, como otros ejercicios han realizado.

Este documento está organizado en cuatro partes. La primera proporciona una mirada general sobre las principales mediciones de gasto público dirigido a las niñas, niños y adolescentes y el vínculo entre las políticas públicas y la Convención de los Derechos del Niño. Esta sección compara los enfoques y decisiones metodológicas utilizadas en al menos cinco estudios previos de medición del gasto, ponderando las ventajas y desafíos de utilizar cada una de ellas. La segunda parte presenta la propuesta conceptual y metodológica para la medición dirigida a esta población. Esta sección define las decisiones metodológicas adoptadas para el cálculo del gasto, tomando en cuenta ejercicios anteriores y privilegiando criterios de sistematicidad, solidez y sostenibilidad. La tercera parte desarrolla los estudios de casos a la luz de la propuesta aplicados en Chile, Costa Rica y el Perú, utilizando el manual metodológico para los últimos años en los que la información se encuentra disponible en estos países. Por último, la cuarta parte aborda reflexiones finales durante el proceso para la elaboración y aplicación de esta propuesta.

UNICEF y CEPAL ofrecen esta guía a los gobiernos, de manera especial a aquellos que se encuentren en las etapas iniciales de medición del gasto en infancia, buscando la institucionalización de esta actividad, volviéndola sostenible y no dependiente de esfuerzos puntuales de diversos actores, sino como una estrategia de Estado en favor de la infancia.

I. La medición de la inversión en niños, niñas y adolescentes (NNA)

A. Antecedentes sobre medición de la inversión en NNA

1. Enfoques y experiencias previas de medición de la inversión en NNA

La inversión¹ en niñas, niños y adolescentes² (0-17 años) constituye la base para que los países avancen en su desarrollo social inclusivo y sostenible, y puedan reducir la pobreza, por lo que la consecución de las metas acordadas en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible depende en gran medida de que esta inversión sea eficiente, suficiente, equitativa y sostenible. Una inversión adecuada y efectiva en esa etapa de la vida tiene importantes efectos en el presente y para el futuro, posibilita el ejercicio de derechos, facilita la movilidad social, mejora el bienestar de las futuras generaciones y contribuye a cerrar las diferentes brechas existentes en y entre los países de América Latina y el Caribe.

UNICEF ha apoyado la realización de una serie de mediciones sobre el gasto público dirigido a la infancia y adolescencia en distintos países de América Latina y el Caribe, volviéndose esta una región pionera en la medición de la inversión pública para el cumplimiento de los derechos de la infancia y adolescencia³. Los estudios coinciden en la definición de NNA (personas de 0 a 17 años) y utilizan como unidad de análisis el programa presupuestario o alguna función presupuestaria, pero existe una diversidad de criterios respecto del universo

¹ En este documento se usan las palabras “gasto” e “inversión” en niñez indistintamente, refiriéndose técnicamente al concepto de “erogaciones” (erogaciones = gasto + adquisición de activos no financieros) siguiendo los lineamientos tanto del Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2014 del Fondo Monetario Internacional como del Sistema de Cuentas Nacionales 2008. Véase el capítulo I de Collinao y otros (2016) para una aclaración sobre la diferencia entre esos conceptos.

² En este documento seguimos la definición de la Convención sobre los Derechos del Niño que define como niño y niña a todo ser humano menor de 18 años, salvo que en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad. A veces, nos referiremos a las subetapas del desarrollo, que son importantes debido a que en ellas se identifican necesidades diferenciadas, y se denominan: primera infancia, infancia y adolescencia.

³ En Curcio, Goldschmidt y Robba (2012) puede encontrarse una revisión bibliográfica de las mediciones existentes en América Latina donde se aprecia que los esfuerzos de medición del gasto público en niñez datan incluso de años anteriores a la década del 2000. Hubo esfuerzos pioneros en Ecuador y Paraguay en la década de 2000 y en México la primera medición se publicó en 2011. El documento UNICEF y otros (2015) menciona en sus antecedentes el trabajo que viene realizando UNICEF con varios países de la región, su primera iniciativa se desarrolló en 2004 junto al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de Argentina y la experiencia de UNICEF para el caso de México que estudió el gasto social para los años 2007-2010 en base al Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

de gasto analizado, aunque generalmente se refieren al gasto público social. Es decir, existe una tendencia a acotar el análisis del gasto destinado a NNA al universo de las funciones sociales, restringiendo así la mirada de las políticas hacia NNA al subconjunto de las políticas sociales dirigidas hacia este segmento poblacional.

El cuadro 1 presenta, de manera comparativa, la población objetivo, los enfoques asociados a cada medición (social, funcional o de derechos), los tipos de gastos dirigidos a infancia y adolescencia (gasto directo, indirecto o ampliado que refieren al grado de especificidad de las políticas asociadas a los gastos) y las categorías de gasto (educación, salud y otros) incluidas en los principales estudios realizados con la cooperación de UNICEF y desde distintos organismos internacionales: la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y la CEPAL.

Cuadro 1
Principales aspectos metodológicos de las principales mediciones del gasto público dirigido a niños, niñas y adolescentes según estudios

	UNICEF ^{a,b}	UNESCO -IPE- (SITEAL)	BID	OCDE	CEPAL
Población objetivo	NNA (0-17 años)	Primera infancia (0-8 años)	Primera infancia (0-5 años) e infancia (0-12 años)	NNA (0-17 años)	NNA (0-17 años)
Enfoque	Funcional / derechos	Funcional / derechos	Social	Social	Funcional
Ejes de derechos	4 Ejes: – Supervivencia – Desarrollo – Protección – Participación	5 grupos de Derechos: – Derechos y libertades civiles – Bienestar y entorno familiar – Salud – Educación – Medidas cautelares de protección y reparación			
Tipo de gasto	– Gasto directo – Gasto indirecto – Gasto ampliado – Bienes públicos		Gasto	Gasto desglosado en: – Transferencias monetarias – Transferencias en especie – Rebajas tributarias	Gasto desglosado en: – Transferencias monetarias – Transferencias en especie – Rebajas tributarias
Categorías de gasto	– Ayuda directa – Ciencia y técnica – Condiciones de vida – Cuidado y educación – Deportes, recreación y cultura – Desarrollo e integración – Nutrición y alimentación – Otros servicios urbanos – Protección del niño – Salud		– Protección social – Cuidado infantil – Alimentación – Educación (inicial y primaria)	– Protección social – Cuidado infantil – Educación	– Protección social – Cuidado infantil – Educación inicial, primaria y secundaria, – Protección de derechos – Salud – Nutrición y alimentación

Fuente: Elaboración propia sobre la base de UNICEF (2016a), "Hacia una mejor inversión en la infancia en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible", 2016. Para el BID se refiere a Alcázar y Sánchez (2016), "El gasto público en infancia y niñez en América Latina y el Caribe", 2016. Para estudio de la OCDE se refiere a "Family database" disponible [en línea] <http://www.oecd.org/els/family/database.htm>. Para CEPAL se refiere a Tromben y Podestá (2019) "Las prestaciones familiares públicas en América Latina", 2019.

^a En general UNICEF ha apoyado los estudios en una lógica de cooperación pero estos han sido realizados por los países.

^b Las categorías de gasto en infancia en el caso de UNICEF y UNESCO-IPE (SITEAL) son idénticas.

Varios elementos diferencian estos estudios. Primero, la **franja etaria**: los estudios de UNESCO-IPE y del BID se han enfocado en la primera infancia o niñez (0-8 años y 0-12 años, respectivamente), mientras que los estudios desde UNICEF, la OCDE y la CEPAL refieren a toda la población de niños, niñas y adolescentes (0 a 18 años). Vale la pena mencionar que también existen informes de al menos nueve países de América Latina apoyados desde UNICEF enfocados a primera infancia.

Segundo, el **enfoque** adoptado: los estudios de UNICEF y de UNESCO hacen referencia al enfoque de derechos y funcional, mientras los estudios realizados desde el BID, la OCDE y la CEPAL no abarcan

un enfoque explícito de los derechos del niño en su metodología, sino refieren a la manera de recopilar estadísticas de gobierno, es decir, se apegan al enfoque funcional o social del funcional.

Tercero, los enfoques adoptados tienen directa implicancia en las **categorías de gasto** cubiertas por los estudios. Los estudios apoyados por UNICEF buscan cubrir tanto el gasto "directo" (es decir, explícitamente dirigido a NNA), pero también aquel gasto "indirecto" (es decir, aquel gasto que va dirigido a NNA a través de sus cuidadores, en general, asignaciones familiares y transferencias monetarias)⁴ y el gasto "ampliado" (es decir, aquel gasto que tiene un impacto positivo en NNA, como vivienda, agua y saneamiento, entre otros). Esto ocurre, por ejemplo, con el estudio del Perú realizado por el Ministerio de Economía y Finanzas con UNICEF y promovido por el Grupo de Seguimiento al Gasto Público⁵. Mientras los estudios del BID, de la OCDE y de CEPAL, solo cubren los gastos explícitamente dirigidos a NNA independiente de que sean "directamente" recibidos por ellos o "indirectamente" recibidos a través de sus familias.

En el presente estudio se propone no distinguir entre **gasto directo e indirecto** tal como se ha hecho en los estudios de UNICEF dado que se considera que esa distinción no es relevante. Es más, muchas veces se tratan de estimaciones aproximadas a través del uso de ponderadores poblacionales de un gasto en una función determinada como salud.

Por último, otra diferencia entre los estudios está dada por la **cobertura institucional del nivel de gobierno**⁶, la que generalmente está condicionada por el sistema de administración política de funciones de Gobierno, es decir, si se trata de países federales o centralizados, el grado de desagregación de la información disponible, el grado de armonización de la información presupuestal en los diferentes niveles (nacionales y subnacional) y por la importancia relativa de los gobiernos subnacionales en la ejecución de las políticas dirigidas a NNA⁷.

Antes de mostrar los resultados de estos estudios es importante recalcar algunos aspectos que refieren al universo del gasto analizado, con potenciales sesgos de sub y sobre estimación que cabe considerar. Por un lado, el universo analizado se circunscribe en general, al gasto en la provisión de **servicios sociales** y excluyen los servicios de administración de gobierno, la provisión de bienes y servicios clasificados en servicios económicos y los intereses de la deuda pública. En consecuencia, los estudios mostrarían consistentemente un mapa incompleto del esfuerzo financiero gubernamental a NNA.

Más allá de estas diferencias importantes, se recopila en lo que sigue los resultados de los estudios citados. En el gráfico 1 se muestra el gasto público dirigido a niñez, de acuerdo con los datos recabados en diversos estudios nacionales en la línea de UNICEF. Con la debida cautela sobre los datos presentados (debido a las diferencias metodológicas y a los años considerados), hay países donde la inversión pública

⁴ Siguiendo la definición de Curcio, Goldschmit y Robba (2012), el gasto específico corresponde a los programas orientados a impactar a la franja etaria de la niñez y que resultan de fácil identificación en el presupuesto público, en tanto que el gasto no específico abarca aquellas iniciativas cuyo objetivo es beneficiar a franjas etarias más amplias, que incluye pero no se restringe solo a los niños y niñas. La mayoría de los estudios incluye ambos tipos de gasto (directo o específico, y gasto indirecto o no específico). El "gasto ampliado" incluye la proporción del gasto que beneficia a un grupo poblacional más amplio. En algunos estudios se agrega la proporción del gasto en "bienes públicos" que beneficia a los niños, niñas y adolescentes.

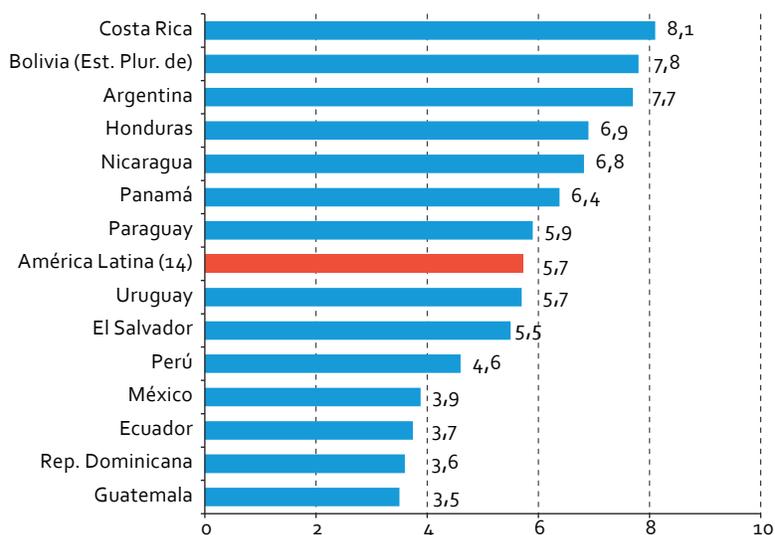
⁵ En el Perú, el Grupo de Seguimiento al Gasto Público está conformado por representantes de cinco ministerios (Ministerio de Economía, Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Ministerio de la Mujer y Poblaciones vulnerables), la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP) y UNICEF.

⁶ Existen varios niveles de cobertura institucional de gobierno: i) el nivel más pequeño corresponde a la cobertura gobierno central que está constituido por un grupo central de ministerios, secretarías o departamentos que forman una sola unidad institucional; ii) el nivel gobierno general que corresponde al gobierno central más el nivel subnacional (gobiernos estatales, provinciales o regionales, además de los gobiernos locales) y iii) el sector público no financiero que corresponde al gobierno general más las empresas públicas no financieras.

⁷ Para mayor detalle, véase Curcio, Goldschmit y Robba (2012), que contiene una comparación de las metodologías aplicadas y los resultados obtenidos por los principales estudios disponibles en América Latina y el Caribe. El cuadro 2 del documento citado recopila para cada uno de los estudios de países disponibles en ese momento las diferencias que pueden existir con respecto a la población objetivo (en general corresponde a personas entre 0 y 18 años, pero en el Brasil, Jamaica y el Paraguay también se incluye a las mujeres embarazadas); el nivel de gobierno analizado (en general es gobierno central pero en los casos de la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia y el Uruguay incluyen los gobiernos subnacionales); el universo del gasto analizado (en general se refiere al gasto público social pero en algunos casos también se incluyen los tribunales de justicia para menores además de los centros de detención para menores).

dirigida a niñez superó el 7% del PIB, como ocurrió en la Argentina en 2017, el Estado Plurinacional de Bolivia en 2015 y Costa Rica en 2013, mientras en otros, como México en 2015, el Ecuador en 2016, la República Dominicana en 2013 y Guatemala en 2017, se ubicó debajo de 4% del PIB. Aunque estos valores son un indicador del esfuerzo financiero que realizan los países para el cumplimiento de los derechos de las y los niños, un estudio de ICEFI/Plan Internacional (2016) para los países centroamericanos muestra que gastar más no es suficiente si no va acompañado de una mejora de la calidad del gasto. No siempre mayores erogaciones se han traducido en un mayor desarrollo humano para las niñas, niños y adolescentes, debido a que aún persisten bajos logros en áreas como la salud, la educación y la nutrición infantil.

Gráfico 1
América Latina (14 países): inversión pública en NNA, de 0 a 17 años, alrededor de 2013-2017^a
 (En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de UNICEF, Hacia una mejor inversión en la infancia en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, 2016; (Instituto Centroamericano de Recursos Fiscales y Plan Internacional, 2016), Análisis regional de la inversión en niñez y adolescencia; (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y UNICEF, 2017), Presupuesto público para niñas, niños y adolescentes en Bolivia, 2017; Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Generalidades del Presupuesto General del Estado, 2015 y (Colacce, Manzi y Tenenbaum, 2017), "Gasto público social en la infancia y adolescencia en el Uruguay", Serie Estudios y Perspectivas N° 29, Oficina de la CEPAL en Montevideo, 2017.

^a Se presentan datos de 2017 para la Argentina y Guatemala; de 2016 para el Ecuador y El Salvador; de 2015 para México, el Perú, el Paraguay, Honduras y el Estado Plurinacional de Bolivia; de 2014 para Panamá y Nicaragua, y de 2013 para la República Dominicana, el Uruguay y Costa Rica.

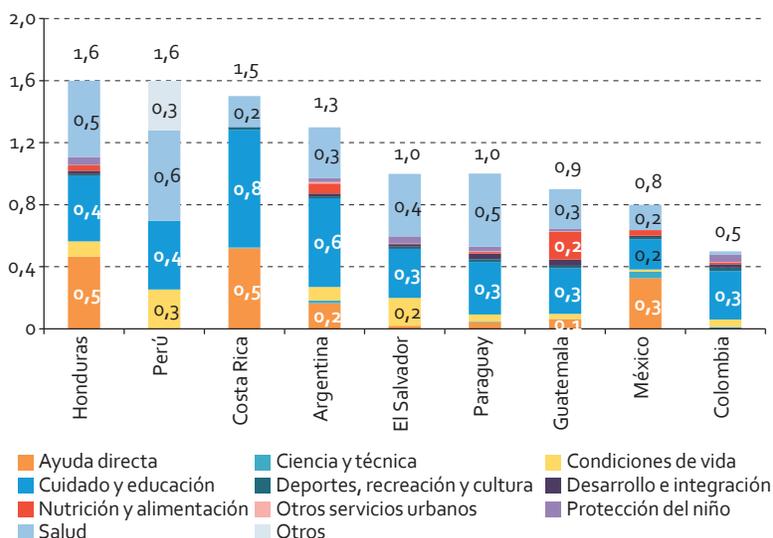
Como se muestra en el gráfico 2 los estudios nacionales en la línea de UNESCO-IIPE sobre el nivel de recursos que los países asignan a la primera infancia⁸ muestran montos en torno a 1,5% del PIB o más en Honduras, el Perú y Costa Rica, y menos de 1% del PIB en Guatemala, México y Colombia. Este último país con 0,5%. En todos estos estudios, las mayores partidas de gasto se encuentran entre Cuidado, Educación y Salud, destacándose también Nutrición y alimentación en los casos de Honduras, Costa Rica y México.

Por otra parte, en el estudio publicado por el BID, Alcázar y Sánchez (2016) realizan un análisis comparativo del gasto social en infancia y niñez durante el período 2004-2012, para ocho países de América Latina y el Caribe (Chile, Colombia, Guatemala, Jamaica, México, Nicaragua, Perú y República Dominicana). El grupo etario considerado en este caso es diferente al de las investigaciones mencionadas anteriormente, ya que se analiza la población en dos tramos de hasta 12 años. Por un lado, se evalúa el gasto social en primera infancia (de 0 a 5 años) que comprende: protección social (programas de cuidado infantil y programas de transferencias monetarias condicionadas) y el gasto en educación preescolar. Por otro, se analiza el

⁸ De acuerdo a la metodología de UNICEF-IIPE-UNESCO-OEI (2015), la primera infancia se define entre los 0 y los 8 años, incluyendo el período gestacional.

gasto social en niñez (entre 0 y 12 años) en el que se considera el gasto en protección social (programas de transferencias condicionadas, cuidado infantil, alimentación escolar y otros programas de protección social) así como el gasto en educación preescolar y primaria. El estudio no incluye el gasto en salud como parte de la definición de gasto social en infancia y niñez esgrimiendo dos razones: la primera es que el gasto en salud, por su naturaleza, generalmente no está clasificado por grupo etario y, la segunda, es que la forma en que la mayoría de los países reporta este tipo de gasto no permite realizar un seguimiento de servicios de salud específicos, tales como los programas de inmunización o para madres gestantes; no obstante, los programas de cuidado infantil en parte contienen gasto en salud y nutrición.

Gráfico 2
América Latina (9 países): inversión pública en primera infancia, de 0 a 8 años, 2012
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras de (IPE-UNESCO, UNICEF y OEI, 2015) UNICEF-IPE-UNESCO-OEI (2015) "La inversión en la primera infancia en América Latina. Propuesta metodológica y análisis en países seleccionados de la región". Nota: se presentan datos del año 2009 para la Argentina.

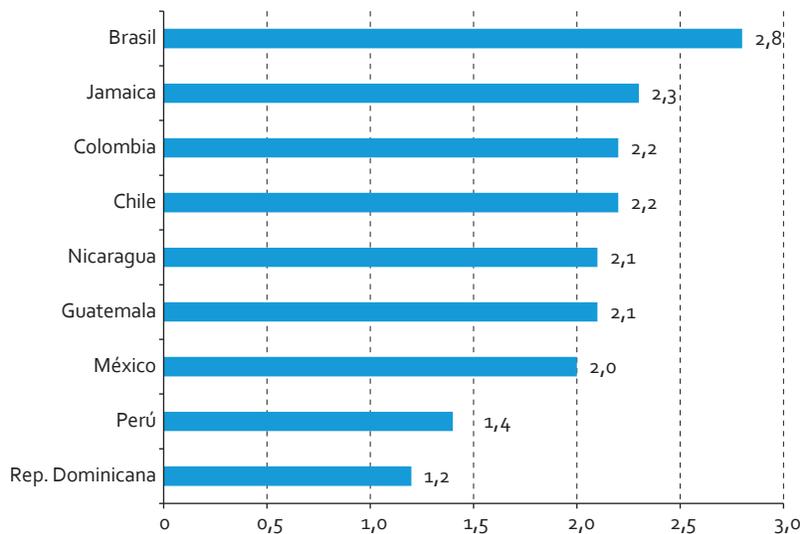
En el gráfico 3 se muestra el nivel de recursos destinados a políticas de infancia en el año 2012, según los datos brindados por Alcázar y Sánchez (2016). Para ese año, seis de los nueve países habrían gastado entre 2,0% y 2,3% del PIB, siendo el Brasil el único país que superó el 2,5% del PIB (2,8%). Por su parte, dos países (Perú y República Dominicana) se encuentran por debajo del 2% del PIB en términos de inversión en infancia.

En el caso de la OCDE, el análisis se hace con base en el gasto público en prestaciones familiares, que incluye las transferencias monetarias y en especie que son destinadas exclusivamente para las familias y los niños y niñas. Estos gastos suelen estar relacionados con los costos asociados a la crianza de los hijos o con el apoyo de otros dependientes. Según este enfoque, los gastos registrados en otras áreas de la política social como salud y vivienda, que también pueden ayudar a las familias con niños y niñas, aunque no solo a ellas, no se incluyen como gasto dirigido a las familias y la infancia. En la base de datos "Family Database"⁹ se informa el gasto en transferencias monetarias (entrega de dinero, por ejemplo a través de las asignaciones familiares), en transferencias en especie (provisión de bienes y servicios, como la provisión directa de un servicio de guardería) y en rebajas tributarias dirigidos a familias con hijos de 0 a 18 años. Como se observa en el Gráfico 4, el gasto público en prestaciones familiares de los dos países latinoamericanos miembros de la OCDE en 2015, Chile (1,7% del PIB) y

⁹ Véase la base de datos [en línea] <http://www.oecd.org/social/family/database.htm> consultada el 16 de marzo de 2021.

México (1,03% del PIB), se encuentra muy por debajo del promedio de los países europeos y del de los países miembros de la OCDE. Las mayores diferencias entre estos dos países latinoamericanos y sus pares de la OCDE se observan en las transferencias monetarias y en las rebajas tributarias a favor de las familias con niños.

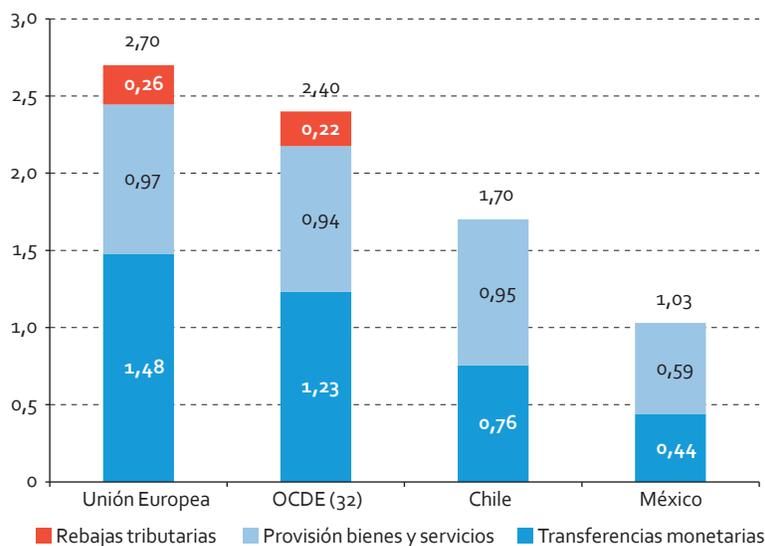
Gráfico 3
América Latina y el Caribe (9 países): gasto público en primera infancia, de 0 a 12 años, 2012^a
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia sobre la base Alcázar y Sanchez (2016), "El gasto público en infancia y niñez en América Latina y el Caribe: ¿Cuánto y cuán efectivo?", 2016.

^a Se presentan datos del año 2011 para Colombia.

Gráfico 4
Unión Europea, OCDE, Chile y México: gasto público en prestaciones familiares según tipo, 2015
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de "Family Database" de la OCDE.

Las prestaciones dirigidas a las familias con niños, niñas y adolescentes pueden llevarse a cabo mediante transferencias monetarias, en especie o a través de diversas medidas tributarias. Según la metodología usada en Tromben y Podestá (2019), el gasto público dirigido a las familias con niños y niñas se clasifica en tres categorías:

- Las **transferencias monetarias** para las familias con niños y niñas incluyen las asignaciones familiares, independientemente de su carácter contributivo o no, que a veces son focalizadas según el nivel de ingresos y sus valores pueden o no depender de la edad o el número de hijos; los pagos efectuados por organismos públicos durante los períodos de licencias por maternidad, paternidad y licencias familiares o parentales; el apoyo para las familias monoparentales y los programas de transferencias condicionadas (PTC) a asistencia de los NNA a educación y/o controles de salud, muy extendidos entre los países de América Latina.
- Las **prestaciones de bienes y servicios** para las familias con niños y niñas incluyen: la provisión pública directa o la subvención de los servicios de guardería y la educación inicial; el apoyo público para el cuidado infantil mediante pagos específicos o vouchers a los padres; el gasto público relacionado con hogares de acogida o centros residenciales para niños, niñas y adolescentes y los programas de nutrición, alimentación, protección a la infancia y otros servicios o programas dirigidos a los niños y sus familias. Si bien en la base de datos sobre prestaciones familiares de la OCDE no se incluye el gasto público en salud, en ese estudio se han considerado aquellos programas de salud dirigidos exclusivamente a niños, niñas y adolescentes como, sanidad escolar, vacunación, detección y prevención de enfermedades infantiles, entre otros.
- El **apoyo financiero para las familias a través del sistema tributario** (rebajas tributarias): esto incluye exenciones de impuestos (por ejemplo, asignaciones familiares que no forman parte de la base imponible); deducciones tributarias por niños (importes relacionados con niños y niñas que se deducen de los ingresos brutos y no se incluyen en los ingresos imposables), y créditos tributarios relacionados con los niños, niñas y adolescentes (montos que se deducen de la obligación tributaria, como los créditos tributarios por el gasto en educación de los hijos e hijas). Si el exceso del crédito tributario que está por encima de la obligación tributaria se devuelve al contribuyente en efectivo, ese pago corresponde registrarlos como una transferencia monetaria.

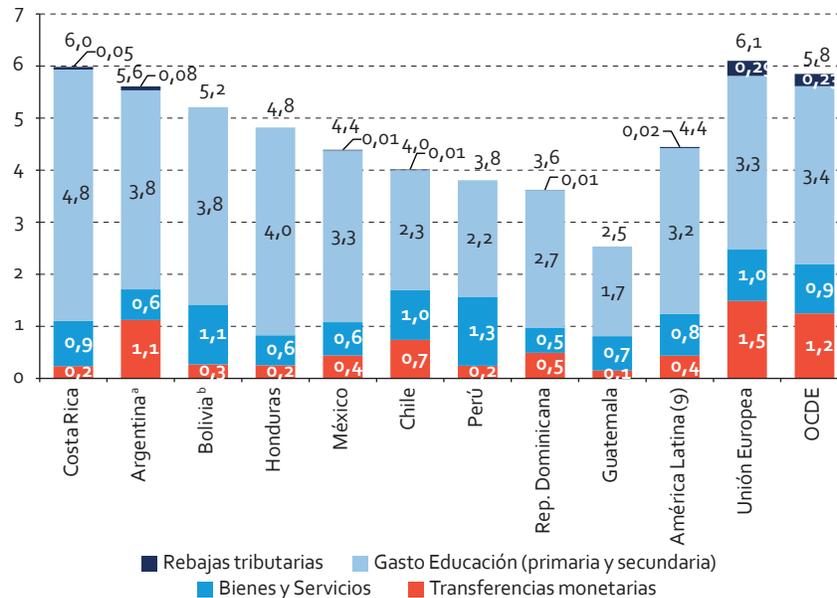
Tanto la OCDE como Eurostat no incluyen la función educación (desde la educación primaria a terciaria o superior) como un componente del gasto social. Sin embargo, este sí es cuantificado en una base de datos específica sobre gasto en educación para la OCDE y se incluye además en un apartado del "Family Database". Dado que los beneficiarios del gasto en educación primaria y secundaria son los niños, niñas y adolescentes, Tromben y Podestá (2017) plantean la importancia de incluir la educación como una categoría adicional de las prestaciones públicas dirigidas a las familias con niños y niñas:

- **Gasto público en educación:** se considera el gasto en educación primaria, secundaria y post secundaria (no terciaria)¹⁰. No se incluye aquí el gasto en educación inicial o preescolar debido a que ya está contabilizado en el gasto en servicios dirigidos a las familias con niños y niñas, dado que forma parte de las políticas de cuidado infantil. Asimismo, al ser un componente aparte de los tres mencionados arriba, se mantiene la comparabilidad entre los datos de América Latina y los países de la OCDE.

Al considerar los programas de salud dirigidos a niños, niñas y adolescentes, la metodología de Tromben y Podestá (2019) se acerca a los estudios realizados desde UNICEF en los países latinoamericanos, pero con la particularidad que solo se contabiliza el denominado "gasto específico o directo". Así, a diferencia de los trabajos de UNICEF, el trabajo propuesto por Tromben y Podestá (2017) no contabiliza el gasto indirecto mediante el uso de ponderadores demográficos. El gráfico 5 ilustra los resultados obtenidos en ese estudio.

¹⁰ Según la clasificación internacional normalizada de la educación (ISCED, en inglés), la educación post secundaria (no terciaria) corresponde a los programas destinados generalmente a preparar la práctica profesional. Con posterioridad, esta puede dar acceso a la educación terciaria.

Gráfico 5
América Latina, Unión Europea y OCDE: gasto público dirigido a las familias con niños (prestaciones familiares por tipo y gasto en educación), alrededor de 2013-2016
 (En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Tromben y Podestá (2017).

^a No incluye el gasto de programas a nivel subnacional ejecutado con recursos propios, por lo que el gasto está subestimado (especialmente en Bienes y Servicios), con la excepción del gasto en Educación que la cobertura corresponde al gobierno general (consolidado Nación-Provincias-Municipios). Solo incluye las prestaciones monetarias pagadas por ANSES (no se incluyen prestaciones de cajas provinciales).

^b El gasto en bienes y servicios proviene del Presupuesto General del Estado que puede ser superior a lo ejecutado (especialmente en el caso del gasto municipal).

2. El clasificador por funciones de gobierno y su utilidad para políticas de NNA

Como se ha mencionado, la medición de la inversión pública en infancia suele estar enmarcada dentro de la medición del gasto social, su definición y las poblaciones destinatarias. Sin embargo, aun cuando gran parte de la política para NNA cabe en dicho marco, no necesariamente todas las acciones son susceptibles de ser clasificadas en él y tampoco es siempre viable utilizar sus clasificadores para reflejar adecuadamente sus componentes y objetivos.

Para profundizar en estos elementos, en esta sección se hace un breve repaso de las diferentes aproximaciones metodológicas existentes a la definición de gasto social, es decir a los recursos destinados a la política social y el uso de la clasificación por funciones del gobierno (CFG o COFOG, en sus siglas en inglés).

De acuerdo con el CFG, las erogaciones públicas se clasifican utilizando un sistema en tres niveles (divisiones, grupos y clases). En el primer nivel hay 10 categorías (denominadas "divisiones"): 1. Servicios públicos generales; 2. Defensa; 3. Orden público y seguridad; 4. Asuntos económicos; 5. Protección del medioambiente; 6. Vivienda y servicios comunitarios; 7. Salud; 8. Actividades recreativas, cultura y religión; 9. Educación; y 10. Protección social. Esas 10 funciones o categorías conforman el total del gasto público.

Ahora bien, ¿cuánto gastan los Estados en la provisión de bienes y servicios dirigidos a la población en áreas sociales? Esa simple pregunta, en realidad, esconde una diversidad de respuestas que varían de acuerdo con qué se entiende por áreas "sociales" y qué se entiende por Estado. Tal como lo plantean Martínez y otros (2011) y Collinao y otros (2016) para estimar el gasto se requiere conocer quién gasta (es decir, qué actores / agentes), en qué se gasta (es decir, la finalidad del gasto o el objetivo que se busca cumplir a través del gasto), y cómo se gasta (es decir, qué tipo de transacciones económicas se realizan: remuneraciones y compra de bienes y servicios, entre otros).

No existe una definición única a nivel internacional sobre los límites de lo que se entiende por “social” (véase cuadro 2). En estricto rigor las diez funciones que componen la CFG podrían ser todas consideradas como sociales. El Fondo Monetario Internacional en su última versión de Manual de estadísticas de finanzas públicas 2014 (Fondo Monetario Internacional, 2014)¹¹ aproxima el gasto social al gasto en vivienda, salud, educación y protección social. Esta aproximación, sin embargo, solo constituye un posible indicador macroeconómico para el que el FMI no recopila ni disemina datos de sus países miembros. En junio de 2019, el FMI hizo un giro importante y durante la reunión de celebración del centenario de la Organización Internacional del Trabajo lanzó su “Estrategia para la participación del FMI en el gasto social”, en la que considera el gasto social como un instrumento clave de las políticas públicas. Según dicha estrategia el gasto social se define como protección social, educación y salud.

Cuadro 2
Funciones del CFG y definición de gasto social según organismos internacionales

	Funciones del CFG	FMI ^a	Naciones Unidas (Agenda 2030)	OCDE	ESSPROS / Eurostat ^b	CEPAL
Servicios públicos generales						
Defensa						
Orden público y seguridad						
Asuntos económicos						
Protección del medioambiente						
Vivienda y servicios comunitarios						
Salud						
Actividades recreativas, cultura y religión						
Educación				Solo educación inicial (o preescolar)		
Protección social						
Políticas del mercado laboral						

Fuente: Elaboración propia.

^a Se refiere a la definición de gasto social usada en la “Estrategia para la participación del FMI en el gasto social” (Fondo Monetario Internacional, 2019).

^b Existe una base de datos adicional a ESSPROS de la Comisión Europea que recopila las políticas del mercado laboral e incluye políticas activas (intermediación laboral, capacitación, incentivos laborales, creación directa de trabajo, empleo protegido, incentivos para el emprendimiento) y pasivas (apoyo monetario a las personas en situación de desempleo y jubilación temprana).

En la Agenda 2030, la meta 1.a tiene un indicador¹² asociado asimilable también a gasto social, definido como “proporción del gasto público total que se dedica a servicios esenciales (educación, salud y protección social)”.

La definición de gasto social usada por la OCDE (véase Adema y Fron, 2020)¹³ es la siguiente: “la provisión por entidades públicas y privadas de prestaciones y contribuciones monetarias dirigidas a hogares e individuos con el objetivo de proveer apoyo en circunstancias que son adversas a su bienestar, considerando que estas prestaciones no constituyen, ni un pago directo para un bien o servicio particular, ni un contrato individual, ni una transferencia. Las áreas de política son: edad avanzada, sobrevivientes,

¹¹ Ver cuadro 3A.1 página 87 en adelante.

¹² El indicador Co10a02. Véase el listado de los 232 indicadores oficiales de los Objetivos de Desarrollo Sostenible [en línea] <https://unstats.un.org/sdgs/indicators/indicators-list/>.

¹³ Véase también Adema y otros (2011).

prestaciones relacionadas con discapacidad, salud, familia, políticas activas sobre el mercado laboral, desempleo, vivienda y otras áreas de la política social”¹⁴.

Por otro lado, la Oficina de Estadísticas de la Unión Europea (Eurostat) define el gasto social en relación a los riesgos o necesidades de protección social y refieren a las funciones de Sistema Europeo de Estadísticas de Protección Social (ESSPROS) que son exhaustivas, pero no incluyen educación a menos que esta sea un apoyo a familias indigentes con niños. “Las funciones de ESSPROS son: discapacidad (incluye pensiones por discapacidad de bienes y servicios por el hecho de tener una discapacidad), enfermedad / cuidado de salud (incluye licencias pagadas por enfermedad, cuidado de salud y productos farmacéuticos), edad avanzada (jubilación y pensión por edad avanzada y la provisión de bienes y servicios por ser de edad avanzada), familia/niños (incluye apoyo monetario en relación con los costos de embarazo, nacimiento cuidado inicial del niño), desempleo (incluye apoyo monetario a personas en situación de desempleo y capacitación laboral), vivienda (incluye apoyo monetario para sostener el costo de la vivienda) y exclusión social (incluye apoyo monetario)” (Comisión Europea y Oficina Estadística de las Naciones Unidas, 2016)¹⁵.

La CEPAL ha medido el gasto público social desde 1994, recopilándolo y analizándolo en su publicación anual Panorama social de América Latina. Para su medición se establecieron lineamientos con los países de la región, que indican: i) los países y la CEPAL trabajarán con la clasificación de las funciones del gobierno, que es el estándar a nivel internacional, y ii) se considerarán como sociales las siguientes funciones de dicha clasificación: protección del medioambiente, vivienda y servicios comunitarios, salud, actividades recreativas, cultura y religión, educación, y protección social¹⁶.

Así, como se resume en el cuadro 2, a nivel internacional existen diferentes definiciones de lo que se entiende por gasto social y es llamativo que ninguna definición coincida. La definición usada por CEPAL es la más amplia en el sentido que cubre seis funciones, mientras la definición utilizada por Eurostat es la más acotada pues solo incluye las funciones de protección social y salud. Vale la pena mencionar que la última línea del cuadro 2 no corresponde a una función de la CFG propiamente tal, dado que las políticas activas del mercado laboral suelen encontrarse en diferentes funciones (asuntos económicos, protección social y educación)¹⁷.

Teniendo en mente estas discusiones sobre la medición de gasto social usando las funciones del CFG, la medición del gasto para grupos poblacionales se complejiza aún más. En lo que se refiere a infancia, la dificultad radica principalmente en el hecho que los programas dirigidos a NNA pueden estar en cualquier función del gobierno, no exclusivamente social, pero además muchas veces el nivel de detalle que se requiere no permite rescatar la información de gasto. Efectivamente, la CFG se organiza en “divisiones” (primer nivel), grupos (segundo nivel) y clases (tercer nivel). Si tomamos por ejemplo el programa cuyo objetivo es erradicar el trabajo infantil, la CFG clasificará ese programa en el grupo “Asuntos laborales” que hace parte de la división “Asuntos económicos, comerciales y laborales”, de la división “Asuntos económicos”.

¹⁴ Traducción propia. La definición de gasto social de la OCDE en inglés: “The provision by public and private institutions of benefits to, and financial contributions targeted at, households and individuals in order to provide support during circumstances which adversely affect their welfare, provided that the provision of the benefits and financial contributions constitutes neither a direct payment for a particular good or service nor an individual contract or transfer. The policy areas are: Old-age, Survivors, Incapacity-related benefits, Health, Family, Active labour market policies, Unemployment, Housing, and Other social policy areas” (Adema y Fron, 2020, pág 8).

¹⁵ Traducción propia. La definición de gasto social de Eurostat en inglés: “The risks or needs of social protection refer to the ESSPROS functions that are comprehensive, but do not include education unless it is a support to indigent families with children. The functions are Disability, Sickness/health care, Old age, Survivors, Family/children, Unemployment, Housing and Social exclusion”.

¹⁶ Desde el Panorama social 2016 (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2017), la metodología para la estimación del gasto público social sigue los lineamientos convenidos con los países de la región que participaron en los talleres-seminarios sobre medición del gasto social organizados por CEPAL. Previo a esa edición eran consideradas sociales las siguientes funciones: educación, salud, seguridad y asistencia social y vivienda y otros.

¹⁷ En la función asuntos económicos se encuentran los gastos relativos a la regulación del mercado laboral, los servicios de intermediación laboral y los empleos protegidos; en la función protección social se encuentran el seguro de desempleo y los programas de jubilación temprana; y en educación se encuentran los programas de capacitación cuyo objetivo es mejorar la empleabilidad.

En este contexto, el desafío es contar con una clasificación que permita identificar el gasto público en infancia con una mirada acorde con los objetivos y nivel de especificidad del universo de la oferta programática que componen la política orientada a los NNA existente en los países de la región.

B. Derechos y políticas públicas hacia los NNA

1. Políticas públicas hacia NNA y su vínculo con la Convención de los Derechos del Niño

Una política pública orientada a NNA supone la organización del conjunto de leyes, programas, proyectos y acciones que tienen por objetivo atender problemas y necesidades propias de su edad, de manera que puedan desarrollarse en condiciones de bienestar y ejercer sus derechos.

La Convención de los Derechos del Niño (CDN) se crea en 1989 y entra en vigor desde el 2 de septiembre de 1990 como un tratado internacional de las Naciones Unidas cuyo objetivo es detallar el conjunto de derechos que deben ser protegidos por los estados. Como tal, la CDN da una orientación clara sobre los ámbitos que deben ser atendidos y priorizados, cubriendo los más variados ámbitos.

Así, una política hacia NNA puede ser organizada a partir de la CDN a objeto de dar integralidad a los ámbitos y prioridades de las distintas intervenciones y al rol de los actores involucrados. Esto permite a su vez hacer seguimiento al conjunto y evaluar resultados, organizar la información en cuanto a ámbitos de trabajo de cada sector, conocer las coberturas programáticas, efectos e impactos de la gestión y analizar los recursos involucrados y las fuentes de financiamiento.

La Observación General No. 19 del Comité de los Derechos del Niño constituye una guía para aplicar el artículo 4 de la CDN que establece que “los Estados parte adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados parte adoptarán esas medidas hasta el máximo de recursos de que dispongan y, cuando sea necesario dentro del marco de la cooperación internacional”.

La observación 19 indica que el artículo 4 implica que:

- Los Estados parte demuestren que han hecho todo lo posible para movilizar, asignar y gastar recursos presupuestarios a fin de dar efectividad a los derechos económicos, sociales y culturales (párrafo 30);
- Los Estados parte no deben adoptar medidas regresivas deliberadas en relación con los derechos del niño (párrafo 31);
- Los Estados parte no deben permitir que se deteriore el nivel actual de disfrute de los derechos del niño y que en tiempos de crisis económica, solo puede considerarse la posibilidad de adoptar medidas regresivas cuando se hayan evaluado todas las demás opciones y garantizado que los niños serán los últimos en verse afectados por tales medidas (siendo estas demostradas que son necesarias, razonables, proporcionadas, no discriminatorias y temporales) (párrafo 31);
- Las obligaciones fundamentales mínimas e inmediatas impuestas por los derechos de los niños (derecho a la educación, derecho al disfrute del más alto nivel de salud, derecho a la seguridad social) no se verán comprometidas por ningún tipo de medida regresiva, ni siquiera en tiempos de crisis económica (párrafo 31).
- Los Estados parte deben implementar procesos de toma de decisiones responsables, transparentes, inclusivos y participativos (párrafo 33).
- Los Estados parte examinen periódicamente sus medidas (párrafo 32).

Finalmente, la Observación No. 19 recuerda que los cuatro principios generales recogidos en la CDN (derecho a la no-discriminación, el interés superior del niño, el derecho a la vida y al desarrollo y el derecho a ser escuchado) constituyen la base de todas las decisiones y actos del Estado que están relacionados con los NNA y esto incluye a los presupuestos públicos. Cada uno de esos principios tiene implicancia directa en el proceso presupuestario de los países tanto a nivel central como subnacional. Además, el proceso presupuestario debiese cumplir con los principios de efectividad, eficiencia, equidad, transparencia y sostenibilidad.

El proceso presupuestario en todas sus etapas (formulación, discusión, aprobación, ejecución y evaluación) debería reforzar la efectividad de los derechos del niño, niña y adolescente.

2. La CDN como clasificador de programas dirigidos a los NNA

En línea con el enfoque de derechos y el rol de la CDN, se propone analizar la política partiendo de categorías basadas en la agrupación de derechos de los NNA que permiten identificar y cuantificar los programas públicos de acuerdo con estas categorías. La propuesta de categorización de programas públicos según las agrupaciones de derechos es relevante considerando su multiplicidad, diversidad de dependencias y objetivos, superposiciones, entre otros desafíos para la sistematización y clasificación de la oferta programática. A partir de esta sistematización y mapeo de programas públicos dirigidos a los NNA se desarrolla un análisis cualitativo/sustantivo junto con un estudio cuantitativo/financiero de este tipo de programas.

Resulta relevante considerar tanto sistemas y leyes que respalden y garanticen la protección de derechos de los NNA para comprender la articulación de programas y políticas o planes. Esto posibilita, asimismo, visualizar la relevancia y el compromiso que tiene el país respecto a esta garantía de derechos, ámbito trascendental dentro de los países que hayan ratificado la CDN.

Cabe destacar que en cada categoría no solo se identifica la oferta programática asociada a áreas o funciones incluidas en el gasto social (educación, salud, protección social, actividades recreativas, entre otras), sino que también la oferta relacionada con la protección o garantía de los derechos de los NNA (por ejemplo, protección especial y el acceso a la justicia y la restitución de derechos).

Se proponen cinco categorías de derechos de los NNA (véase la figura 1), que se basan en la articulación de diferentes fuentes: (i) la Convención de los derechos de los niños (1989); (ii) la revisión de las agrupaciones de derechos utilizadas por los países incluidos en este estudio en sus planes y políticas para la niñez y adolescencia; (iii) la revisión de la literatura sobre el bienestar y desarrollo humano de la niñez y adolescencia; (iv) los comentarios especializados a la CDN identificados en la revisión de la literatura; (v) las líneas estratégicas y metas/objetivos identificados en los planes y políticas de los países incluidos en este estudio; y (vi) la definición funcional incluida en el manual para la clasificación de gasto según finalidades de Naciones Unidas (2001).

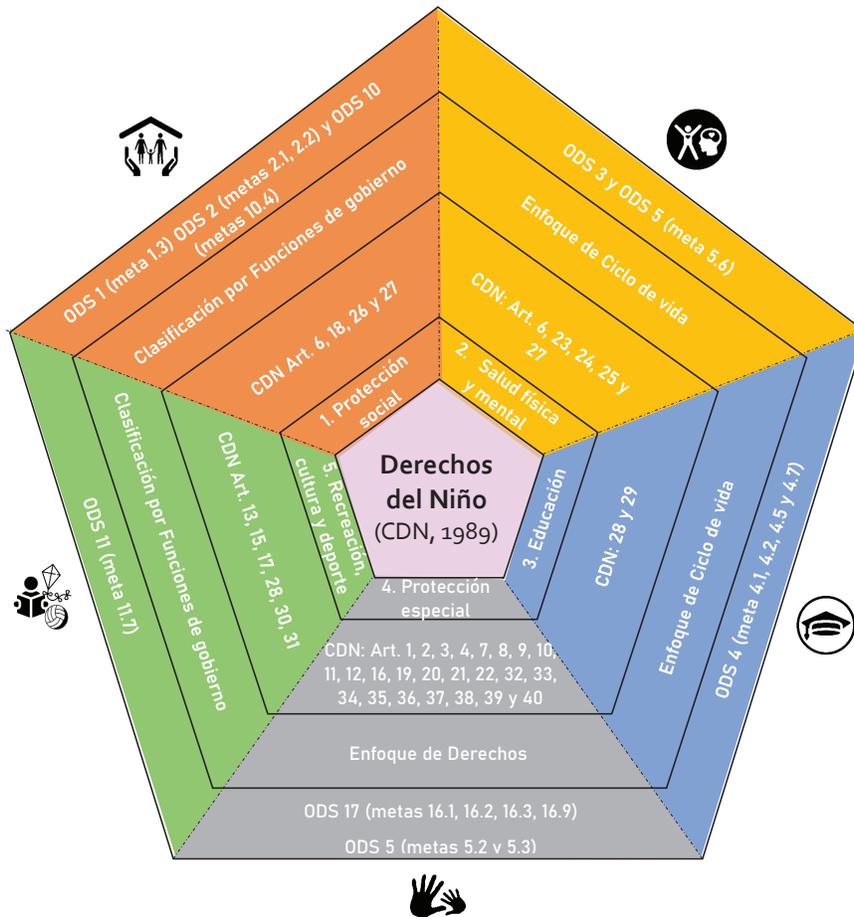
Las cinco categorías propuestas son:

1. Protección social;
2. Salud física y mental;
3. Educación;
4. Protección especial;
5. Recreación, cultura y deporte.

El diagrama 1 constituye un pentágono cuyos lados representan las categorías de derechos propuestas en este documento. Se lee desde el centro hacia afuera. Además de enumerar los derechos del CDN en cada una de esas categorías, se enumera el enfoque usado para las subcategorías propuestas

y los objetivos y metas de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible. El objetivo del diagrama 1 es visualizar la relación de las cinco categorías propuestas respecto a los derechos y los ODS y metas específicas, además de relacionar cada uno de estos ODS con un subclasificador acorde a sus características (sea funcional, ciclo de vida u otros).

Diagrama 1
Las cinco categorías de la medición y sus vínculos con los derechos, ODS y enfoques usados para las subcategorías



Fuente: Elaboración propia.

En el cuadro 3 se agrupan los distintos derechos de la CDN en base a los cuatro grupos de derechos que propone UNICEF (2016) y se reagrupan en base a las cinco categorías propuestas por el presente manual. El objetivo de esta agrupación es poder visualizar cuales son los derechos que dan forma y constituyen las categorías propuestas y también poder ver las superposiciones de derechos entre las distintas categorías. La categoría "Protección Social", por ejemplo, está presente en los cuatro grupos de derechos: Supervivencia, Desarrollo, Protección y Participación.

Cuadro 3
Artículos de derechos del niño según categorías propuestas y ejes de derechos de UNICEF

Categorías	Ejes de derechos según UNICEF			
	Supervivencia	Desarrollo	Protección	Participación
Protección Social	Art. 27 Derecho a gozar de un nivel de vida adecuado para el desarrollo integral	Art. 18 Derecho a servicios de cuidado Observación General No.7. Realización de los derechos del niño en la primera infancia.	Art. 26 Derecho a la seguridad social Observación General No.19. La elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño. Observación General No.20 La efectividad de los derechos del niño durante la adolescencia.	Art. 12 derecho a ser escuchado Art. 13 derecho a la libertad de expresión Art. 14 derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión Art. 15 Derecho a la libertad de asociación Art. 17 Acceso a información adecuada Observación General No. 12. El derecho del niño a ser escuchado.
Salud	Art. 6 Derecho a la supervivencia y desarrollo Art. 23 Derechos del niño física o mentalmente impedido Art. 24. Derecho al más alto nivel de salud, a la nutrición, agua potable y a medio ambiente sin contaminación Art. 25. Derecho a una evaluación periódica Observación General No.3. El VIH/ SIDA y los derechos del niño Observación General No.4. La salud y el desarrollo de los adolescentes en el contexto de la CDN. Observación General No.9. Los derechos de los niños con discapacidad Observación General No.15. Sobre el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud			Art. 12 derecho a ser escuchado Art. 13 derecho a la libertad de expresión Art. 14 derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión Art. 15 Derecho a la libertad de asociación Art. 17 Acceso a información adecuada Observación General No. 12. El derecho del niño a ser escuchado
Educación		Art. 28. Derecho a la educación primaria gratuita y obligatoria y al fomento de la educación secundaria Art. 29 Derecho a educación orientada en desarrollar personalidad, capacidades y valores Observación General No. 1 propósitos de la educación		Art. 12 derecho a ser escuchado Art. 13 derecho a la libertad de expresión Art. 14 derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión Art. 15 Derecho a la libertad de asociación Art. 17 Acceso a información adecuada Observación General No. 12. El derecho del niño a ser escuchado

Cuadro 3 (conclusión)

Categorías	Ejes de derechos según UNICEF			
	Supervivencia	Desarrollo	Protección	Participación
Protección Especial			<p>Art. 2, 3 y 4. Derecho de cualquier niño de contar con la protección de sus derechos de manera integral</p> <p>Art. 7 y 8. Derecho a un nombre y nacionalidad</p> <p>Art. 9. Derecho a vivir en familia</p> <p>Art. 10, 20, 22 y 37. Derechos de los niños privados de sus familias</p> <p>Art. 11 y 33. Derecho a la protección contra traslado y tráfico ilícito</p> <p>Art. 16, 19, 37 y 38. Derecho a un buen trato y a la no violencia</p> <p>Art. 21. Derecho a la supervisión y protección durante la adopción</p> <p>Art. 19, 32, 34, 35, 36 y 39. Derecho a la no explotación</p> <p>Art. 12 y 40. Derecho a ser escuchado en procesos judiciales y a la debida administración de justicia.</p> <p>Observación General No. 2. El papel de las instituciones nacionales independientes de los DD.HH en la promoción y protección de los derechos del niño.</p> <p>Observación General No. 6. Trato de los NNA no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen.</p> <p>Observación General No. 8. El derecho del niño a la protección contra los castigos corporales y otras formas de castigo crueles o degradantes.</p> <p>Observación General No. 10. Los derechos del niño en la justicia de NNA.</p> <p>Observación General No.11. Los niños indígenas y sus derechos en virtud de la CDN.</p> <p>Observación General No. 13. Derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia</p> <p>Observación General No 14. Sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial.</p> <p>Observación General No. 18. Eliminación de las prácticas nocivas.</p> <p>Observación General No. 21. Garantizar que se hagan efectivos los derechos de los niños en situación de calle.</p>	<p>Art. 12 derecho a ser Art. 12 derecho a ser escuchado</p> <p>Art. 13 derecho a la libertad de expresión</p> <p>Art. 14 derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión</p> <p>Art. 15 Derecho a la libertad de asociación</p> <p>Art. 17 Acceso a información adecuada</p> <p>Observación General No. 12. El derecho del niño a ser escuchado</p>
Cultura, Recreación y Deporte		<p>Art. 30 Derecho a vivir su propia cultura</p> <p>Art. 31 Derecho al esparcimiento, al descanso, a la recreación</p> <p>Observación General No. 17</p>		<p>Art. 12 derecho a ser escuchado</p> <p>Art. 13 derecho a la libertad de expresión</p> <p>Art. 14 derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión</p> <p>Art. 15 Derecho a la libertad de asociación</p> <p>Art. 17 Acceso a información adecuada</p> <p>Observación General No. 12. El derecho del niño a ser escuchado</p>

Fuente: Elaboración propia.

El principio general de Participación es tratado como algo transversal en nuestra propuesta de categorización, pues debe estar presente en todos los programas de todas las políticas dirigidas a NNA.

Adicionalmente a las categorías propuestas, y con el propósito de identificar las subcategorías para cada una de las cinco categorías de derechos, se plantea identificar las fortalezas y debilidades de la utilización de estas agrupaciones con base en comentarios de expertos, recomendaciones del Alto Comisionado de los Derechos Humanos, los estudios de UNICEF en América Latina y los protocolos facultativos asociados a la CDN, así como también las políticas y planes para los NNA y los planes sectoriales e intersectoriales asociados a sus objetivos o líneas estratégicas.

a) **Protección social**

La categoría protección social propuesta en este documento considera un subconjunto de artículos de la Convención de los Derechos del Niño (1989). A partir de la revisión y categorización de los derechos incluidos en la CDN, en específico, se identifican los siguientes derechos asociados a la categoría Protección social:

- la garantía por parte de los Estados en la máxima medida posible de la supervivencia y el desarrollo del niño (artículo 6);
- la garantía por parte de los Estados a velar por la creación de instituciones, instalaciones y servicios para el cuidado de los niños (artículo 18);
- el derecho del niño a beneficiarse de la seguridad social, incluso del seguro social (artículo 26);
- el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social (artículo 27);

Entre las fortalezas de esta categoría es destacable su utilidad para la identificación de las políticas y programas asociadas con la protección y garantía de los derechos de la CDN y la consideración de su asociación con el acceso a los recursos, las condiciones que garantizan el desarrollo de los NNA en un entorno familiar y comunitario que provea protección y cuidado. Esta categoría está relacionada a su vez con la Agenda 2030: el Objetivo de Desarrollo Sostenible 1, el cual incluye la meta 1.3 de “poner en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos” y con el ODS 10, que también menciona una meta 10.4 relacionada con protección social de “adoptar políticas, especialmente fiscales, salariales y de protección social, y lograr progresivamente una mayor igualdad”.

En esta materia, la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) se refiere en su artículo 21 tanto al bienestar social como a la seguridad social, la cual es comprendida como un mecanismo para proteger a los sujetos de derecho del desempleo, enfermedad, discapacidad, viudez, orfandad y vejez. Esta definición es complementada y sostenida por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos en su artículo 16, el que garantiza el derecho a la seguridad social en áreas específicas: “toda persona tiene derecho a la seguridad social con el objetivo de prevenir las consecuencias del desempleo, vejez y cualquier discapacidad”.

El derecho a la protección social bajo el principio de equidad está asociado al desarrollo de programas públicos que respondan a las necesidades de los grupos prioritarios, entre ellos las niñas, niños y adolescentes. Los riesgos a los que están expuestos los NNA son potenciales fuentes de vulneraciones a sus derechos, la carencia de cuidados adecuados, la pobreza y la falta de dignidad de los servicios sociales a los que los NNA acceden. Un segundo grupo de factores que determinan en parte la definición de grupos prioritarios están asociados con las características de los hogares de los NNA, que pueden limitar el ejercicio del derecho a un entorno familiar adecuado: carencia de recursos para la alimentación y la pobreza monetaria o carencia de ingreso suficiente que prevenga que los NNA trabajen bajo formas inseguras o de riesgo para su salud.

La categoría protección social tiene relación con el rol del Estado en la creación e implementación de un sistema universal, integral y sostenible de protección social dirigido a prevenir la inestabilidad de los ingresos y la carencia de recursos que puedan afectar las condiciones adecuadas de los hogares que cuenten con NNA entre sus integrantes. Por tanto, el Comité de Derechos Humanos recomienda a los Estados parte que desarrollen una política integrada que tenga por objetivo un impacto en la capacidad de las madres y padres para la promoción del interés superior del niño (por ejemplo, impuestos y beneficios tributarios y vivienda y acceso a servicios públicos de calidad), así como aquellos programas que tienen un efecto potencial directo en la protección social de los NNA como, por ejemplo, el acceso oportuno a servicios de salud prenatal de calidad (Observación general de las Naciones Unidas No. 7, 2006, párrafo 20).

A partir de la revisión conceptual y con el objetivo de complementar la CDN con la Clasificación de las funciones del gobierno (CFG) (Naciones Unidas, 2001) y las prioridades de política pública y sus programas asociados es que se propone vincular los objetivos de los pilares de la protección social (protección del ingreso, acceso a servicios sociales y cuidados) con la sostenibilidad de un entorno familiar y comunitario. Por tanto, la categoría "Protección social" permite identificar los programas y los recursos asociados a estos que tienen por objetivo la garantía y protección de los derechos antes enunciados y las subcategorías del gasto por funciones del gobierno: enfermedad y discapacidad; sobrevivientes; familia e hijos; asistencia social. Si bien la división protección social de la CFG tiene más grupos, estos no son considerados en nuestra propuesta dado que no corresponden a programas públicos exclusivamente diseñados para NNA, es el caso de Edad avanzada, Desempleo y Vivienda.

b) Salud física y mental

Se propone nombrar esta segunda categoría como salud física y mental con el objetivo de destacar el derecho a la garantía y protección de una vida larga, digna y saludable. Se definen como parte de los derechos de agrupación el acceso a los recursos, servicios, tratamientos, medicación y las condiciones para que los NNA puedan sobrevivir y desarrollar sus habilidades y para la prevención y atención de enfermedades físicas y mentales.

Esta categoría está relacionada a su vez con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 3, el que indica la meta de "Garantizar vidas saludables y promover el bienestar para todos en todas las edades".

Los derechos asociados a esta categoría son los siguientes:

- El derecho a la vida, supervivencia y desarrollo (artículo 6);
- El derecho a recibir cuidados, educación y apoyos especiales para lograr su autosuficiencia e integración activa en la sociedad en el caso de los niños y niñas con alguna discapacidad mental o física (artículo 23);
- El derecho a gozar del más alto nivel de salud y a los servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud (artículo 24);
- El derecho a una evaluación periódica de todas las circunstancias que motivaron el internamiento de un niño por razones de salud física o mental (artículo 25);
- El derecho del niño a ser protegido del uso de estupefacientes y sustancias psicotrópicas (artículo 33).

La utilidad de esta categoría radica en la amplitud o diversidad de intervenciones o programas en materia de protección del derecho a la salud de los NNA. Considera aspectos tales como atención de los servicios de salud, salud materno infantil, programas de vacunación, lactancia materna, malnutrición-desnutrición, salud sexual y reproductiva de los adolescentes, prevención y tratamiento de VIH/SIDA, y prevención de consumo de alcohol y estupefacientes.

Se propone a su vez adoptar un ordenamiento de programas acorde con un enfoque de ciclo de vida, que dé cuenta de distintas etapas del desarrollo, elementos que nos son posibles de organizar

adecuadamente con el clasificador por funciones del gobierno¹⁸. Es por eso que las subcategorías están organizadas en tres subcategorías: salud materna y neonatal; salud de la primera infancia; salud de la infancia y adolescencia.

A continuación, se presenta la relación entre estas tres subcategorías y los distintos artículos de la CDN:

Sobre salud materna y neonatal

La CDN indica en su artículo 24, párrafo 2 d) el compromiso de los Estados parte con la salud de la primera infancia. En particular, ese artículo de la CDN enumera algunas de las obligaciones de los Estados para cumplir con el derecho a la salud, entre las cuales destacan: disminuir la mortalidad infantil y asegurar una atención médica prenatal y posnatal adecuada para las madres, entre otras prioridades.

La CDN explicita los ámbitos de acción de la protección del derecho a la salud en la prevención, la atención primaria y el tratamiento y/o hospitalización de los NNA (Naciones Unidas, 2013, pág. 18). En consideración de la prevención, los Estados parte tienen la responsabilidad de hacer efectivo el derecho del niño a la salud, fomentando la enseñanza de la salud y el desarrollo del niño, en particular las ventajas de la lactancia materna, la nutrición, la higiene y el saneamiento. Además los Estados deberán otorgar prioridad a la atención prenatal y posnatal adecuada a madres y lactantes (artículo 24) (De Ferrari Via y Curihuinca, 2018, pág. 44). Junto con lo anterior, la Observación General No.15 sobre el derecho a la salud indica que la prevención de las enfermedades no transmisibles ha de empezar en las fases iniciales de la vida, mediante la promoción y el apoyo de estilos de vida saludables y no violentos entre las embarazadas, su cónyuge o pareja y los niños pequeños (Naciones Unidas, 2013, pág. 16).

Sobre salud de la primera infancia

La Observación General No.7 (Naciones Unidas, 2006) sobre realización de los derechos del niño en la primera infancia enfatiza en las atenciones preventivas en salud y en la interrelación entre la salud y el bienestar psicosocial de los NNA, indicando:

“La malnutrición y las enfermedades prevenibles continúan siendo los obstáculos principales para la realización de los derechos en la primera infancia. Garantizar la supervivencia y la salud física son prioridades, pero se recuerda a los Estados parte que el artículo 6 engloba todos los aspectos del desarrollo, y que la salud y el bienestar psicosocial del niño pequeño son, en muchos aspectos, interdependientes” (Naciones Unidas, 2006, pág. 5).

El artículo 24 de la CDN enumera algunas de las obligaciones de los Estados para cumplir con el derecho a la salud en la primera infancia entre ellas: asegurar la provisión de la atención médica necesaria a todos los niños; con énfasis en el desarrollo de la atención primaria de salud y el combate a la desnutrición. En este sentido, los Estados parte se comprometen a respetar, proteger y hacer efectivo el derecho a la salud, garantizar la cobertura universal de servicios de calidad de atención primaria de salud, en particular en la esfera de la prevención, la promoción de la salud, los servicios de atención y tratamiento y los medicamentos básicos (Naciones Unidas, 2006, pág. 18).

En el ámbito de la prevención de las enfermedades durante la primera infancia el artículo 24, hace referencia a la atención sanitaria preventiva. Este tipo de atención debe otorgar tratamiento a las enfermedades transmisibles y no transmisibles e incorporar una combinación de intervenciones biomédicas, conductuales y estructurales (Naciones Unidas, 2006, pág. 16).

En cuanto a la atención primaria de la primera infancia el artículo 24 en su párrafo 2 b) indica que los Estados parte deben “asegurar la prestación de la asistencia médica y la atención sanitaria que sean necesarias a todos los niños, haciendo hincapié en el desarrollo de la atención primaria de salud”. Con respecto a la cobertura y acceso de los NNA a la atención primaria de salud la Observación General No.15 (Naciones Unidas, 2013) sobre el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud convoca

¹⁸ El CFG propone los siguientes grupos para ordenar la función salud: 1. Productos, útiles y equipos médicos; 2. Servicios para pacientes externos; 3. Servicios hospitalarios; 4. Servicios de salud pública; 5. Investigación y desarrollo asociados a salud; 6. Otros.

a los Estados a “dar prioridad al acceso universal de los niños a servicios de atención primaria de salud prestados lo más cerca posible de los lugares de residencia de los niños y su familia, especialmente en contextos comunitarios” (Naciones Unidas, 2013, pág 10). Junto con definir los ámbitos de la prevención y la atención primaria de la primera infancia, la Observación General No.15 hace referencia a algunos de los tratamientos de las enfermedades durante la primera infancia destacando entre ellos la rehabilitación y atención paliativa (Naciones Unidas, 2013, pág 8).

Sobre salud de la infancia y adolescencia

La Observación General No. 4 especifica las obligaciones de los Estados parte en el ámbito de la salud y el desarrollo de los adolescentes: “Garantizar que todos los adolescentes puedan disponer de instalaciones, bienes y servicios sanitarios con inclusión de servicios sustantivos y de asesoramiento en materia de salud mental, sexual y reproductiva de calidad apropiada y adaptados a los problemas de los adolescentes” (Naciones Unidas, 2003). Lo anterior, enfatiza en el acceso universal a la salud mediante programas de prevención, atención y tratamiento y el desarrollo de los adolescentes con consideración de asegurar “que las intervenciones en la familia para proteger al adolescente y, cuando sea necesario, apartarlo de la familia, como por ejemplo en caso de abusos o descuidos, se haga de conformidad con la ley y los procedimientos aplicables” (Naciones Unidas, 2003, pág 17).

Se relevan dentro de esta subcategoría tres temáticas adicionales:

Salud sexual y reproductiva

La Observación General No.4: indica que en los “artículos 3, 17 y 24 de la Convención, los Estados parte deberán facilitar a los adolescentes acceso a información sexual y reproductiva, con inclusión de la planificación familiar y de los contraceptivos, los peligros de un embarazo precoz, la prevención del VIH/SIDA y la prevención y tratamiento de las enfermedades de transmisión sexual (ETS)” (Naciones Unidas, 2003, pág 9).

Prevención de consumo de alcohol y estupefacientes

Como parte de los tipos de programas asociados a la subcategoría infancia y adolescencia se encuentran los programas que tienen como objetivo la prevención del consumo de alcohol y drogas. Desde una perspectiva de la interacción de la vulneración de distintos derechos y su efecto en el interés superior de los NNA, Pecora y otros (2019) plantean que el abuso o la adicción al alcohol y las sustancias ilegales pueden tener efectos a corto y largo plazo en sus consumidores a nivel individual y sistemas familiares. En cuanto al tipo de programas públicos orientados a la protección de los NNA estos no solo están restringidos a la prevención del uso de drogas ilícitas, tratamientos de rehabilitación, sino que también incluyen programas dirigidos a la protección de los NNA de la producción y el tráfico de las sustancias ilegales. El artículo 33 de la CDN aborda la protección contra el uso ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas tal como se define en los tratados internacionales pertinentes, la cual se refiere a dos protecciones sustantivas del desarrollo físico y mental de los NNA. De acuerdo a Barrett y Veerman (2012), este artículo cubre, además, la prevención del uso de niños en la producción y el tráfico ilícitos de las sustancias psicotrópicas.

Salud mental

Desde la perspectiva del desarrollo integral de los NNA, proveer acceso al sistema de salud a las niñas, niños y adolescentes que requieran atención para su salud mental es parte de las obligaciones de los Estados que han ratificado la CDN. De este modo, proveer servicios de salud para el tratamiento y atención preventiva de las enfermedades mentales es imperativo, incluido, por ejemplo, los efectos en la salud de los NNA de la explotación y abuso físico/psicológico, el acoso escolar, entre otras vulneraciones de derechos. La salud mental está relacionada con la creación de un entorno seguro y saludable, lo que requiere que los Estados tomen medidas efectivas, mediante sus políticas y programas públicos psicosocial (Naciones Unidas, 2003, pág. 9). Lo anterior con el objetivo de acceder a la prevención y tratamiento de

los problemas de salud mental entre adolescentes como por ejemplo: trastornos alimentarios, conducta autodestructiva, depresión y suicidio, pero también las consecuencias en la salud mental de diversas formas de violencia dentro y fuera de las escuelas y las instituciones. En específico, la primera ronda de identificación de programas públicos asociados a esta subcategoría considera programas de prevención del suicidio adolescente, capacitación de profesionales de la salud pública en materia de salud mental de los NNA, entre otros.

c) Educación

Los derechos de los NNA asociados a la educación están garantizados y protegidos por la CDN y son la base de esta categoría, la que incluye a los siguientes artículos:

- el derecho a la educación (artículo 28) y la obligación del Estado asegurar por lo menos la educación primaria gratuita y obligatoria y el fomento de la educación secundaria;
- el reconocimiento por parte de los Estados que la educación debe ser orientada a desarrollar la personalidad y capacidades del niño, inculcarle el respeto de los derechos humanos elementales y desarrollar su respeto por los valores culturales y nacionales propios y de civilizaciones distintas a las suyas (artículo 29);

En cuanto a las obligaciones de los Estados, el principio de no discriminación de la Convención sobre los Derechos del Niño obliga a los gobiernos (1) a respetar el principio de igualdad en cuanto a los diversos aspectos de la educación (por ejemplo, accesibilidad, educación primaria gratuita, contenido / calidad y otros), en las escuelas públicas, en la legislación, la política y la práctica; (2) tomar medidas de protección para prevenir o combatir la discriminación en la educación por parte de terceros; y (3) emprender una política activa para garantizar la igualdad sustantiva (Verheyde, 2006). La discriminación en educación es, de acuerdo con el Artículo 1 de la Convención de la UNESCO, cualquier distinción, exclusión, limitación o preferencia por motivos prohibidos que tiene el propósito de anular o menoscabar la igualdad de trato en educación (UNESCO, 2005).

La Observación General No.1 sobre el propósito de la Educación indica que los Estados parte de la CDN deberían tomar medidas financieras y técnicas para garantizar que se establezca un sistema educativo de buena calidad (UNICEF, 2014)). De acuerdo, a esta Observación General la educación es comprendida como: a) la provisión de habilidades básicas, y b) el desarrollo del potencial intelectual, espiritual y emocional del joven o, en otras palabras, el desarrollo más amplio de su personalidad. En específico, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales plantea que las políticas públicas debieran proveer de infraestructura de calidad, incluidos edificios, instalaciones de saneamiento para ambos sexos y agua potable segura, así como equipos prácticos y didácticos (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1999).

En la Observación General No. 7 sobre la realización de los derechos del niño en la primera infancia, el Comité reconoce que algunos Estados parte tengan previsto hacer que todos los niños puedan disponer de un año de educación preescolar gratuita. El Comité interpreta que el derecho a educación durante la primera infancia comienza en el nacimiento y está estrechamente vinculado al derecho del niño a un máximo desarrollo, consagrado en el artículo 6.2 de la CDN. Es por ello que se incorpora la enseñanza preescolar en la categoría educación.

Uno de los desafíos de la denominación de esta categoría es alcanzar un nivel de representación lo suficientemente amplio de los aspectos asociados a la inclusión y calidad de las instancias educativas y no solo el acceso a los establecimientos educacionales. Con el propósito de identificar y sistematizar políticas y programas asociados a la educación es necesaria una clara y amplia denominación de esta categoría para así prevenir los potenciales errores de interpretación de los objetivos de los programas y consecuentes dificultades asociadas a la clasificación de políticas y programas públicos.

Para las subcategorías se sigue lo hecho para la función "educación" en la clasificación por funciones del gobierno (Naciones Unidas, 2001) que a su vez se inspira de la UNESCO que plantea una

clasificación funcional del gasto basado en los ciclos educativos. Así, las subcategorías utilizadas son: enseñanza preescolar; enseñanza primaria; enseñanza secundaria; enseñanza no atribuible a ningún nivel; y servicios auxiliares de la educación.

d) **Protección especial**

La protección especial forma parte fundamental de la Protección Integral que busca garantizar la CDN, que refiere al conjunto de políticas, programas o intervenciones que se ejecutan desde el Estado con el fin de garantizar que todos los NNA accedan al pleno goce efectivo y sin discriminación de los derechos humanos relativos a la Supervivencia, el Desarrollo y la Participación. Buaiz (2003) indica que, dentro de este conjunto de acciones, se considera prioridad atender a situaciones especiales en las que se encuentren los NNA que por algún motivo han sido vulnerados en sus derechos. De esta manera, la Protección Especial no se enfoca al reconocimiento de los derechos humanos universales, sino que busca reconocer el derecho a la protección frente a situaciones que impidan el ejercicio de otros derechos o los violentan, con el fin de restituir condiciones normales de protección a los NNA que se encuentran en estas situaciones de desprotección. Lathrop (2014) también refiere al rol de los Sistemas de Protección Especial, quienes deben estar orientados a la aplicación de medidas para el restablecimiento de derechos vulnerados. También se enfoca en la prevención frente a situaciones de desprotección y en la promoción y difusión respecto a la prioridad que tienen estos derechos para los NNA.

Por consiguiente, a grandes rasgos, la Protección -que contiene Protección Especial- constituye un grupo de derechos en sí mismo, junto con los grupos enfocados a Supervivencia, Desarrollo y Participación, dividiéndose entonces la CDN en cuatro grupos de derechos según UNICEF (2017). Sin embargo, según SITEAL (2020), los grupos de derechos de la CDN son cinco: derechos y libertades civiles; derecho al bienestar y a vivir en un entorno familiar y a recibir un trato adecuado en él; derecho a la salud; derecho a la educación; y derecho a medidas cautelares de protección y reparación para grupos vulnerados. Siguiendo esta agrupación de derechos, lo referido a Protección Especial estaría compuesto entonces por los derechos y libertades civiles y por el derecho a medidas cautelares de protección y reparación para grupos vulnerados.

En base a lo anterior, la construcción de esta categoría aborda un gran número de derechos de la CDN que están interrelacionados con la protección especial de los NNA:

- El derecho del niño a vivir con su padre y su madre, excepto en los casos que la separación sea necesaria para el interés superior del niño. El derecho de mantener contacto directo con ambos, si está separado de uno de ellos o de los dos (artículo 9);
- El derecho de los niños sus padres y madres salir de cualquier país y entrar en el propio, con miras a la reunificación familiar o el mantenimiento de la relación entre unos y otros (artículo 10);
- La obligación de los Estados de adoptar medidas necesarias para luchar contra los traslados y retenciones ilícitas de niños en el extranjero (artículo 11);
- La oportunidad de los niños de ser escuchados en todo procedimiento judicial o administrativo (artículo 12);
- El derecho a no ser objeto de injerencias en su vida privada (artículo 16);
- La obligación del Estado a proteger a los niños de todas las formas de malos tratos perpetrados por padres, madres o cualquiera otra persona responsable de su cuidado y establecer medidas preventivas y de tratamiento al respecto (artículo 19);
- Es obligación del Estado proporcionar protección especial a los niños privados de su medio familiar y asegurar que puedan beneficiarse de cuidados que sustituyan la atención familiar o de la colocación en un establecimiento apropiado, teniendo en cuenta el origen cultural del niño (artículo 20);

- La obligación de los Estados a velar por el interés superior del niño en los Estados donde se reconocen o permiten los sistemas de adopción (artículo 21);
- Es obligación del Estado proporcionar protección especial a los niños considerados refugiados o que soliciten el estatuto de refugiado y es obligación del Estado cooperar con los organismos competentes para garantizar dicha protección y asistencia (artículo 22);
- Es obligación del Estado proteger al niño contra el desempeño de cualquier trabajo nocivo para su salud, educación o desarrollo, fijar edades mínimas de admisión al empleo y reglamentar las condiciones del mismo (artículo 32);
- Es derecho del niño ser protegido de la explotación y abuso sexuales, incluyendo la prostitución y su utilización en prácticas pornográficas (artículo 34);
- Es obligación del Estado tomar todas las medidas necesarias para prevenir la venta, el tráfico y la trata de niños (artículo 35);
- Es obligación del Estado proteger al niño contra todas las demás formas de explotación que sean perjudiciales para cualquier aspecto de su bienestar (artículo 36);
- Ningún niño será sometido a la tortura, a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, a la pena capital, a la prisión perpetua y a la detención o encarcelación ilegales o arbitrarias. Todo niño privado de libertad deberá ser tratado con humanidad, está separado de los adultos, tendrá derecho a mantener contacto con su familia y a tener pronto acceso a la asistencia jurídica u otra asistencia adecuada (artículo 37);
- Ningún niño que no haya cumplido los 15 años de edad deberá participar directamente en hostilidades o ser reclutado por las fuerzas armadas. Todos los niños afectados por conflictos armados tienen derecho a recibir protección y cuidados especiales (artículo 38);
- Es obligación del Estado tomar las medidas apropiadas para que los niños víctimas de la tortura, de conflictos armados, de abandono, de malos tratos o de explotación reciban un tratamiento apropiado, que asegure su recuperación y reintegración social (artículo 39);
- Todo niño que sea considerado acusado o declarado culpable de haber infringido las leyes tiene derecho a que se respeten sus derechos fundamentales y en particular el derecho a beneficiarse de todas las garantías de un procedimiento equitativo, incluso de disponer de asistencia jurídica o de otra asistencia adecuada en la preparación de su defensa. Siempre que sea posible se evitará recurrir a procedimientos judiciales y a la internación en instituciones (artículo 40).

El desafío de esta categoría radica en la identificación y sistematización de la mayor cantidad de políticas y programas, a fin de ampliar la mirada y dar mayor sustento a la protección especial de los NNA, como uno de los aspectos centrales del rol del Estado en la protección, garantía y restitución de los derechos de la CDN que se desarrollan en los países de América Latina y el Caribe. La característica “especial” de esta categoría radica en la especificidad de las situaciones bajo las cuales el Estado tiene la obligación de proteger los derechos que están en situaciones tales como los NNA refugiados (Artículo 22); o los niños víctimas de trata (Artículos 35 y 39).

Para las subcategorías se propone organizar los derechos de la siguiente manera:

- Protección de derechos;
- Protección del entorno familiar;
- Cuidado alternativo, programas de adopción.
- Protección contra el maltrato, violencia; abuso sexual infantil y otros;
- Protección contra todas las formas de trabajo infantil;
- Justicia penal adolescente.

La Agenda 2030 también incorporó en sus desafíos algunas de las problemáticas aquí enumeradas. Por ejemplo, en el ODS 16 la meta 2: "Poner fin al maltrato, la explotación, la trata, la tortura y todas las formas de violencia contra los niños".

Sobre protección de derechos

La CDN contiene 41 artículos con derechos que deben ser garantizados por los Estado parte, quienes demuestran su compromiso por protegerlos al firmar y ratificar la Convención. De esta forma, las acciones e intervenciones que se orientan a proteger los derechos de la CDN de manera integral y también a difundirlos resultan fundamentales para la plena garantía de estos. Asimismo, existen artículos que se enfocan, en mayor o en menor grado, en garantizar de manera integral la totalidad de derechos. Los artículos 1 y 2 de la Convención de Derechos del Niño refieren, por un lado, a la definición de niño/a y por otro, a la garantía y defensa de los derechos de la Convención por parte de los Estados adherentes. El Artículo 7 se relaciona estrechamente con el artículo 1, al definir el derecho a la nacionalidad e identidad del niño, puesto que establece la generalidad de la condición de ciudadano asociado a una nación y por tanto la aplicación de la legislación correspondiente, siendo un principio fundamental para poder garantizar los derechos de los NNA. De esta forma, los artículos 1, 2 y 7 son artículos que operan de manera integral, trascendiendo toda la Convención de Derechos con el fin garantizar su protección y aplicación.

Sobre protección del entorno familiar

Vivir en un entorno familiar (artículos 9, 16 y 20): La segunda subcategoría se sostiene en la obligación planteada por la CDN (1989) en cuanto al rol del Estado en la "protección y asistencia especial" a cualquier niño(a) privado de su entorno familiar (provisión y protección). La dimensión preventiva del Artículo 20 radica en la circunstancia de que es obligación del Estado evitar todas aquellas situaciones que puedan llevar a un niño(a) a encontrarse fuera de su entorno familiar (por ejemplo, ruptura familiar, negligencia y abuso infantil y desplazamiento) (Cantwell y Holzscheiter, 2008, pág 7). Junto con lo anterior, el artículo 9 garantiza el derecho de los NNA de no ser separado de sus padres y mantener una relación y contacto directo con ambos padres, salvo si esto es contrario al interés superior del niño (artículos 9.3). Cabe recordar que la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) define el estado de la familia como la 'unidad de grupo natural y fundamental de la sociedad' (artículo 16).

Sobre protección contra el maltrato, violencia, abuso sexual infantil y otros

Muedini (2015) indica que tres artículos de la CDN (artículos 3, 19 y 37) son fundamentales en el reconocimiento de la necesidad de establecer algún tipo de sistema de protección infantil por parte de los Estados. Según el Artículo 19, los niños tienen derecho a ser protegidos de la violencia física y mental, la negligencia, el abuso sexual y la explotación, mientras están bajo el cuidado de los padres o cualquier otra persona. El artículo 3 párrafo 2 le brinda al niño el derecho a la protección y el cuidado necesarios para su bienestar. Además, el artículo 37 (a) contiene la prohibición contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos. Schabas y Sax (2006) destacan lo indicado por el Comité de Derechos Humanos sobre que la prohibición de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes debe extenderse al castigo corporal, incluido el castigo excesivo como medida educativa o disciplinaria. Lo anterior se complementa con las indicaciones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales respecto a que el castigo corporal es incompatible con el principio rector fundamental del derecho internacional de los derechos humanos: la dignidad de la persona. En específico el Comité de los derechos de los NNA ha señalado, en su Observación general No. 1 que "el uso del castigo corporal no respeta la dignidad inherente del niño ni los límites estrictos de la disciplina escolar" (Schabas y Sax, 2006, pág 22).

El artículo 34 indica que la explotación sexual de los NNA implica la existencia de abuso cuando estos reciben una remuneración en efectivo o en especie, lo que implica un intercambio comercial, no necesariamente dinero. Lo anterior, enfatiza en que no todas las formas de explotación sexual involucran un intercambio comercial como, por ejemplo, explotación vinculada a la familia, como el matrimonio precoz, las cuales son formas tradicionales de explotación sexual (Muntarhorn, 2007, pág 2).

El alcance del artículo 34 de la CDN abarca, tres situaciones: prostitución infantil, pornografía infantil y trata de niños con fines sexuales. Muntarbhorn (2007) plantea que, en cambio, el artículo 35 tiene un alcance más amplio ya que abarca una variedad de formas de trata (por ejemplo, la trata con fines laborales y la trata con respecto a las adopciones, además a la trata con fines sexuales). El contexto digital exacerba estos riesgos en la actualidad.

De manera complementaria, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de (1966) indica que deben adoptarse medidas especiales de protección y asistencia en nombre de todos los niños y jóvenes sin discriminación alguna por razones de paternidad u otras condiciones. Los niños y los jóvenes deben estar protegidos de la explotación económica y social. De manera específica, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 1979 (CEDAW) obliga a sus Estados miembros en el Artículo 6 a "tomar todas las medidas apropiadas, incluida la legislación, para suprimir todas las formas de tráfico de mujeres y la explotación de la prostitución de mujeres". Luego en 1991, esta adoptó su recomendación general sobre la violencia contra la mujer, pidiendo la protección de las mujeres y las niñas contra la violencia y explotación sexual (Muntarbhorn, 2007, pág 6).

La CDN establece que los Estados deben reconocer el derecho de los NNA a la protección frente a toda forma de explotación y abuso, lo cual previene la vulneración de sus derechos al participar o realizar trabajos peligrosos o en condiciones de explotación (Naciones Unidas, 2016). En específico, el Comité de Derechos de los Niños plantea que "debe coordinarse la escolarización y la introducción a un trabajo digno para facilitar la presencia de ambas en la vida de los adolescentes, de acuerdo con su edad y los mecanismos eficaces establecidos para regular dicho trabajo, y proporcionar reparación a los adolescentes cuando sean víctimas de la explotación" (Naciones Unidas, 2016, pág 22).

El artículo 37 de la CDN se extiende más allá de la prohibición de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Por ejemplo, el artículo 37 (a) contiene una prohibición absoluta de la imposición de la pena capital o la cadena perpetua de los NNA. Además, el artículo 37 (b) protege a los niños contra la privación ilegal o arbitraria de libertad e inclusive su alcance es más amplio, siempre que el arresto, detención o encarcelamiento de un niño "sea conforme con las leyes solo se utilizará como medida de último recurso y por el período de tiempo más corto apropiado" (Pobjoy, 2017, pág 194). Nowak (2005, pág 19) indica que además el artículo 37 de la CDN (1989) establece un vínculo explícito entre la pena capital, la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes: "Ningún niño será sometido a tortura u otro trato cruel, inhumano o degradante o castigo, ni la pena capital ni la cadena perpetua sin posibilidad de excarcelación".

Nowak (2005) plantea que el artículo 38 de la CDN obliga a los Estados a tomar todas las "medidas viables" para garantizar que los niños menores de 15 años no participen "directamente" en conflictos armados (pág. 22). El Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos sobre conflictos armados plantea en su artículo 3 que los Estados deberán aumentar la edad mínima para el reclutamiento voluntario de los NNA de 15 a 18 años, teniendo en cuenta que las personas menores de 18 años tienen derecho a protección especial (Nowak, 2005, págs. 22-23). Al respecto el protocolo de los Convenios de Ginebra para conflictos establece que los NNA menores de 15 años no serán reclutados en el ejército fuerzas o grupos ni se les permite participar en conflictos armados.

Sobre protección contra todas las formas de trabajo infantil

Adicional al artículo 32 de la CDN, la Conferencia Internacional del Trabajo en 1999 adoptó la Convención sobre las peores formas de trabajo infantil estableciendo con carácter de urgencia, la obligación de los Estados parte de garantizar la prohibición y la eliminación de las peores formas de trabajo para todos los NNA. Por su parte la Declaración Universal de Derechos Humanos, especifica que, en el contexto del artículo 24 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el "descanso" requiere de una "limitación razonable de las horas de trabajo" (David, 2006, pág 21). Es así como los Estados no solo deben establecer límites de edad por debajo de los cuales el empleo remunerado del trabajo infantil debería estar prohibido y castigado por la ley, sino que también el número de horas que los NNA podrían trabajar de acuerdo con su desarrollo físico y mental.

Lo anterior, es crucial debido a que, por ejemplo, la carencia de horas de sueño implica problemas de salud física y psicológica y a deficiencias de desarrollo, sociales y de aprendizaje (Naciones Unidas y CDN, 2016). En el contexto del artículo 24 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales destaca la relevancia de la reducción de las horas de trabajo de los NNA, lo cual se complementa con el artículo 7 de esta misma declaración el cual plantea que las “condiciones de trabajo deben ser justas y favorables” (Naciones Unidas, 1948).

Sobre cuidado alternativo

La CDN en sus artículos 11, 20, 22 y 39 insta que la seguridad durante la niñez y la adolescencia es la consideración primordial en la toma de decisiones con respecto a la provisión integral de servicios de bienestar para la niñez. Seguridad que radica en la ubicación y planificación de su permanencia en los diferentes tipos de organizaciones que tengan como propósito el cuidado alternativo o la adopción de los NNA. En los casos de que sea posible la preservación y la reunificación de las familias los programas públicos asociados a la restitución del derecho a vivir en familia tendrán por propósito proteger el interés superior del niño con vivir con sus padres. Pecora y otros. (2019) argumenta en su estudio sobre los desafíos del sistema de bienestar y la niñez y adolescencia que los programas de adopción están bajo el escrutinio de los profesionales que son parte de estos programas. Debido a que existiría un desgaste de las ventajas que representaban los programas de adopción, ya sea en su versión cuidado temporales o la tutela a largo plazo, lo cual pone en jaque los argumentos en favor de la separación de los NNA de sus en comparación con la generación y restitución de derechos para la generación de un ambiente adecuado en el contexto de sus hogares (Pecora y otros, 2019, págs. 289-290).

Sobre justicia penal adolescente

La CDN establece una interrelación entre la protección especial y la participación de los adolescentes en función de evitar o prevenir su exclusión en los procesos judiciales de los cuales sean parte. De acuerdo a Zhao y Xu (2020), el artículo 40 de la CDN contribuye a contrarrestar la idea respecto de que los niños son “incompetentes” o “incompletos”. Por el contrario, el reconocimiento de las niñas, niños y adolescentes como sujetos de derecho los posiciona como individuos completos o ciudadanos con derechos y responsabilidades (pág. 230).

e) Recreación, deporte y cultura

La última categoría de derechos de la CDN propone clasificar las políticas y programas públicos asociados al derecho a la “Recreación, ocio y deporte” (artículo 31). En complementación a la CDN, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR) reconoce el derecho a participar en la vida cultural siendo parte del rol del Estado la organización y financiamiento de programas que promuevan la conservación, el desarrollo y la difusión de la cultura.

David (2006) indica que el derecho al descanso es tan importante como otros derechos fundamentales, como los derechos a la nutrición y la vivienda y, por lo tanto, no respetar este derecho puede ser considerado una forma de abuso (pág. 21). Se comprende que la protección y garantía del derecho al descanso no solo abarca el espacio de las actividades del trabajo remunerado y no remunerado, sino que también en la escuela y en las comunidades en los cuales los NNA se desarrollan (David, 2006, pág. 21).

Esta categoría presenta una dificultad de clasificación asociada a la naturaleza multisectorial de los programas dirigidos a la promoción y protección del derecho a la recreación, deporte y cultura. Por ejemplo, los programas de recreación pueden establecer objetivos asociados al juego desde el ministerio del deporte, pero estos podrían desarrollarse en espacios educativos y ser formulados junto con objetivos educacionales y, además, presentar objetivos asociados al ejercicio del derecho a una vida saludable y el desarrollo integral. En el caso de programas sectoriales, la dificultad antes mencionada es resuelta debido a que los objetivos estarían en directa relación con el sector al cual pertenecen. Sin embargo, en el caso de los programas para la protección del derecho a la recreación, deporte y cultura la definición de los espacios para implementación de este tipo de programas en gran parte de los casos es definido en ámbitos extracurriculares dependientes y/o financiadas por los ministerios de educación.

A continuación, se detallan diversos elementos relacionados con cada una de las tres dimensiones que componen esta categoría:

Sobre recreación

Las condiciones asociadas al ejercicio del derecho a la recreación de los NNA dependen en parte de la existencia de espacios físicos y la seguridad de estos. Espacios que requieren ser adaptados según la etapa de desarrollo de los NNA, lo cual implica el respeto por la diversidad y convivencia entre las características propias de cada subgrupo de edad y/o desarrollo durante la niñez y adolescencia. Lo anterior, demanda que los programas y espacios públicos (con objetivos asociados a la recreación de los NNA) sean implementados para una multiplicidad de tipos de actividades en función de la variedad de tipos actividades que los NNA pudieran desarrollar para su recreación.

En su Observación 17 el Comité de Derechos del Niño plantea: “El juego y la recreación son esenciales para la salud y el bienestar del niño y promueven el desarrollo de la creatividad, la imaginación y la confianza en sí mismo y en la propia capacidad, así como la fuerza y las aptitudes físicas, sociales, cognitivas y emocionales” (UNICEF, 2014). Especificando que “el juego y la recreación contribuyen: a todos los aspectos del aprendizaje; son una forma de participar en la vida cotidiana; tienen un valor intrínseco para los niños al explorar y percibir el mundo que los rodea; y como una forma de aprendizaje para experimentar con nuevas ideas y experiencias...” (De Ferrari Via y Curihuinca, 2018, pág 112).

Sobre deporte

El deporte y el movimiento tienen relación con el desarrollo integral durante la niñez y adolescencia porque son parte del desarrollo de las habilidades físicas y psicomotoras. En cuanto a la provisión de programas públicos para la protección de este derecho es requerida la construcción, mantención y equipamiento de espacios deportivos. Como también es necesario el financiamiento de las actividades que se pudieran desarrollar en estos espacios. Por cierto, es parte de la provisión de este tipo de programas el mantenimiento de la seguridad y todas las condiciones necesarias para el desarrollo de actividades deportivas.

Sobre cultura

El artículo 31 de la CDN (1989) reconoce el derecho a la participación en la vida cultural y artística. Desde la perspectiva de los derechos se comprende que esta participación debe ser elegida en libertad por los NNA.

De Ferrari Via y Curihuinca (2018) indican que “los Estados parte respetarán y promoverán el derecho del niño a participar plenamente en la vida cultural y artística y propiciarán actividades apropiadas, en condiciones de igualdad, de participar en la vida cultural y artística”. Lo anterior crea una demanda para los programas públicos que tengan como objetivo la protección de los derechos culturales de los NNA en cuanto al desarrollo de condiciones oportunas, equitativas y libres para el ejercicio de este derecho.

II. Propuesta de manual: clasificación de los programas para la medición de la inversión pública en NNA

A. Definiciones básicas para la medición de la inversión pública dirigida a NNA

En concordancia con lo discutido en la Parte I, se propone un clasificador del gasto / inversión pública de los programas dirigidos directamente al desarrollo y protección de los NNA, bajo la perspectiva de derechos, más particularmente en la Convención sobre los Derechos del Niño (1989).

Como un primer punto para avanzar en las características de la propuesta y su implementación, corresponde tener presente las siguientes definiciones:

- Niña / Niño / Adolescente: toda persona, con edad inferior a 18 años.
- Programa: instrumento de la política pública con la que se implementa la entrega de productos (bienes o servicios) destinados a resolver un problema o necesidad de la población. Entre estos se incluyen aquellos destinados a disminuir brechas, solucionar conflictos, promover capacidades u otros que busquen el ejercicio de derechos económicos, sociales y culturales de los niños y las niñas. Un programa puede estar compuesto por varios componentes y entregar uno o más bienes o servicios. A su vez, puede o no estar articulado en un plan o estrategia más amplia y su implementación puede ser directa del Estado o estar externalizada a través de agentes privados (con o sin fines de lucro).

Para el análisis se considera una definición amplia de programas en cuanto a diseño, alcance y temporalidad. Así, cabe considerar desde proyectos puntuales de corta duración y orientados a poblaciones acotadas (como puede ser una intervención de emergencia de protección ante una catástrofe), hasta líneas de trabajo permanentes y universales (como un programa de inmunizaciones o el sistema de educación básica).

Los programas públicos dirigidos a niñez pueden tomar la forma de transferencias monetarias (sean condicionadas o no) o provisión de bienes y servicios. Muchas veces estos programas tienen vocación universal, sin embargo, en otras ocasiones son focalizados a ciertos grupos, sea por condición socioeconómica, sea por alguna otra característica: demográfica (grupo etario), condición étnico-racial, lugar de residencia (territorio), condición de discapacidad, u otra.

- Gasto / inversión: recursos destinados financiar la ejecución de un programa. Entre estos se incluyen aquellos dedicados a inversión, operación, mantenimiento seguimiento y evaluación de los programas.
- Registro de gasto: de acuerdo con el manual de estadísticas de finanzas públicas del FMI (2014) el momento de registro del gasto debe realizarse sobre una base devengada, es decir, cuando ocurren las actividades, transacciones u otros eventos que crean la obligación incondicional de efectuar pagos o ceder recursos. El registro de medición de la inversión dirigida a NNA considera este criterio y utiliza la información disponible de gasto devengado por programas.
- Tipo de gasto: se identifica únicamente el gasto directo dirigido a la infancia. A diferencia de otros estudios anteriores realizados por UNICEF, no se incluye el gasto indirecto, pues se considera que su estimación, al tratarse de una aproximación basada en ponderadores poblacionales, tiende a sobreestimar el gasto total en infancia y con cierta imprecisión, que es difícil de conocer. A diferencia del estudio de la OCDE y de Tromben y Podestá, no se incluyen las rebajas tributarias, pues es un ejercicio difícil de replicar.
- Fuente de financiamiento: esta propuesta centra su trabajo en el gasto público (con recursos del Estado), pero no excluye la posibilidad de considerar el gasto privado. Este último puede tener un rol muy importante en la implementación de políticas hacia NNA, tanto como aporte de las propias familias que participan de los servicios (copagos, gasto de bolsillo, aportes en especie y voluntariado), como por el aporte financiero vía fundaciones o a través del trabajo voluntario de población distinta a la destinataria. En el ideal cabe, por tanto, considerar esas fuentes de financiamiento, pero en la mayor parte de los países no se cuenta con la suficiente información que permita su incorporación de manera confiable.
- Cobertura: para medir los recursos públicos destinados a infancia se parte con la cobertura de gobierno central, cobertura institucional con mayor disponibilidad de información de los países en América Latina y el Caribe, de esta forma se propicia además el análisis comparativo entre países de la región. En los países que cuenten con programas para la infancia con financiamiento desde otros niveles de gobierno (regionales, provinciales y/o locales) y tengan datos confiables que permitan consolidar la información, de forma que no exista doble contabilidad con el gobierno central, es posible y aconsejable avanzar en su análisis, informando explícitamente la estructura del gasto según nivel de gobierno.
- Gobierno central¹⁹: de acuerdo con el manual de estadísticas de finanzas públicas del FMI el gobierno central está integrado por las unidades institucionales de gobierno central más las instituciones sin fines de lucro, no de mercado, controladas por el gobierno central. La autoridad del gobierno central abarca la totalidad del territorio del país. Puede incurrir en gastos para prestar servicios, tales como los de educación o salud, fundamentalmente en beneficio de hogares individuales, y puede hacer transferencias a otras unidades institucionales, incluidos otros niveles de gobierno.

B. Las categorías y subcategorías de derechos

Considerando lo anterior, se propone una clasificación de programas públicos dirigidos a la niñez compuesta por dos niveles: categorías y subcategorías. Esta clasificación se fundamenta en la Convención sobre los Derechos del Niño (1989) y los objetivos generales y específicos de los programas públicos dirigidos a NNA. Así, las categorías y subcategorías propuestas tienen como propósito agrupar las políticas y programas públicos dirigidos a NNA y relacionarlos con los derechos (pilares normativos) y los ámbitos de acción que apuntan hacia el bienestar y desarrollo de los niños, niñas y adolescentes (NNA).

¹⁹ Para mayor información sobre coberturas institucionales como gobierno general y sector público se recomienda consultar FMI (2014) "Manual de estadísticas de finanzas públicas" en el apartado "Cobertura institucional y sectorización del sector público".

En línea con lo indicado en el capítulo I, el primer nivel de clasificación considera cinco categorías de programas dirigidos a NNA: 1) Protección social; 2) Salud física y mental; 3) Educación; 4) Protección especial; y 5) Cultura, recreación y deporte. Como se ha indicado, para la identificación y definición de estas cinco categorías se utilizaron dos grandes fuentes de referencia: por un lado, la CDN sus protocolos facultativos y la normativa internacional en materia de derechos humanos. Por otro, la clasificación de funciones del gobierno (Naciones Unidas, 2001).

El segundo nivel de clasificación, o subcategorías, se organiza siguiendo un enfoque de ciclo de vida (para salud y educación), la subclasificación del COFOG (para la categoría de protección social) y la perspectiva de derechos (artículos de la Convención sobre los derechos del Niño, 1989).

En el cuadro 4 se listan las categorías y subcategorías consideradas en la propuesta de clasificación de los programas públicos dirigidos a la niñez y adolescencia. A continuación, se presenta una descripción de los tipos de programas que contemplan para cada una de ellas.

Cuadro 4
Categorías y subcategorías de la clasificación propuesta según los derechos del niño

1. Protección social	2. Salud	3. Educación	4. Protección especial	5. Cultura, recreación y deporte
1.1. Enfermedad y discapacidad	2.1. Salud materna (control parto, parto)	3.1. Educación preescolar	4.1. Protección de derechos	5.1. Cultura
1.2. Sobrevivientes ^a	2.2. Salud de la primera infancia	3.2. Educación primaria	4.2. Protección del entorno familiar	5.2. Recreación
1.3. Familia e hijos	2.3. Salud de la infancia y adolescencia	3.3. Educación secundaria (baja y alta)	4.3. Cuidado alternativo y programas de adopción	5.3. Deporte
1.4. Asistencia social	2.4. Otros	3.4. Enseñanza no atribuible a ningún nivel	4.4. Maltrato, violencia, abuso sexual	5.4. Otros
1.5. Otros		3.5. Servicios auxiliares de la educación	4.5. Protección contra todas las formas de trabajo infantil	
		3.6. Otros	4.6. Justicia penal adolescente	
			4.7. Otros	

Fuente: Elaboración propia.

^a "Sobrevivientes" corresponde a "supérstitos".

1. Categoría 1: Protección social

Se entiende como protección social a las políticas o sistemas que "tienen por objetivos garantizar un ingreso que permita mantener niveles mínimos de calidad de vida para el desarrollo de las personas; posibilitar el acceso a servicios sociales y de promoción, y procurar la universalización del trabajo decente" (Cecchini y Martínez, 2000, pág 18). Así, la categoría protección social propuesta en este manual tiene relación con el rol del Estado en la creación e implementación de un sistema dirigido a garantizar un nivel mínimo de bienestar y prevenir la inestabilidad de los ingresos y la carencia de recursos que puedan afectar las condiciones adecuadas de los hogares que cuenten con niñas, niños y adolescentes entre sus integrantes. Esto incluye acciones que pueden provenir tanto desde la seguridad social (contributivo), la asistencia social (no contributivo), la regulación del mercado laboral o del sistema de cuidados.

A partir de la revisión y categorización de los derechos incluidos en la CDN, en específico, se identifican los siguientes derechos asociados a esta agrupación: el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social (artículo 27); la garantía por parte de los Estados en la máxima medida posible de la supervivencia y el desarrollo del niño (artículo 6); la no discriminación (artículo 2); y el rol de la familia y sus responsabilidades (artículo 18).

La categoría protección social se divide en cuatro subcategorías: 1.1. Enfermedad y discapacidad; 1.2. Sobrevivientes; 1.3. Familia e hijos; y 1.4. Asistencia social. Estas subcategorías hacen referencia directa a las divisiones presentes en la función "protección social" de la clasificación por funciones del gobierno (Naciones Unidas, 2001).

Las subcategorías asociadas a la protección social son:

i) Enfermedad y discapacidad

Se incluyen en esta subcategoría todas las prestaciones de protección social en forma de transferencias en efectivo o en especie que sustituyan en su totalidad o en parte la pérdida transitoria o permanente de ingresos de un hogar con NNA debida a enfermedad, lesión de alguno de los perceptores de ingresos. Esto incluye además las prestaciones de protección social a personas que tengan una discapacidad que les inhabilite total o parcialmente para participar en una actividad económica, sea de manera permanente o temporal.

Ejemplos: transferencias a hogares con NNA como compensación o seguro de ingresos para cubrir por ejemplo gastos de NNA en salud, educación, alimentación u otro.

ii) Sobrevivientes

Prestación de protección social en forma de transferencias en efectivo y en especie a los supervivientes de una persona fallecida (como el cónyuge, el excónyuge, los hijos, los nietos, los padres y otros familiares). En particular, en este caso se han de considerar los programas destinados a supervivientes NNA.

Ejemplo: transferencias a hogares con NNA como compensación o seguro de ingresos por el fallecimiento, para cubrir por ejemplo gastos de NNA en salud, educación, alimentación u otro.

iii) Familia e hijos

Prestación de protección social en forma de transferencias en efectivo y en especie a las familias con hijos NNA.

Ejemplos: bajo la forma de transferencias monetarias, se encuentran: las asignaciones por maternidad, los pagos en caso de nacimiento, las licencias por cuidado de los hijos, los subsidios familiares o las subvenciones por hijos a cargo. Los programas o prestaciones en especie pueden ser: prestación del alojamiento y la provisión de alimentos a niños en edad preescolar durante todo el día o parte del día, los servicios de cuidado para NNA.

iv) Asistencia social

Prestación de protección social en forma de transferencias en efectivo y en especie a NNA o sus cuidadores que son víctimas de la exclusión social o vulnerables a ella (por ejemplo, las personas indigentes, las personas con escasos ingresos, los inmigrantes, los indígenas, los refugiados, los alcohólicos o toxicómanos y las personas que han sido víctimas de actos criminales violentos, entre otros).

Ejemplos: los programas o mecanismos pueden tomar la forma de transferencias monetarias como las ayudas para complementar los ingresos a hogares con NNA en situación de pobreza para reducir su situación de pobreza o asistirlos en situaciones difíciles. También pueden tomar la forma de prestaciones en especie como el suministro de alojamiento y alimentos a corto y largo plazo a NNA en situación de pobreza o vulnerabilidad.

v) Otras intervenciones de protección social

Acciones e intervenciones que tienen como objetivo apoyar, complementar y patrocinar la oferta programática clasificada en Protección social.

Ejemplos: encuestas, comités de asesoría, fortalecimiento presupuestario, entre otras acciones y agentes que potencian en distinto grado y de manera diversa ciertos programas de protección social enfocados en NNA.

Cuadro 5
Protección social: ejemplos de programas dirigidos a niños, niñas y adolescentes

Subcategorías	Ejemplos de programas
1.1. Enfermedad y discapacidad	Licencias laborales por enfermedad de un NNA a cargo Transferencias monetarias a NNA en situación de discapacidad
1.2. Sobrevivientes	Pensiones y otros pagos efectuados periódicamente o de una sola vez a los sobrevivientes menores de 18 años de una persona fallecida (los hijos, los nietos, entre otros familiares)
1.3. Familia e hijos	Asignaciones por maternidad, subsidios familiares Provisión de servicios de cuidados para NNA; licencias por cuidado de los hijos; ayuda financiera para pagar servicios de cuidado Provisión de alimentos a niños en edad preescolar y escolar
1.4. Asistencia social	Transferencias monetarias para complementar ingresos a hogares con NNA en situación de pobreza o vulnerabilidad
1.5 Otros	Programas de fortalecimiento presupuestario de apoyo anexo a otros programas o enfocados en territorios específicos

Fuente: Elaboración propia.

2. Categoría 2: Salud física y mental

La Observación General No. 15 sobre el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 24) indica que “la infancia es un período de crecimiento constante que va del parto y la lactancia, a la edad preescolar y la adolescencia. Cada fase reviste importancia en la medida en que comporta cambios diversos en el desarrollo físico, psicológico, emocional y social, así como en las expectativas y las normas” (Naciones-Unidas, 2013, pág. 7). Cabe mencionar que los resultados de salud dependen no solo de las dotaciones, condiciones u oportunidades de acceso a la salud individuales, sino que también de los entornos que los NNA se encuentran a lo largo del curso de la vida. En este sentido, se considera que el cambio en la salud es el resultado de interacciones entre el capital biológico y social de los individuos y los contextos, exposiciones y demandas actuales que enfrentan (Pickles, Maughan y Wadsworth, 2007, pág. 2).

La Observación General No.15 también especifica los tipos de atenciones prenatales y postnatales a las cuales las madres debieran acceder, lo cual se fundamenta en que: “El embarazo y el parto son procesos naturales que conllevan riesgos para la salud consabidos susceptibles de prevención y respuesta terapéutica si se identifican en fases tempranas. Durante el embarazo, el parto y los períodos prenatal y posnatal pueden surgir situaciones de riesgo que repercutan a corto y a largo plazo en la salud y el bienestar de la madre y el niño” (Naciones-Unidas, 2013, pág. 15).

En consideración de lo anterior, el objetivo de esta categoría es identificar de manera clara los programas y políticas asociados tanto a la salud física y mental que promuevan el bienestar y otorguen protección a los derechos de los NNA, desde el período de gestación. Las subcategorías consideradas por la CFG para la función de salud (Naciones Unidas, 2001)²⁰ no permiten identificar adecuadamente las prestaciones de salud dirigidas a la niñez, lo que no obsta a que varios ítems específicos de este clasificador salud resultan de utilidad. Por esta razón proponemos una subcategorización acorde con un enfoque de ciclo de vida, que permite identificar y clasificar los diferentes tipos de atenciones en salud durante el desarrollo de los NNA, recogiendo los ítems del CFG que se ajustan a estas políticas de salud para NNA. Cabe destacar que los cortes etarios en el ciclo de vida son bastante variables dependiendo de las mediciones, como ocurre en el caso de UNICEF, donde la definición de primera infancia varía según diversos estudios incluyendo en algunos casos hasta los 8 años de edad (2017). En el caso de SITEAL, también se considera la etapa de primera infancia desde o hasta 8 años de edad. Sin embargo, para las subcategorías propuestas, se utiliza la definición de primera infancia en base al estado nutricional y al neurodesarrollo, que contempla la etapa comprendida entre el nacimiento y los 5 años de edad (Luna y otros, 2018).

²⁰ La función salud de la Clasificación por funciones del gobierno considera las siguientes divisiones: 7073 Servicios hospitalarios; 7074 Servicios de salud pública; 7075 Investigación y desarrollo relacionados con la salud; 7076 Salud n.e.p (Naciones-Unidas, 2001).

Así, la categoría salud física y mental se divide en tres subcategorías:

- Salud materna y neonatal (controles preparto, parto)
- Salud primera infancia (0 a 5 años)
- Salud infancia y adolescencia (5 a 18 años)

i) **Salud materna y neonatal**

En esta subcategoría se incluyen todas las prestaciones relacionadas con la salud de la madre gestante en relación a su embarazo (controles durante el embarazo, atenciones, medicación, exámenes y tratamientos), el parto y la salud neonatal (primeros diez días de vida del recién nacido).

ii) **Salud de la primera infancia**

En esta categoría se incluyen todas las prestaciones relacionadas con la salud física y mental de los niños y niñas hasta los cinco años de vida. Esto incluye tanto acciones preventivas en salud, como control de niño sano e inmunizaciones, nutrición, salud mental, atención primaria y hospitalización.

iii) **Salud de la niñez y la adolescencia**

En esta categoría se incluyen todas las prestaciones relacionadas con la salud física y mental de los niños y niñas entre seis y 18 años de vida. Esto incluye tanto acciones preventivas en salud, como inmunizaciones, nutrición y trastornos alimenticios, salud mental, salud sexual y reproductiva, atención primaria y hospitalización. Se incluye en esta subcategoría además todos los programas relacionados con prevención de consumo de alcohol y estupefacientes.

iv) **Otros salud**

Acciones e intervenciones que tienen como objetivo apoyar, complementar y patrocinar la oferta programática clasificada en Salud física y mental.

Ejemplos: encuestas, comités de asesoría, índices, entre otras acciones y agentes que potencian en distinto grado y de manera diversa ciertos programas enfocados en NNA dentro de la categoría Salud física y mental.

Cuadro 6
Salud física y mental: programas dirigidos a niños, niñas y adolescentes

Subcategorías	Ejemplos de programas
2.1. Salud maternal y neonatal	Programa Salud Materno Neonatal
2.2. Primera infancia	Programas de inmunizaciones para primera infancia
	Programas de control de crecimiento y desarrollo
	Programas asociados a la malnutrición y nutrición infantil
2.3. Infancia y adolescencia	Programas de prevención de salud mental
	Programas de inmunizaciones para infancia y adolescencia
	Programas de prevención del suicidio adolescente
	Promoción de la vida sana de la niñez y adolescencia
	Programas asociados a la educación sexual y reproductiva
	Programas de tratamiento de los NNA diagnosticados con VIH-SIDA
	Programas de prevención consumo alcohol / drogas
2.4 Otros	Apoyo administrativo, diseño de programas y otros

Fuente: Elaboración propia.

3. Categoría 3: Educación

Los derechos de los NNA asociados a la educación están garantizados y protegidos por la CDN y son la base de esta categoría la que incluye a los artículos: Igualdad en el derecho a la educación (artículo 28); Objetivos de la educación (artículo 29); Acceso a una información adecuada (artículo 17); Minorías étnicas o religiosas (artículo 30); y Libertad de expresión (artículo 13). En cuanto a las obligaciones de los Estados, el principio de no discriminación de la Convención sobre los Derechos del Niño (1989) obliga a los gobiernos: (1) a respetar el principio de igualdad en las escuelas públicas en la legislación, la política y la práctica en cuanto a los diversos aspectos de la educación; (2) tomar medidas de protección para prevenir o combatir la discriminación en la educación por parte de terceros; y (3) emprender una política activa para garantizar la igualdad sustantiva (Verheyde, 2006). La discriminación en educación es (de acuerdo con el artículo 1 de la Convención de la UNESCO) cualquier distinción, exclusión, limitación o preferencia por motivos prohibidos que tiene el propósito de anular o menoscabar la igualdad de trato en la educación (UNESCO, 2005). En este sentido, a la política educativa le corresponde prestar especial atención al acceso equitativo a la educación de los grupos más vulnerables de la sociedad (Verheyde, 2006). En particular, la CDN tiene como objetivo erradicar las prácticas que priven a cualquier persona o grupo de personas del acceso a la educación, mantener sistemas educativos separados a cualquier grupo y disponer a los estudiantes bajo condiciones incompatibles con la dignidad humana.

La Observación General No.1 sobre el propósito a la educación indica que los Estados parte de la CDN deberían representar la obligación de tomar medidas financieras y técnicas para garantizar que se establezca un sistema educativo de buena calidad (UNICEF, 2014). De acuerdo, a esta Observación General la educación es comprendida como: a) la educación como la provisión de habilidades básicas, y b) la educación como el desarrollo del potencial intelectual, espiritual y emocional del joven o, en otras palabras, el desarrollo más amplio de su personalidad. Adicionalmente, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales plantea que las políticas públicas debieran proveer de infraestructura de calidad, incluidos edificios, instalaciones de saneamiento para ambos sexos y agua potable segura, así como equipos prácticos y didácticos (CDESC, 1999).

El enfoque de ciclo de vida tiene una relación estrecha con los procesos de aprendizajes formales y no formales de los NNA. Es así que el ejercicio del derecho a la educación de los NNA puede ser considerados eslabones o etapas de los procesos aprendizajes, competencias, conocimientos y participación en sus propias etapas de desarrollo humano. En este sentido, los ciclos educativos representan en sus objetivos y currículo escolar un conjunto de supuestos asociados a los procesos de desarrollo cognitivo y socioemocional de los NNA, el cual en el caso de la categoría educación son utilizados para dar forma e identificar los programas y gastos o inversiones asociadas a cada ciclo educativo.

La categoría educación se divide en cinco subcategorías:

- Enseñanza preescolar;
- Enseñanza primaria;
- Enseñanza secundaria;
- Enseñanza no atribuible a ningún nivel;
- Servicios auxiliares de la educación.

i) Enseñanza preescolar

La UNESCO indica que la "educación de la primera infancia tiende a focalizarse en la cohorte de edad entre 3 y 6 años, es decir, inmediatamente antes del acceso a la educación primaria; más tempranamente, en la cohorte de 0 a 3 años, se concentra la medición de los indicadores de salud y desarrollo más utilizados para monitorear el bienestar infantil" (UNESCO, 2013, pág. 43). Los programas del nivel CINE o²¹ se describen de la siguiente manera: "Existen dos categorías de programas: desarrollo

²¹ Nivel CINE o y sus programas: "Pueden recibir distintas denominaciones, por ejemplo: educación y desarrollo de la primera infancia, kindergarten, jardines infantiles, educación preprimaria, preescolar o inicial (UNESCO, 2012, pág. 28).

educacional de la primera infancia y educación preprimaria. En la primera categoría, el contenido está destinado a niños de entre 0 y 2 años, en tanto que en la segunda se orienta a niños desde los tres años de edad hasta el inicio de la educación primaria” (UNESCO, 2012, pág. 28).

En esta subcategoría se incluyen todos los programas y proyectos orientados al desarrollo educacional en la etapa previa al ingreso a la educación primaria: guardería y jardín de infantes, desarrollo de habilidades básicas y otros.

ii) Enseñanza primaria

La UNESCO indica que el nivel CINE 1 y sus programas: Educación primaria (nivel CINE 1). “La educación primaria consiste en aprendizaje y actividades educativas principalmente destinados a proporcionar a los estudiantes destrezas básicas en lectura, escritura y matemática (es decir, alfabetismo y utilización de números) y sentar una sólida base para el aprendizaje y la comprensión de las áreas esenciales del conocimiento y el desarrollo personal y social como preparación a la educación secundaria baja. Se promueve el aprendizaje a un nivel básico de complejidad y con muy poca, o ninguna, especialización” (UNESCO, 2012, pág. 85).

En esta subcategoría se incluyen todos los programas y proyectos orientados a la universalización de la educación primaria (CINE 1): inversión en infraestructura educativa, provisión de servicios educativos y programas de apoyo psicopedagógico, entre otros.

iii) Enseñanza secundaria

UNESCO (2012) define la enseñanza secundaria como la educación “secundaria baja” (CINE 2) posterior a la primaria o nivel CINE 1 y la educación “secundaria alta” (CINE 3). “Los programas clasificados en el nivel CINE 2 pueden recibir distintas denominaciones, por ejemplo: escuela secundaria (primer ciclo/ grados inferiores, de contar con un programa que abarque los niveles CINE 2 y 3), escuela media, *junior secondary school*, *middle school* o *junior high school*. Si un programa abarca los niveles CINE 1 y 2, se suelen utilizar los términos educación elemental o educación básica (segunda etapa/grados superiores). Para propósitos de comparación a nivel internacional, se usa el término “secundaria baja” para denominar al nivel CINE 2” (UNESCO, 2012, pág. 35).

Sobre sus objetivos indica: “En general, el objetivo que se persigue es sentar las bases del desarrollo humano y de la educación a lo largo de la vida sobre las cuales sea posible ampliar las oportunidades de educación. Los programas de este nivel suelen estar estructurados en torno a un programa de estudio más orientado a asignaturas o materias, caracterizado por presentar conceptos teóricos a través de un amplio espectro de asignaturas” (UNESCO, 201, pág. 85).

En esta categoría se incluyen todos los programas y proyectos destinados a entregar y/o fortalecer el servicio de educación en los niveles secundaria baja y alta (CINE 2 y 3): inversión en infraestructura educativa, provisión de servicios educativos, programas de apoyo psicopedagógico y otros.

iv) Enseñanza no atribuible a ningún nivel

En esta subcategoría se incluyen los programas generales o que atienden necesidades del conjunto del proceso educativo y, por tanto, no pudiesen atribuirse a algunos de los niveles anteriores.

v) Servicios auxiliares de la educación

Junto con los servicios directos de educación, existen programas de apoyo directivo y administrativo que en caso estar destinados a distintos niveles educativos, sin posibilidad de categorizarlos, cabe consignar como una subcategoría ad-hoc. En esto se incluyen programas de reforzamiento docente y apoyo de gestión y otros.

Según el CFG, esta subcategoría incluye servicios, prestaciones y gasto en gestión organizacional de los servicios auxiliares de la educación. Tratándose del análisis de programas para NNA, en este caso solo se consideran los servicios auxiliares destinados a los niveles preescolar, primario y secundario.

Los gastos relacionados a programas de transporte escolar, alimentación escolar y residencias escolares caben consignarlos aquí cuando forman parte de los servicios integrales de enseñanza y no puedan aislarse como prestaciones de la protección social. A su vez, en el caso que no sea posible aislar gastos en salud general y bucal de los estudiantes para incluirlos en salud, cabe consignarlos también en esta categoría.

vi) Otros educación

Acciones e intervenciones que tienen como objetivo apoyar, complementar y patrocinar la oferta programática clasificada en Educación.

Ejemplos: encuestas, comités de asesoría, fortalecimiento presupuestario, premios, evaluaciones, entre otras acciones y agentes que potencian en distinto grado y de manera diversa ciertos programas enfocados en NNA dentro de la categoría Educación.

Cuadro 7
Educación: programas dirigidos a niños, niñas y adolescentes

Subcategorías	Ejemplos de programas
3.1. Enseñanza preescolar	Programas de educación temprana Programas de estimulación temprana Programas de mejoramiento de la calidad de la educación preescolar
3.2. Enseñanza primaria	Programas para comprensión lectora y razonamiento matemático en educación primaria Programas de educación lingüística
3.3. Enseñanza secundaria	Programas de convivencia escolar. Programas de inclusión digital en los establecimientos educacionales
3.4. Enseñanza no atribuible a ningún nivel	Programas de formación profesional y de desarrollo cultural
3.5. Servicios auxiliares de la educación	Útiles escolares (materiales, libros) Transporte escolar Acompañamiento pedagógico Alimentación escolar Residencias escolares
3.6 Otros	Diagnósticos, evaluaciones de calidad, sistema de asignación de becas, principales instituciones que resguarden y monitoreen la calidad educativa

Fuente: Elaboración propia.

4. Categoría 4: Protección especial

Esta categoría aborda un variado grupo de derechos de la CDN, los cuales están relacionados con la prevención y protección ante la vulneración de derechos de los NNA: la separación familiar y el interés superior de los NNA (artículo 9); la reunión de la familia (artículo 10); la adopción y el interés superior de los NNA (artículo 21); la no discriminación (artículo 2); los traslados y retenciones ilícitas al extranjero (artículo 11); la oportunidad de los niños de ser escuchados en todo procedimiento judicial o administrativo (artículo 12); la protección de la vida privada (artículo 16); la protección contra los malos tratos físicos o mentales (artículo 19); la protección de los niños privados de su entorno familiar (artículo 20); la protección de los niños refugiados (artículo 22); la protección contra la explotación económica y contra las formas de trabajo peligrosas (artículo 32); la protección contra la explotación y abusos sexuales (artículo 34); la protección contra la venta, tráfico y trata de niños (artículo 35) y contra otras formas de explotación (artículo 36); la protección contra la tortura y privación de libertad (artículo 37); la protección contra los conflictos armados (artículo 38); el derecho a la recuperación y reinserción social (artículo 39); el derecho a la administración oportuna e imparcial de la justicia de menores (artículo 40).

El desafío de esta categoría radica en la identificación y sistematización de la mayor cantidad de políticas y programas, a fin de ampliar la mirada y dar mayor sustento a la protección especial de los

NNA como uno de los aspectos centrales del rol del Estado en la protección, garantía y restitución de los derechos de la CDN que se desarrollan en los países de América Latina y el Caribe. La característica especial de esta categoría radica en a la especificidad de las situaciones bajo los cuales el Estado tiene la obligación de proteger a los niños que sufren de vulneración de derechos.

La categoría protección especial se divide en seis subcategorías:

- Protección de derechos;
- Protección del entorno familiar;
- Cuidado alternativo, programas de adopción.
- Protección contra el maltrato, violencia; abuso sexual infantil y otros;
- Protección contra todas las formas de trabajo infantil;
- Justicia penal adolescente.

i) Protección de derechos

En esta categoría se incluyen los programas de defensoría de la niñez, programas enfocados en la promoción y difusión de los derechos del niño de manera integral y el aseguramiento de la identidad, elementos centrales para garantizar los derechos y el desarrollo como ciudadanos.

ii) Protección del entorno familiar

Esta subcategoría se sostiene en la obligación planteada por la CDN por parte del Estado en la "protección y asistencia especial" a cualquier niño(a) privado de su entorno familiar (provisión y protección). La dimensión preventiva del artículo 20 radica en que es obligación del Estado evitar todas aquellas situaciones que puedan llevar a un niño(a) a encontrarse fuera de su entorno familiar (por ejemplo, ruptura familiar, negligencia y abuso infantil y desplazamiento) (Cantwell y Holzscheiter, 2008, pág. 7). Junto con lo anterior, el artículo 9 garantiza el derecho de los NNA de no ser separado de sus padres y mantener una relación y contacto directo con ambos padres, salvo si esto es contrario al interés superior del niño.

En esta subcategoría se incluirán todos los programas que buscan garantizar ese derecho, además de los programas asociados a la gestión de tribunales de familia que velan por ese tipo de derechos.

iii) Cuidado alternativo y programas de adopción

En esta categoría se incluyen los programas de adopción, hogares sustitutos, tutores y albergues para niños, niñas y adolescentes huérfanos o cuyos padres no tienen capacidad de darles adecuado cuidado y debida atención, acorde con sus derechos.

iv) Protección contra las vulneraciones como el maltrato, violencia, abuso sexual infantil

En esta categoría se incluyen los programas que buscan proteger de maltrato, violencia y abuso, así como los ámbitos de la administración general del Estado y el sistema judicial para protección a la infancia de estos flagelos.

v) Protección contra todas las formas de trabajo infantil

La Conferencia Internacional del Trabajo en 1999 adoptó la Convención sobre las peores formas de trabajo infantil estableciendo con carácter de urgencia, la obligación de los Estados parte de garantizar la prohibición y la eliminación de las peores formas de trabajo para todos los NNA. Por su parte la Declaración Universal de Derechos Humanos, especifica que, en el contexto del artículo 24 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el "descanso" requiere de una "limitación razonable de las horas de trabajo" (David, 2006, pág. 21). Es así como los Estados no solo deben establecer límites de edad por debajo de los cuales el empleo remunerado del trabajo infantil debería estar prohibido y castigado por la ley, sino que también el número de horas que los NNA podrían trabajar de acuerdo con su desarrollo físico y mental.

Lo anterior, es crucial en el caso de los NNA debido a que, por ejemplo, la carencia de horas de sueño está asociado a sus problemas de salud física y psicológica y a deficiencias de desarrollo, sociales y de aprendizaje (Naciones Unidas y CDN, 2016). En el contexto del artículo 24 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales destaca la relevancia de la reducción de las horas de trabajo de los NNA, lo cual se complementa con el artículo 7 de esta misma declaración el cual plantea que las “condiciones de trabajo deben ser justas y favorables” (Naciones Unidas, 1948).

vi) Justicia penal adolescente

La Convención sobre los Derechos del Niño (1989) establece una interrelación entre la protección especial y la participación de los adolescentes en función de evitar o prevenir su exclusión en los procesos judiciales de los cuales sean parte. De acuerdo (Zhao y Xu, 2020) este componente de la CDN (1989) contribuye a contrarrestar la idea respecto de que los niños son “incompetentes” o “incompletos”. Por el contrario, el reconocimiento de las niñas, niños y adolescentes como sujetos de derecho los posiciona como individuos completos o ciudadanos con derechos y responsabilidades (pág. 230).

vii) Otros

Acciones e intervenciones que tienen como objetivo apoyar, complementar y patrocinar la oferta programática clasificada en Protección especial.

Ejemplos: encuestas, comités de asesoría, observatorios, sistemas de registro, entre otras acciones y agentes que potencian en distinto grado y de manera diversa ciertos programas enfocados en NNA dentro de la categoría Protección especial.

Cuadro 8
Protección especial: programas dirigidos a niños, niñas y adolescentes

Subcategorías	Ejemplos de programas
4.1. Protección de los derechos del niño	Defensoría de la niñez Programas para registro de nacimiento Programas orientados a los niños en situación de calle
4.2. Protección del entorno familiar	Administración y gestión tribunales de familia Servicios de arbitraje y pre-separación de las familias
4.3. Cuidado alternativo, programas de adopción	Programas de adopción Centros alternativos de residencia
4.4. Protección contra las vulneraciones (maltrato, violencia y abuso sexual infantil, entre otros)	Programas de restitución de derechos especializados en casos de abuso sexual infantil Protección de niños refugiados, secuestrados, en situación de trata o venta, torturados, en conflictos armados y/o desplazados como víctimas del conflicto armado
4.5. Protección contra todas las formas de trabajo infantil	Fiscalización del trabajo infantil por parte de las instituciones públicas correspondientes Visibilización, prevención y monitoreo del trabajo infantil
4.6. Justicia penal adolescente	Administración de tribunales Centros residenciales Representación jurídica
4.7 Otros	Comités de resguardo de derechos y prevención de distintas vejaciones, observatorios de prevención de violencias e injusticias varias.

Fuente: Elaboración propia.

5. Categoría 5: Recreación, deporte y cultura

Esta categoría propone clasificar las políticas y programas públicos asociados al derecho a la “Recreación, ocio y deporte” (artículo 31).

En complemento a la CDN (1989), el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconoce el derecho a participar en la vida cultural siendo parte del rol del Estado la organización y financiamiento de programas que promuevan la conservación, el desarrollo y la difusión de la cultura.

David (2006) indica que el derecho al descanso es tan importante como otros derechos fundamentales, como los derechos a la nutrición y la vivienda y, por lo tanto, no respetar este derecho puede ser considerado una forma de abuso (pág. 21). Se comprende que la protección y garantía del derecho al descanso no solo abarca el espacio de las actividades del trabajo remunerado y remunerado, sino que también en la escuela y en las comunidades en los cuales los NNA se desarrollan (David, 2006, pág. 21).

La categoría se divide en cuatro subcategorías:

i) Recreación

Las condiciones asociadas al ejercicio del derecho a la recreación de los NNA dependen en parte de la existencia de espacios físicos y seguridad de estos. Espacios que requieren ser adaptados según la etapa de desarrollo de los NNA, lo cual implica el respeto por la diversidad y convivencia entre las características propias de cada subgrupo de edad. Lo anterior, demanda que los programas y espacios públicos (con objetivos asociados a la recreación de los NNA) sean implementados para una multiplicidad de tipos de actividades en función de la variedad de tipos actividades que los NNA pudieran desarrollar para su recreación.

En su Observación 17 el Comité de Derechos del Niño plantea que “el juego y la recreación son esenciales para la salud y el bienestar del niño y promueven el desarrollo de la creatividad, la imaginación y la confianza en sí mismo y en la propia capacidad, así como la fuerza y las aptitudes físicas, sociales, cognitivas y emocionales” (UNICEF, 2014). Se especifica además que “el juego y la recreación contribuyen: a todos los aspectos del aprendizaje; son una forma de participar en la vida cotidiana; tienen un valor intrínseco para los niños al explorar y percibir el mundo que los rodea; y como una forma de aprendizaje para experimentar con nuevas ideas y experiencias...” (De Ferari Via y Curihuinca, 2018, pág 112).

ii) Deporte

El deporte y el movimiento tienen una relación con el desarrollo integral durante la niñez y adolescencia porque son parte del desarrollo de las habilidades físicas, sociales y cognitivas (Feldman, 2017, pág. 106 y 285). En cuanto a la provisión de programas públicos para la protección de este derecho es requerida la construcción, mantención y equipamiento de espacios deportivos. Como también es necesario el financiamiento de las actividades que se pudieran desarrollar en estos espacios. Y por cierto, es parte de la provisión de este tipo de programas del mantenimiento de la seguridad y todas las condiciones necesarias para el desarrollo de actividades deportivas.

iii) Cultura

El artículo 31 de la CDN (1989) reconoce el derecho a la participación en la vida cultural y artística. Desde la perspectiva de los derechos se comprende que esta participación debe ser elegida en libertad por los NNA. De Ferari Via and Curihuinca (2018) indican que “los Estados parte respetarán y promoverán el derecho del niño a participar plenamente en la vida cultural y artística y propiciarán actividades apropiadas, en condiciones de igualdad, de participar en la vida cultural y artística”. Lo anterior crea una demanda para los programas públicos que tengan como objetivo la protección de los derechos culturales de los NNA en cuanto al desarrollo de condiciones oportunas, equitativas y libres para el ejercicio de este derecho.

iv) Otros

Acciones e intervenciones que tienen como objetivo apoyar, complementar y patrocinar la oferta programática clasificada en Cultura, recreación y deporte.

Ejemplos: encuestas, comités de asesoría, fortalecimiento presupuestario, entre otras acciones y agentes que potencian en distinto grado y de manera diversa ciertos programas enfocados en NNA dentro de la categoría Cultura, recreación y deporte.

Cuadro 9
Recreación, deporte y cultura: programas dirigidos a niños, niñas y adolescentes

Subcategorías	Ejemplos de programas
5.1. Recreación	Prestación de servicios recreativos y administración de asuntos recreativos Gestión o apoyo de instalaciones para actividades recreativas (parques, playas, zonas de acampada y alojamiento público cercano a estos lugares, piscinas de natación, baños públicos para la higiene personal) Producción de contenidos recreativos para su difusión vía internet, tv, radio, entre otros medios de comunicación Programas vacacionales para NNA, campamentos de verano
5.2. Deporte	Prestación de servicios deportivos; administración de asuntos deportivos y supervisión y regulación de instalaciones deportivas Personal y educadores deportivos (entrenadores y otros) Escuelas deportivas (incluye programas deportivos en el contexto escolar)
5.3. Cultura	Museos o talleres dentro de museos Música (orquestas juveniles, adquisición de instrumentos) y otras artes Desarrollo del patrimonio cultural relacionado con los pueblos originarios, el folclore y otros
5.4. Otros	Acciones y agentes que promuevan con sus intervenciones la participación y promoción de diversos programas, encuestas sobre deporte y cultura en NNA, financiamiento adicional en territorios específicos.

Fuente: Elaboración propia.

C. El proceso de clasificación y medición

Para implementar la propuesta de medición con los clasificadores descritos, se plantea un proceso en cuatro etapas secuenciales, partiendo por la identificación, clasificación y mapeo de los programas existentes, para continuar con la medición del gasto propiamente tal. Cabe resaltar la estimación del gasto no requiere necesariamente implementar todas y cada una de estas etapas, pero su elaboración facilita el análisis de los resultados para la toma de decisiones.

A continuación, se describe cada etapa, destacando elementos centrales de su implementación.

1. Identificación y selección de los programas

En esta primera etapa se procura realizar una revisión exhaustiva de los programas existentes en el año de análisis y años previos, para lo cual las variables a considerar son, por un lado, el objetivo general del programa y por otro, su población objetivo en los cuales la población referida a NNA debe estar presente.

El proceso se inicia con la identificación de programas, con la revisión de los sitios oficiales de los ministerios y principales instituciones del país responsables de la rectoría, coordinación e implementación de las políticas públicas orientadas a los niños, niñas y adolescentes, en particular de los planes y programas que ejecutan recursos del Estado. El proceso de identificación y selección de los programas dirigidos a NNA se complementa con la revisión de las principales políticas y planes enfocados a estos y los sistemas, si es que existen, de protección y garantías de derechos de los NNA. También se consultan las plataformas de monitoreo de cada país en torno a programas enfocados a NNA. Todo lo anterior permite armar una base programática con la cual clasificar y revisar los programas.

Aun cuando la mayor parte de los programas son ejecutados por instituciones orientadas a niños, niñas y adolescentes, es posible que existan programas adscritos a entidades que no son exclusivas para NNA. A su vez, es posible que existan programas descentralizados o externalizados que no se identifican como ejecutados por entidades del Estado, pero que utilizan recursos públicos para su financiamiento, por lo que deben también ser incluidos.

2. Descripción y clasificación

La clasificación en categorías y subcategorías se inicia con base en el objetivo, la institución relacionada y las acciones que ejecuta el programa. Por ejemplo, un programa cuyo objetivo es “Disminuir la obesidad infantil”, sus acciones son “distribución de alimentación complementaria para menores en control de salud infantil” y la institución relacionada es el Ministerio de Salud, corresponde a la categoría Salud. Sin embargo, varios programas pueden ser difíciles de clasificar, tanto en sus acciones como en el objetivo o instituciones relacionadas, como por ejemplo, los programas de salud o alimentación complementaria en la escuela. Siguiendo el enfoque funcional, lo que prima en estos casos es el objetivo, no la institución a cargo.

Para lograr un trabajo confiable en esta etapa, resulta fundamental recopilar información detallada del programa y su posterior sistematización, generando fichas descriptivas de cada uno. Las fichas descriptivas permiten hacer un registro cualitativo detallado y ordenado, según las categorías propuestas, facilitando así la comprensión del contenido de los programas enfocados en niñez y adolescencia, y permite analizar las relaciones existentes entre programas. En el cuadro 10 se presenta un listado con indicadores relevantes a considerar en las fichas descriptivas.

Cuadro 10
Dimensiones y variables de la ficha descriptiva

Dimensiones	Variables
Identificación general	País Año Categoría y subcategoría Nombre del programa o de la intervención Ámbito de la política pública a la cual pertenece Código (en base a las 5 categorías)
Descripción general	Tipo de acción/intervención Institución/organización de la cual depende el programa Objetivo Destinatarios Criterios de elegibilidad Tipo de cobertura del programa Acción/Componentes del programa Financiamiento directo del Estado Base legal Cambios recientes Grado de coordinación/cooperación entre instituciones Implementación inicio y final (o vigencia) Área geográfica Página web
Información complementaria	Información complementaria Evaluaciones de gestión, intermedias, resultados, comprehensivas del gasto, evaluaciones 360 Evaluación de impacto

Fuente: Elaboración propia.

El tipo de prestación (acción/intervención) del programa, el tipo de cobertura del programa, sus destinatarios y criterios de elegibilidad son variables aclaratorias para elegir la categoría correspondiente en el caso de que el objetivo, acciones e instituciones vinculadas presenten alguna ambigüedad entre dos o más categorías. Además, la ficha no solo resulta útil para realizar de manera correcta la clasificación, sino que también constituye la base para realizar los esquemas analíticos de relaciones entre los programas, subsistemas y sistemas, planes y políticas de mayor amplitud y para el posterior cálculo del gasto asociado.

Cuando un año surge un nuevo programa que corresponde a una adaptación de uno previo, pero que en lo sustantivo mantiene al menos parte de sus componentes, es importante consignarlo en la ficha a objeto de poder analizar la continuidad de la política y los recursos asignados.

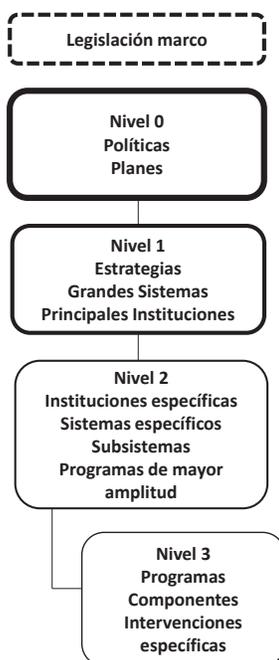
Siguiendo lo indicado en la sección anterior, el código de clasificador se compone de dos dígitos, el primero para indicar la categoría y el segundo para identificar las subcategorías. Así, los códigos van desde 1.1, para protección social - Enfermedad y discapacidad, hasta 5.4, para Recreación, cultura y deportes – otros.

3. Elaboración de los mapas de redes

La elaboración de mapas de redes permite visualizar los vínculos existentes entre los programas y las principales políticas públicas, planes asociados, sistemas e instituciones vinculadas a NNA en un país. Facilita a su vez conocer el grado de dispersión de las intervenciones entre distintas instancias y programas, así como posibilita identificar posibles duplicidades, ámbitos de interacción y sinergias, o áreas de trabajo faltantes.

Para elaborar estos mapas de redes, se utiliza la información de las fichas descriptivas de los programas y de los subsistemas, sistemas, políticas y planes (o estrategias) a los que pertenecen o con los que se relacionan, utilizando el indicador “Ámbito de la política pública a la cual pertenece”. Así, se pueden identificar cuatro niveles en este análisis. El primero y más agregado es el **nivel cero (0)** que corresponde a la política y que refiere a los grandes objetivos y líneas de acción que el conjunto de las intervenciones orientadas a los NNA buscan realizar. Esto puede estar definido en una política de marco general o en un conjunto de políticas especializadas. Normalmente, estas políticas se traducen operacionalmente en documentos de planes, estrategias, leyes, sistemas e instituciones rectoras a cargo (ministerios, secretarías u otros), los que conforman el **nivel uno (1)** de análisis. En el **nivel dos (2)** surgen los subsistemas, que revelan ámbitos especializados de implementación dentro de un plan, estrategia o sistema, en muchos casos desarrolladas por instituciones especializadas. Finalmente, en un **nivel tres (3)** se pueden identificar los programas específicos adscritos a dichos subsistemas o ámbitos especializados. Es posible que todos estos niveles se enmarquen dentro de la legislación marco respecto a la protección de derechos de la niñez y adolescencia en cada país. En el diagrama 2 se presentan los niveles de las intervenciones públicas que dan forma al esquema analítico por niveles.

Diagrama 2
Mapeo de las políticas, planes, sistemas y programas por niveles según ámbitos de la política pública



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los esquemas realizados.

La lógica detrás del mapeo es de jerarquía de orden decreciente, tal como se aprecia en el mapeo en los estudios de casos (ver parte III). Así, el ordenamiento de orden indicado no es algo único ni estático. Algunos países tienen este nivel de desagregación o incluso pueden utilizar otras categorías intermedias, en tanto en otros la traducción operacional de la política puede estar reflejada solo por un conjunto de programas, sin niveles intermedios. Así, no es necesario que un programa o intervención (Nivel 3) se relacione siempre de manera sucesiva con los tres niveles superiores, pueden existir conexiones directas.

En un segundo nivel de análisis, los esquemas analíticos se clasifican según las cinco categorías propuestas, agrupando todos los programas correspondientes a la misma categoría y sus respectivas relaciones con políticas y planes. Esto permite visualizar la oferta programática por categoría.

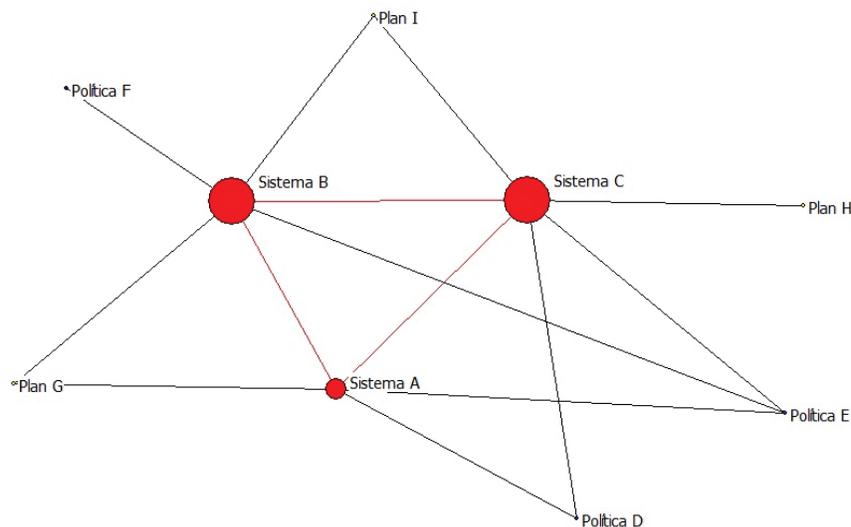
Con esto se puede elaborar mapas de redes que dan cuenta de los principales sistemas asociados a infancia y cómo se conectan las diversas políticas y planes entre sí. Esto permite observar, de manera aún más amplia, el panorama público enfocado específicamente en niñez y adolescencia.

En el caso de que no existan sistemas específicamente enfocados en niñez y adolescencia, se procede a revisar en los documentos oficiales de políticas y planes orientados a infancia, los principales sistemas relacionados. Posteriormente aquellos sistemas identificados son mirados con mayor detalle con fin de observar si efectivamente articulan un número importante de políticas y planes orientados a niños, niñas y adolescentes y evaluar su significancia en el mapa de redes.

El proceso de elaboración consiste en matrices de las relaciones en formato 0 y 1, entre las principales políticas y planes orientados a niños, niñas y adolescentes y los principales sistemas que, en algún grado, se enfocan en infancia. Las políticas y planes no se relacionan entre sí ya que complejiza el mapa de redes. En la matriz se diferencian, por un lado, las relaciones entre políticas y planes y los sistemas, con un número igual a 0 o 1 (dependiendo si existe o no vinculación) y por otro, las relaciones entre los sistemas, con un número de mayor intensidad (mayor que 1). Esto para graficar en el mapa las relaciones entre los sistemas con otro color o intensidad.

Realizar este tipo de mapa en un software especializado de análisis de redes permite graficar los sistemas que articulan una mayor cantidad de políticas y planes, con medidas de centralidad y así permite visualizar fácilmente los sistemas y políticas/planes más importantes del país en cuanto a niñez y adolescencia (en términos visuales son las figuras de mayor tamaño) (ver diagrama 3 a modo de ilustración).

Diagrama 3
Ejemplo mapa de redes entre sistemas y políticas y planes



El mapeo de los programas y el mapa de redes permiten, por un lado, un mejor conocimiento de la oferta existente y su coherencia/complementariedad en los distintos ámbitos de la política pública orientada a NNA. Por otro lado, facilitan la organización, exhaustividad y exclusividad de la información sobre recursos ejecutados, los que dependiendo de la normativa contable de cada país puede estar detallada en distintos niveles y/o por entidades administrativas.

4. Clasificación y análisis de la inversión pública asociada

Con la información recopilada en las fichas se procede a sistematizar la información de gasto de cada una de las acciones de política, organizándola según las cinco categorías propuestas, en base a la clasificación registrada en las fichas descriptivas de los programas. Además, se analizan las subcategorías y el tipo de acción, para lo cual es crucial el nivel de desagregación de las cifras oficiales para tener mayor precisión sobre el destino de los recursos públicos.

Gran parte de los datos asociados a los programas provienen de las entidades públicas encargadas de administrar los recursos fiscales²², pero para una mayor exhaustividad del análisis, puede ser preciso recabar información de las distintas instituciones públicas que están a cargo de la implementación de los programas identificados. En esta labor es preciso verificar que no ocurra doble contabilidad, situación particularmente probable cuando se analizan instituciones de distintos niveles de gobierno entre las cuales hay transferencias de gastos o en programas con objetivos vinculados a más de un objetivo de política. En general, las cifras oficiales de las instituciones a cargo del presupuesto del país facilitan tener un marco agregado para limitar esta posible fuente de error.

Como se indica más arriba, los datos de gasto a considerar corresponden al gasto ejecutado en moneda local a precios corrientes por programa y por año, incluyendo el gasto administrativo respectivo al programa.

A fin de facilitar el análisis de tendencias es recomendable conformar una serie temporal lo más larga posible. La cantidad de años puede diferir en cada caso dependiendo de los datos disponibles en cada país.

Completados los cinco pasos indicados, es posible pasar a la etapa de descripción y análisis. Para fines de comparación se utiliza el PIB en precios corrientes para obtener el indicador de gasto como porcentaje del PIB para cada año, conformando así una serie que permite visualizar las prioridades en cuando a asignación de recursos en la política pública para NNA y los cambios ocurridos en el tiempo. Asimismo, es posible contrastar los resultados entre distintos países.

²² En los tres países pilotos de este proyecto la estrategia fue usar los datos provenientes de los Ministerios de Hacienda o equivalentes. En el caso de Chile, se usaron los datos de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. En el caso de Costa Rica en cambio, se usaron los datos de las instituciones ejecutoras dado que el Ministerio de Hacienda no publica datos a nivel de programas. Finalmente, en el caso del Perú, se usaron datos del Ministerio de Economía y Finanzas.

III. Estudios de casos

A. Chile²³

Chile suscribió en 1990 a la Convención de Derechos del Niño a través del Decreto Supremo N° 830 del Ministerio de Relaciones Exteriores. Desde aquella fecha el Estado debe considerar a los niños, niñas y adolescentes como legítimos titulares de derechos, velando por el compromiso, protección y sobre todo promoción de los derechos establecidos en la CDN. El diseño institucional del país se adecúa entonces para cumplir con los principios normativos del enfoque de derechos enfocado en este grupo de la población y podemos relevar los siguientes avances en esta materia:

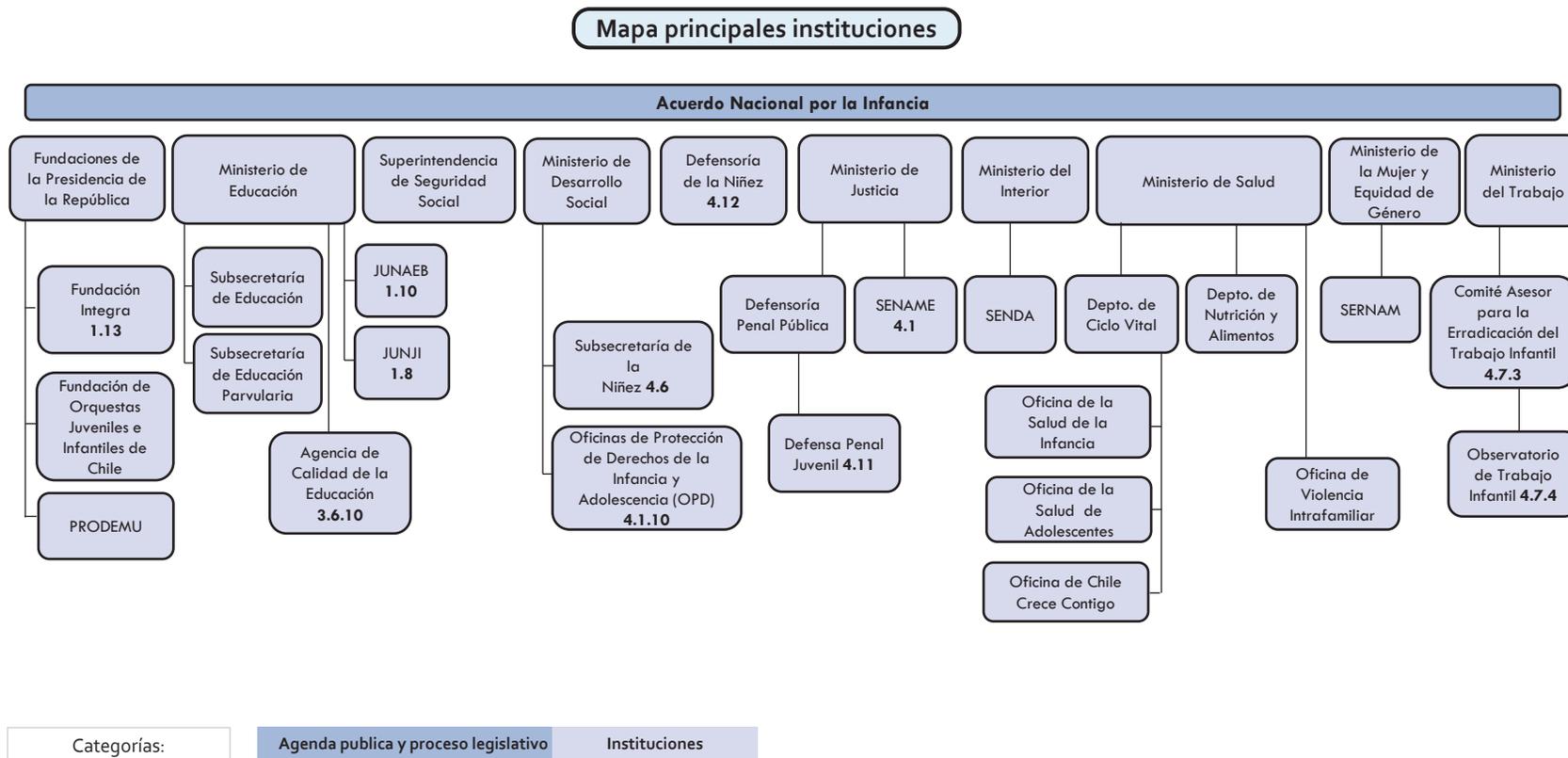
- Se promulga en 1998 la Ley N° 19.585, la cual modifica el código civil para consagrar igualdad en materia de filiación independientemente del estatus matrimonial de los padres.
- Se establece en 2003 la obligatoriedad de la educación media y la obligación del Estado de financiar un sistema gratuito (Ley N° 19.876).
- En 2004 se crean los Tribunales de Familia (Ley N° 19.968).
- Se promulga en 2005 la Ley N° 20.084, que establece un Sistema de Responsabilidad Penal de los Adolescentes por infracciones a la ley penal.
- Creación en el año 2009 del Subsistema de Protección Integral a la Infancia Chile Crece Contigo (Ley N° 20.379).
- En 2011 se establece la ley sobre violencia escolar (Ley N° 20.536) y la Ley N° 20.526 que sanciona el acoso sexual en menores, la pornografía infantil y la posesión de material pornográfico.
- Creación en 2014 del Consejo Nacional de Infancia (Decreto N° 21 de SESEGOB)
- Creación en 2015 de la Subsecretaría de Educación Parvularia (Ley N° 20.835).
- En 2018 se crean la Defensoría de la Niñez (Ley 21.067) y la Subsecretaría de la Niñez (Ley N° 21.090).

En 2015, el gobierno de Chile expone la Política Nacional de Niñez y Adolescencia, a través del Consejo Nacional de la Infancia, y que apunta a la instalación del Sistema Integral de Garantías y Derechos de la Niñez y Adolescencia 2015 – 2025. Este Sistema sigue aún en trámite legislativo.

Tal como puede verse en el diagrama 4, en Chile existen actualmente diversas instituciones a cargo de programas e intervenciones enfocados a niñez y adolescencia. Las principales instituciones que releamos en este documento son: el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud, la Defensoría de la Niñez, Ministerio de Justicia, Ministerio de la Mujer y Equidad de Género, el Servicio Nacional de Menores (SENAME), y las Fundaciones de la Presidencia de la República.

²³ Se agradecen los comentarios recibidos de parte de Paula Pacheco (Oficial de la Oficina de UNICEF-Chile), Claudia Peirano (consultora de la Oficina de UNICEF-Chile).

Diagrama 4
Chile: principales instituciones con programas dirigidos a NNA



Fuente: Elaboración propia.

1. Revisión de mediciones anteriores

Se han realizado, a la fecha, varios estudios de medición de gasto e identificación de la oferta programática de infancia en Chile. Resulta necesario consultar aquellas identificaciones y estudios previos, para contar con una base sobre la que comparar y contrastar los hallazgos del presente estudio de caso. Cabe recordar que para la elaboración de este documento se consideraron solo programas de intervención específicamente dirigidos a la población objetivo, que contempla niñez y adolescencia, independientemente de si son entregados a los padres. A raíz de esto, al comparar con mediciones e identificaciones basadas en otros tipos de intervención y población objetivo, no existe plena coincidencia. Esto también se explica por la temporalidad de las publicaciones y la vigencia de los programas. Además, existen diferencias respecto a la disgregación de los componentes, donde, por ejemplo, un programa que contiene cuatro componentes puede ser presentado en un estudio como cuatro acciones diferentes y en otro, como un solo programa.

Tanto la plataforma del Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL)²⁴ como un estudio realizado por UNICEF en 2016 se utilizaron para conformar la base programática. En el caso de SITEAL, los programas identificados corresponden a primera infancia (0 a 8 años) y a educación (hasta 17 años). En total, para ambos grupos poblacionales —es decir, todo el espectro de infancia— SITEAL identifica 34 programas principales. Existen 33 programas comunes a la identificación efectuada por el presente estudio.

En el caso del estudio de UNICEF (2016), los programas identificados corresponden a primera infancia (0 a 10 años) y consisten en 75 programas e intervenciones y 4 planes/políticas y/o sistemas. Entre estos, hay en común 55 programas con la identificación efectuada en el presente estudio.

Por otro lado, en Astudillo y Leppe (2020) realizó el 2019 una identificación de la oferta programática para la primera infancia enfocada en el Desarrollo Infantil Temprano (DIT), que proviene de una iniciativa estatal. En el documento se identifican 60 programas y acciones destinadas a fomentar el DIT. En comparación con la identificación realizada en el presente estudio, hay en común 56 programas y acciones.

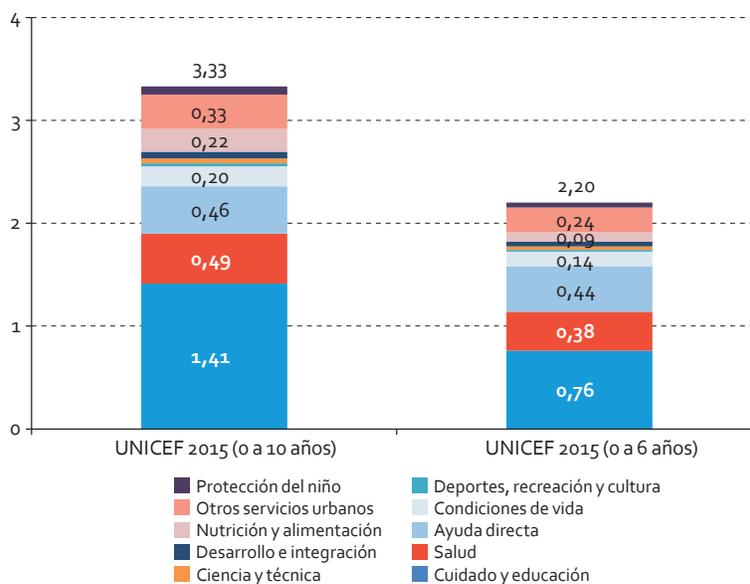
Respecto a los resultados de medición de gasto / inversión para el caso de Chile fue posible consultar dos estudios publicados por UNICEF (véase gráfico 6): arrojan un gasto de 3,33% del PIB en 2015 para la primera infancia de 0 a 10 años, y un 2,2% en 2015 para la primera infancia de 0 a 6 años. Al analizar a nivel de categoría, en ambos estudios, cuidado y educación es la categoría que mayores recursos concentra seguida de ayuda directa para el estudio de (UNICEF, 2016b) (categoría que considera transferencias de ingresos o subsidios a las familias) y protección del niño para el estudio de UNICEF, IIEP-UNESCO y OEI (2015) (categoría que abarca los programas dirigidos a niños y niñas en riesgo de vulneración de derechos tales como trabajo infantil, violencia familiar y registro civil).

Como se verá en la sección II.A.3 se da cuenta de una inversión en niñas, niños y adolescentes de 4,03% y 4,25% del PIB en 2014 y 2015, respectivamente, destinados a beneficiar de forma exclusiva a la población de estudio.

Finalmente, destacar que, al momento de escribir este documento, la Subsecretaría de la Niñez se encuentra trabajando en una metodología para la medición oficial del gasto en infancia.

²⁴ Véase [en línea]: <https://siteal.iiep.unesco.org/>.

Gráfico 6
Chile: gasto público en primera infancia, resultados de mediciones anteriores
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de estudio UNICEF (2016b) "Inversión en primera infancia en Chile: Diagnóstico, desafíos y propuestas" y UNICEF, IPE-UNESCO y OEI (2015) "La Inversión en la primera infancia en América Latina".

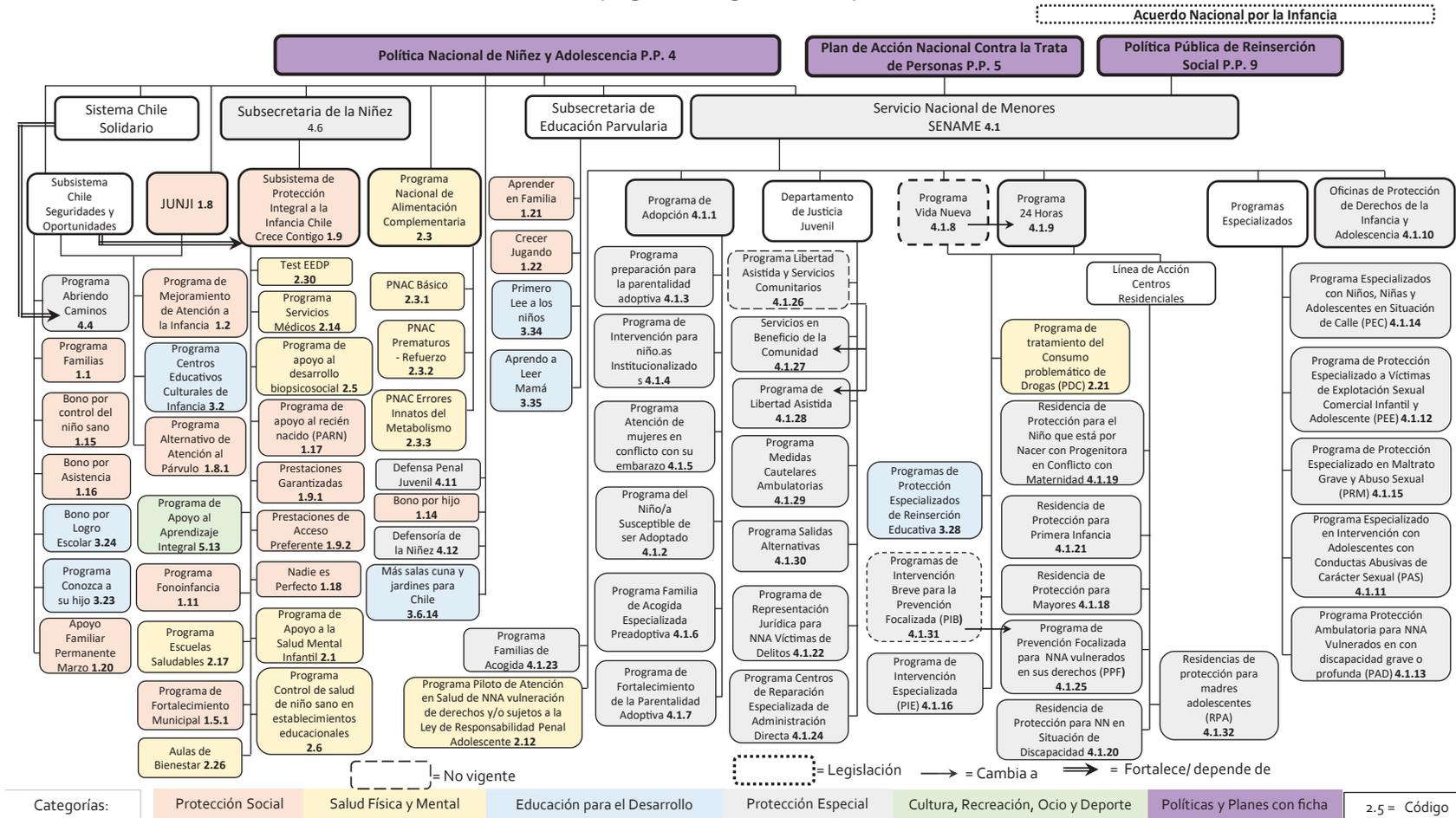
2. Políticas, planes y programas en 2019

Chile aun no promulga La Ley de Garantías de Derechos de la Niñez, que funcionaría como ley marco para implementar un Sistema de garantías de protección de derechos de niños, niñas y adolescentes. Cabe destacar que solo en el caso de Chile, a diferencia del Perú o Costa Rica, la Ley de Garantías de Derechos de la Niñez se encuentra en discusión como también un Sistema integral de protección de derechos de NNA, a pesar de que Chile ratificó la Convención de Derechos de los Niños en 1990.

En Chile, tras aplicar la metodología del presente manual, se identificaron **19 políticas y planes** que benefician directa o indirectamente a niños, niñas y adolescentes. Dentro de las políticas vigentes identificadas enfocadas específicamente en niñez y adolescencia, se destacan la Política Nacional de Niñez y Adolescencia, la Política "Crece Felices" (Estrategia nacional para la erradicación del trabajo infantil y protección del adolescente trabajador), y el Plan de Acción Nacional de Niñez y Adolescencia 2018-2025, el que se estructura en torno a los cuatro ejes de derechos de la CDN. Existen actualmente nueve planes enfocados exclusivamente al ámbito educativo.

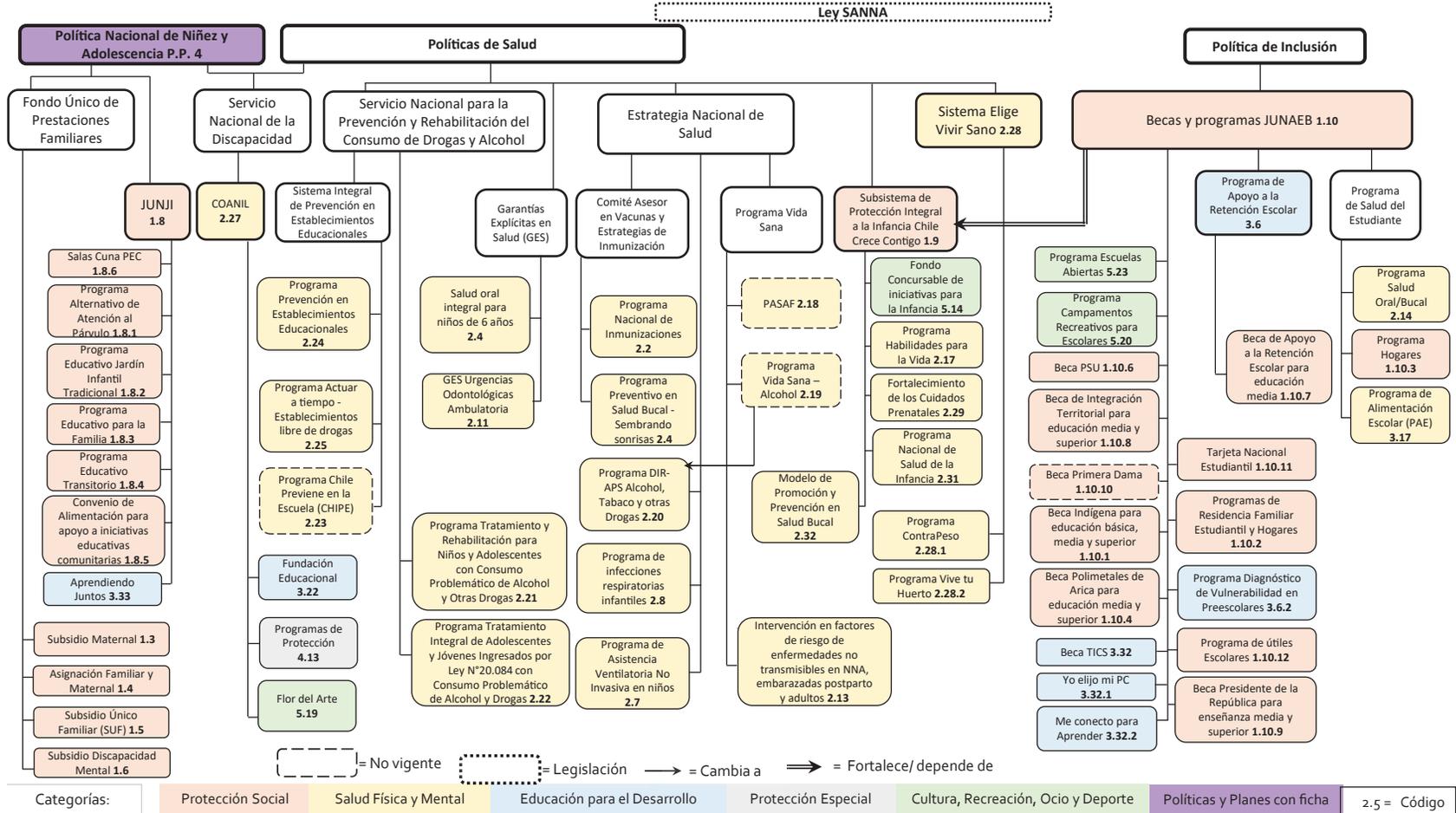
En cuanto a la oferta programática, se identificaron, describieron y clasificaron en el marco de este estudio **220 programas** (tanto intervenciones como principales instituciones con oferta programática) con foco en niñez y adolescencia. A continuación, en el diagrama 5 se presenta el mapa de la oferta programática según las cinco categorías de análisis (protección social, salud física y mental, educación, protección especial y actividades recreativas). En el caso de Chile, y en contraste con los casos de Costa Rica y el Perú, es muy llamativo la gran cantidad y diversidad de programas.

Diagrama 5
Chile: programas dirigidos a NNA (parte 1)



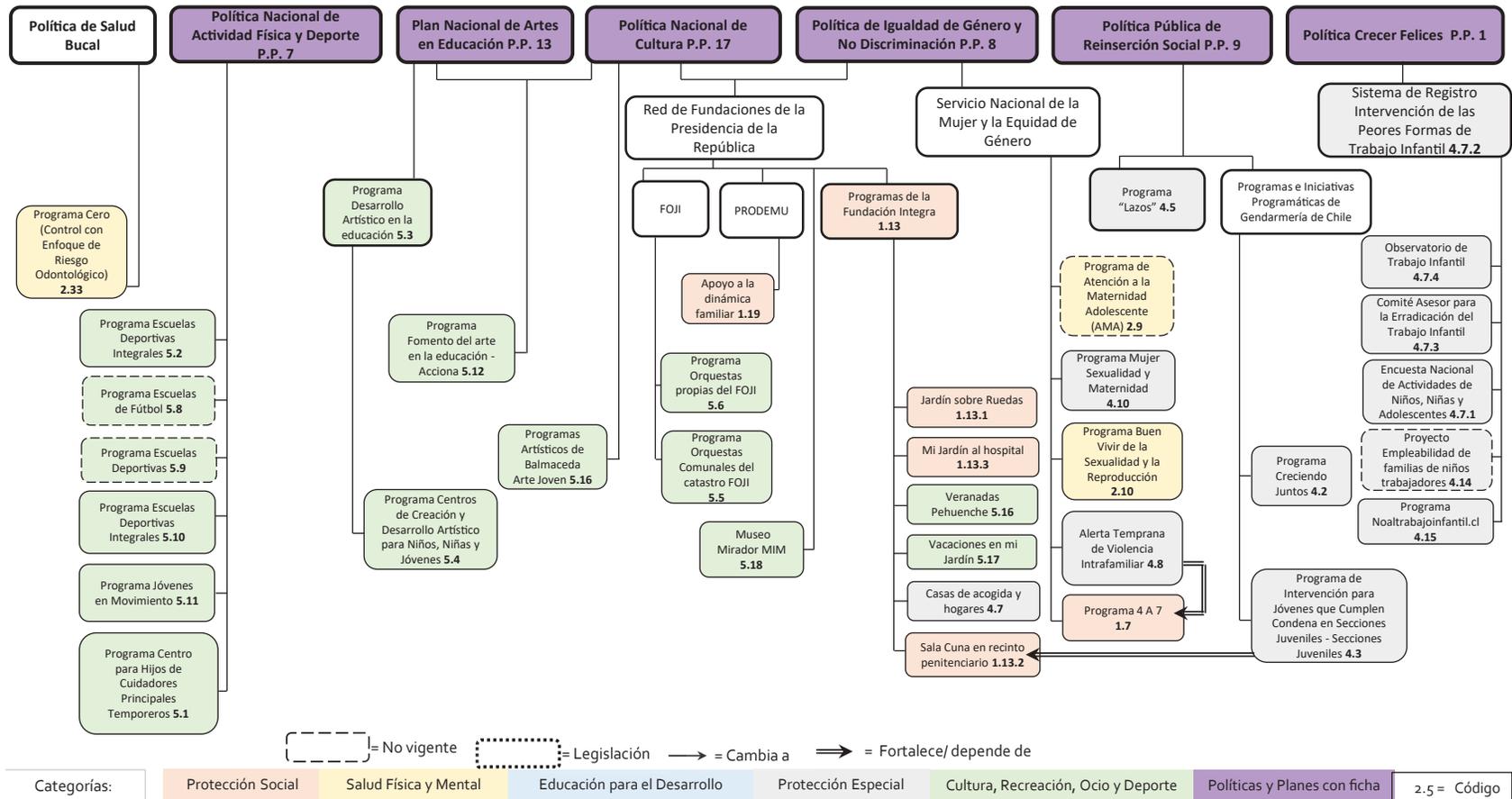
Fuente: Elaboración propia.

Diagrama 5 Chile: programas dirigidos a NNA (parte 2)



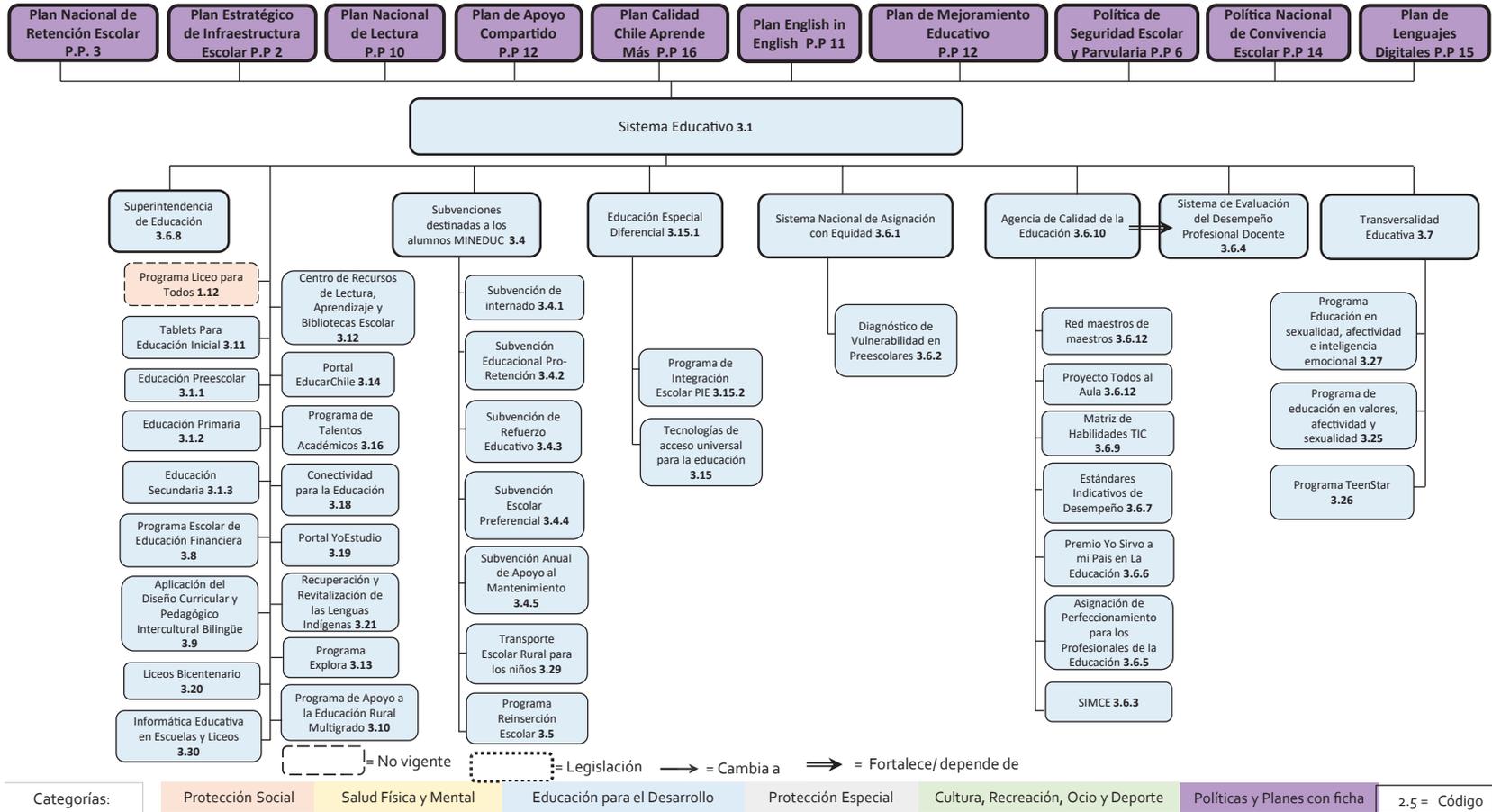
Fuente: Elaboración propia.

Diagrama 5
Chile: programas dirigidos a NNA (parte 3)



Fuente: Elaboración propia.

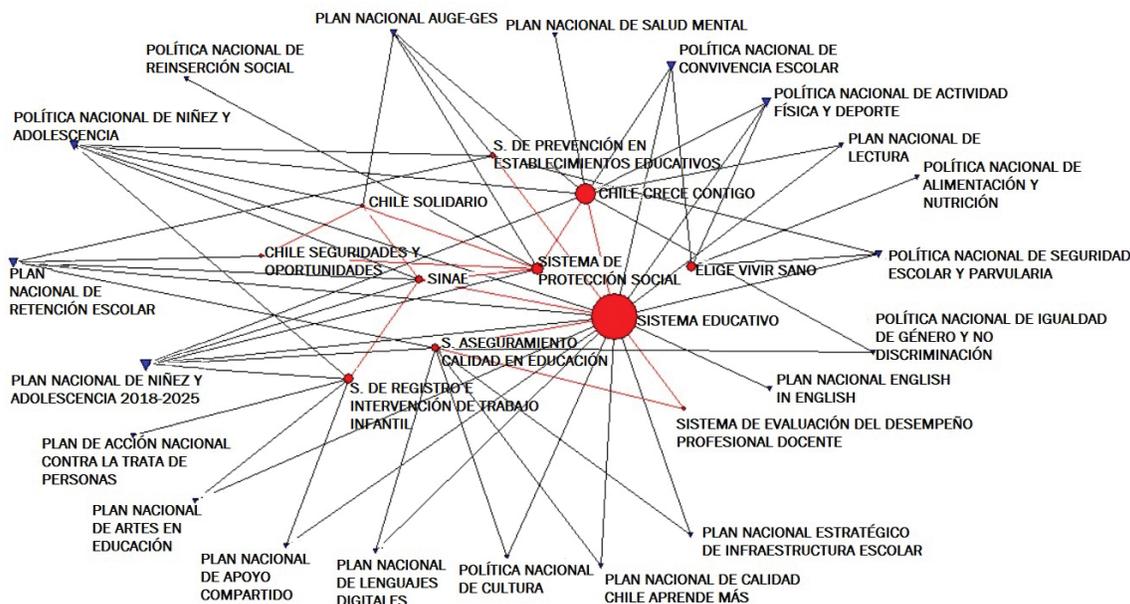
Diagrama 5
Chile: programas dirigidos a NNA (parte 4)



Fuente: Elaboración propia.

En cuanto al mapa de redes (véase diagrama 6), se incorporaron 9 sistemas y 2 subsistemas que, directa o indirectamente, están orientados a niñez y adolescencia y a su vez, se relacionaron con 20 políticas y planes enfocadas en niños, niñas y adolescentes. En el diagrama 6, el Sistema Educativo es el que vincula la mayor cantidad de políticas y planes, seguido por el Subsistema Chile Crece Contigo y el Sistema de Protección social. Por otro lado, el Plan de Niñez y Adolescencia, se vincula con los sistemas más influyentes respecto a NNA.

Diagrama 6
Chile: Mapa de redes



Fuente: Elaboración propia.

3. Respuesta de Chile al COVID-19 para NNA

Los efectos de la pandemia de COVID-19 en América Latina, desde marzo 2020 hasta la presente fecha, han obligado a los gobiernos a actualizar y modificar sus políticas y programas para poder mitigar los múltiples impactos negativos que han afectado a la población. En este contexto, diversos programas enfocados a niños, niñas y adolescentes han sufrido modificaciones para adaptarse a las nuevas necesidades y también, han emergido nuevas iniciativas y acciones para hacer frente a los problemas desencadenados por la actual crisis sanitaria, social y económica.

De este modo, en el caso de Chile, se identifican diez **programas o conjuntos de programas ya existentes**, identificados por el presente estudio, **que son modificados**, ya sea agregando componentes o adaptando sus acciones al contexto actual.

El Subsistema Chile Crece Contigo es un subsistema de protección integral de la infancia, que tiene como objetivo acompañar, proteger y apoyar de forma integral a todos los niños, niñas y a sus familias y, por tanto, en 2020, algunos programas y acciones que ofrece se adaptaron para dar respuesta a diferentes necesidades potenciadas por la nueva situación de emergencia sanitaria. Entre estas adaptaciones se destacan la creación de una sección "COVID-19" en su página web oficial, donde se encuentran distintos materiales e informaciones, como audiocuentos y cuentos, información para padres sobre crianza en pandemia, una guía para el manejo emocional de la crisis social y sanitaria, recomendaciones en salud y salud mental y también orientación para familias migrantes.

La Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), a partir del 2020, modifica en su Programa de Alimentación Escolar (PAE) dos modalidades de entrega de cajas de alimentos, buscando continuar con la alimentación de los NNA beneficiados a pesar de la implementación de cuarentenas y el cierre de los establecimientos escolares. La primera modalidad consiste en la entrega de cajas de alimentos a domicilio para beneficiarios y beneficiarias del PAE que no puedan asistir al establecimiento por motivo de cuarentenas. La segunda modalidad es la entrega regular de alimentación en establecimientos educacionales que sí estén recibiendo estudiantes.

En el marco del Programa Nacional de Salud Integral de los Adolescentes, se realizó en 2020 un encuentro participativo vía remota, con el objetivo de consultar y construir en conjunto propuestas que permitan facilitar el cumplimiento del plan de cuarentenas y desconfinamiento progresivo “Plan Paso a Paso” implementado en Chile. Desde el Ministerio de Salud (MINSAL), el programa de Atención Primaria a Niños y Niñas ejecuta una serie de modificaciones y adaptaciones a raíz de la emergencia sanitaria. Se difunde desde el MINSAL un documento con recomendaciones para su continuidad dentro de este contexto. En el documento, se precisa la necesidad de continuar con la entrega de prestaciones a la población infantil en la Atención Primaria de Salud, tomando las medidas necesarias. De este modo, se realiza la entrega de información visual con medidas de resguardo sanitario, la disposición de insumos de prevención contra el COVID-19 dentro de los espacios de consulta e intervención médica, el reforzamiento de la consulta en caso de sintomatología respiratoria u otras sintomatologías COVID-19 y la continuación del Seguimiento de Salud infantil de manera remota, con un monitoreo telefónico, mensajería o vídeo llamada. Se difunde además el documento: “Indicaciones para personas en aislamiento domiciliario por COVID-19 y Niños y Niñas en Casa. Pandemia de COVID-19”. Por otro lado, se suspenden los Controles de Salud de niño y niña Sano en establecimientos educacionales.

El Sistema Elige Vivir Sano también se adapta frente al contexto de pandemia por COVID-19: así, se inician una serie de actividades virtuales para potenciar el ejercicio en casa de los NNA, como programas de cocina y deporte en la señal de televisión abierta TV Educa Chile. A su vez, la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) atiende la educación inicial de niños y niñas, y adopta nuevas modalidades desde el 2020, incluyendo series y cápsulas en la señal TV Educa Chile, como también su propia transmisión por medio del sitio web y canal de Youtube Junji TV. Además, implementan una aplicación para el celular, que busca conectar a las familias y niños con sus jardines infantiles JUNJI y potenciar actividades para realizar en casa. También ponen a disposición material lúdico y recreativo a través de su página web, con el fin de continuar con las actividades educativas.

El Centro de Recursos de Lectura, Aprendizaje y Bibliotecas Escolares funciona como un espacio que centraliza los diversos recursos de los establecimientos educativos, buscando fomentar el interés por la información, la lectura y el conocimiento. Desde el 2018 funciona con una biblioteca digital y a raíz del contexto de emergencia sanitaria, se crea un sitio de Comunidad Lectora Digital, además de liberarse los recursos de la Biblioteca Escolar Digital y habilitarse una nueva plataforma de Lectoescritura digital.

El programa Abriendo Caminos del Ministerio de Desarrollo Social y Familia brinda acompañamiento a los NNA que tienen un adulto significativo privado de libertad y, a causa de los impactos socioeconómicos que conlleva el COVID-19, se implementa, desde el 2020, la entrega de bienes, que consiste en tablets a los beneficiarios para disminuir la brecha digital y permitir el aprendizaje a distancia. Este programa se ejecuta junto a una universidad privada.

Por último, dentro de los programas y acciones identificados que ya existían y se adaptaron incorporando nuevos componentes, se destaca también la creación del Plan Coronavirus del Servicio Nacional de Menores (SENAME). Se implementan protocolos sanitarios, elementos de prevención y protección y el programa virtual “Mi Casa, Mi Cancha”, enfocado en fomentar el deporte y recreación de los niños, niñas y adolescentes del SENAME.

Por otro lado, se identifican siete **nuevas acciones y planes** implementados en 2020 enfocados en mitigar el impacto de la crisis sanitaria en NNA, en diferentes ámbitos, detallados a continuación.

Se crea la señal TV Educa Chile, implementada por el Ministerio de Educación a través del canal Televisión Nacional de Chile. Esta señal transmite programas educativos, cápsulas del programa Elige Vivir Sano y de la JUNJI, buscando aportar a la formación y el aprendizaje de los niños, niñas y adolescentes durante este contexto de confinamiento.

Asimismo, se instaure por parte del Ministerio de Educación el Plan Sigamos Aprendiendo, el que cuenta con tres ejes para el retorno a clases: seguro, voluntario y gradual. El plan insiste en lo fundamental de la educación presencial para los NNA, pero en el nuevo escenario esto no es del todo factible, por lo que se apoyan en distintos instrumentos que potencian también la vía remota, como un sitio web con recursos educativos, guías de seguridad y orientación para las familias.

En la misma línea, se habilita la plataforma Aprendo en Línea, la que contiene distintas herramientas de aprendizaje a disposición tanto de estudiantes como de docentes y apoderados. Entre sus componentes se destaca el programa Aprendo TV, transmitido por TV Educa Chile y también en su sitio web, la radio Aprendo FM, aplicaciones para el celular y documentos de apoyo a la parentalidad.

Así también, se instaure el Plan Nacional Convivencia Escolar y Aprendizaje Socioemocional y el Plan de apoyo específico para escuelas rurales, por parte del Ministerio de Educación. El primero consiste en orientaciones, conferencias y cápsulas de apoyo en la cuarentena, series infantiles y cuentos enfocados en apoyar en temas de salud mental y manejo de emociones durante la pandemia. Además, se entrega un set de aprendizaje socioemocional con 12 recursos pedagógicos, a todos los establecimientos municipales, particulares subvencionados, de Servicios Locales de Educación Pública y de Administración Delegada en dos instancias. El segundo corresponde a la entrega de cuadernillos de trabajo impresos a estudiantes que pertenezcan a escuelas rurales, escuelas de categoría de desempeño insuficiente o que se encuentren en zonas que tienen baja o nula conectividad a internet. También implica el reforzamiento de los objetivos de aprendizaje más críticos de cada curso en las asignaturas de Lenguaje y Matemática y documentos de orientación.

A su vez, el Ministerio de Desarrollo Social y Familia lanzó en 2020 el Plan Regional para la Protección de la Niñez ante la Emergencia por COVID-19. Se busca levantar alertas de temas emergentes tales como trabajo infantil, maltrato, violencia, salud mental, suicidio, gestión de riesgo, seguridad sanitaria, entre otros, y, además, se enfoca en la capacitación a equipos para abordaje de emergencias, participación y protección infanto-juvenil.

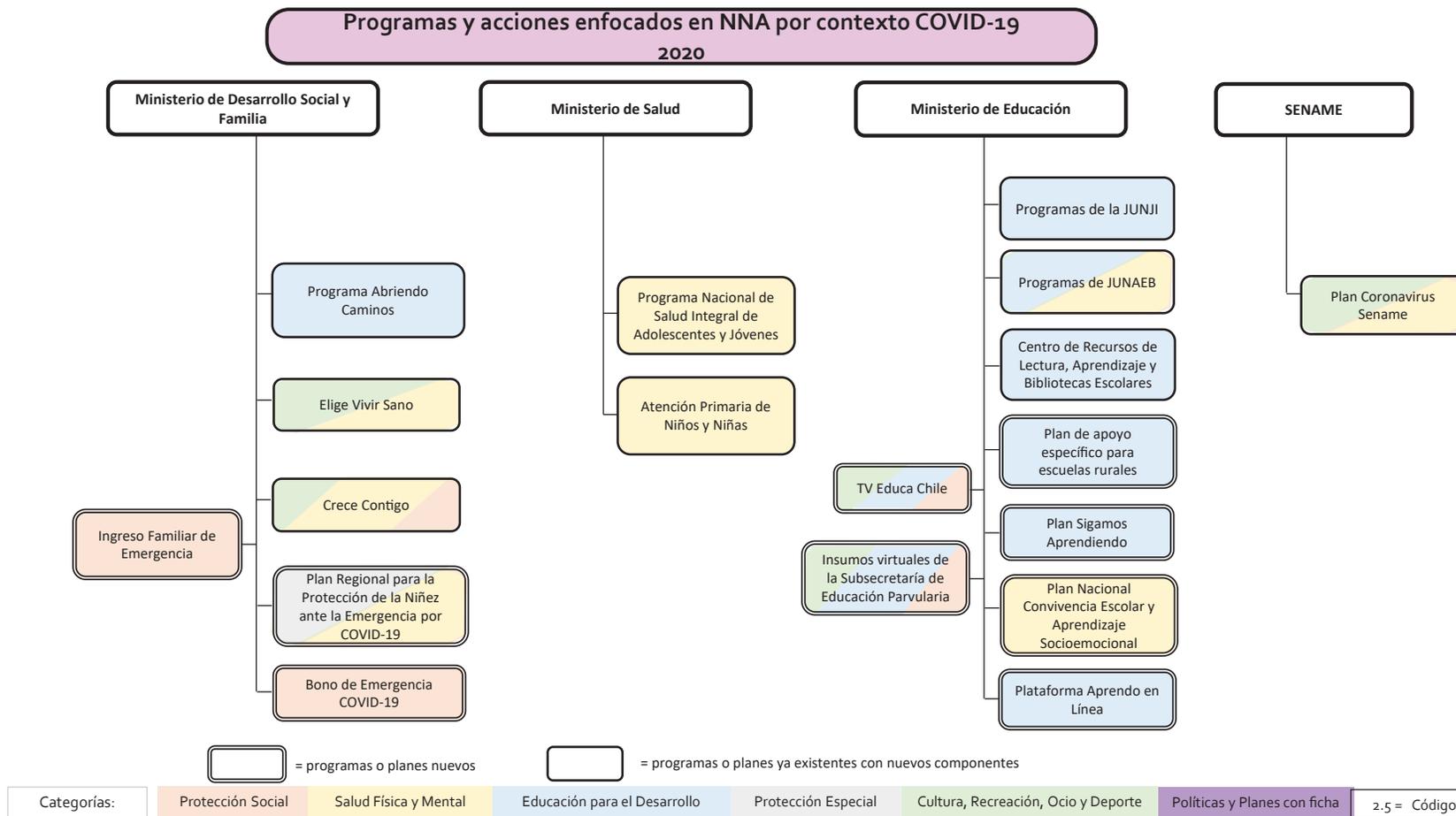
Así también, el Ministerio de Desarrollo Social y Familia establece el Bono de Emergencia COVID-19 (Ley 21.225), el que corresponde a una transferencia monetaria equivalente al Subsidio Familiar (SUF), que consiste en una prestación equivalente a CLP \$50,000 por cada carga del SUF y por cada familia del Sistema Seguridades y Oportunidades. En promedio corresponde a CLP \$125,000 por familia, es un beneficio no postulable, anunciado como parte del Plan de Emergencia Económica.

También se crea el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) (Ley 21.230), el que busca ser un apoyo a las familias durante la crisis de emergencia sanitaria, otorgando un monto de \$100.000 pesos por integrante de la familia. Uno de los requisitos para que el hogar sea destinatario automático del IFE era que el hogar tuviese al menos un integrante causante del Subsidio Familiar (SUF, o que sea un usuario del subsistema Seguridades y Oportunidades), razón por la que se podría incluir este programa como programa dirigido a NNA. Sin embargo, es importante recalcar que el programa no es exclusivo de NNA y se fue modificando en sus diferentes versiones buscando cada vez más abarcar cierta universalidad.

En su primera versión, el IFE pretendía alcanzar 60% de la población más vulnerable. En su segunda versión, el IFE amplió tanto la cobertura como los montos del IFE anterior, buscando llegar al 80% de los hogares más vulnerables sin ingresos formales, y aquellas familias que tuvieran ingresos informales y que los perdieron durante la crisis. En su tercera versión (Ley 21.251), se amplía nuevamente la cobertura (esta vez, el IFE buscó llegar al 100% de los hogares inscritos en el Registro Social sin el requisito de vulnerabilidad basado en el Instrumento de Caracterización Socioeconómica): son destinatarios aquellas familias pertenecientes al Registro social y cuyos integrantes no perciban ingresos.

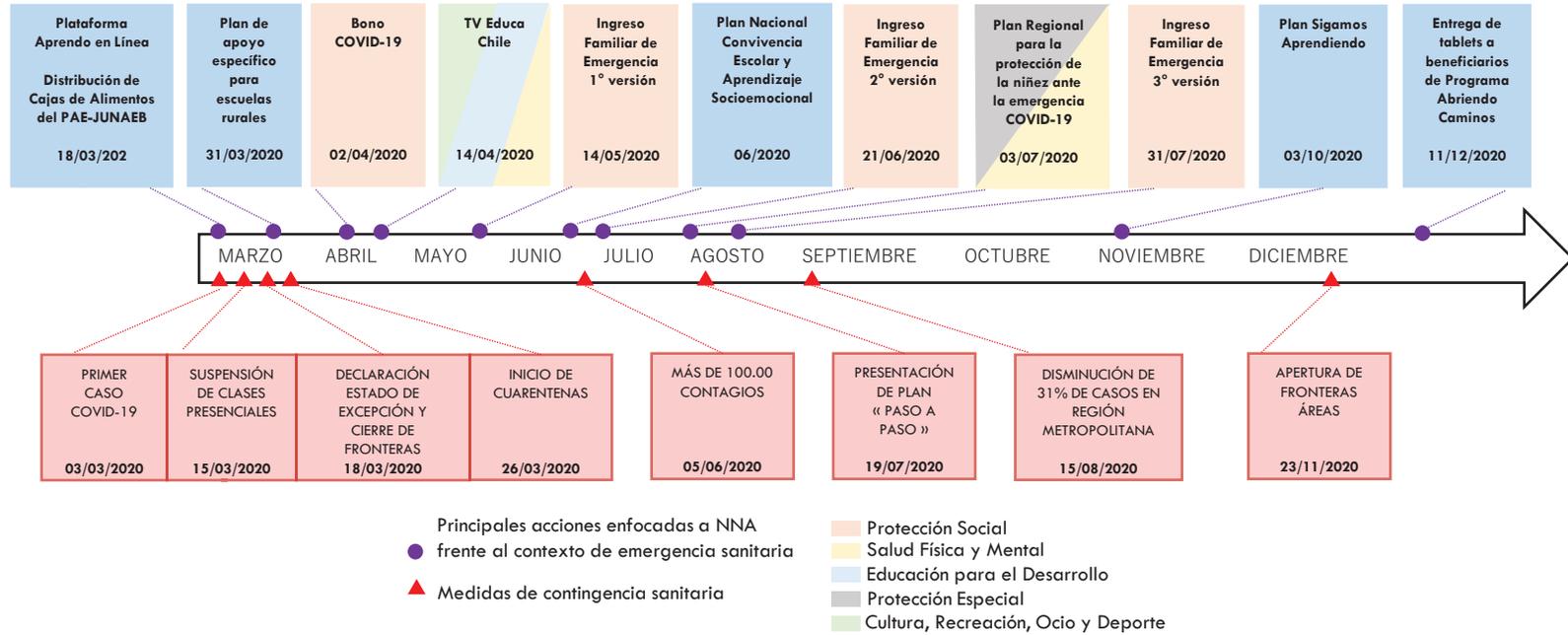
El diagrama 7 brinda una visualización de los programas con nuevos componentes y de los programas nuevos implementados durante el 2020 como respuesta al COVID-19 y dirigidos a NNA. Se visualiza que el Ministerio de Desarrollo Social y Familia junto con el Ministerio de Educación fueron las instituciones más activas en implementar programas nuevos y ajustar programas ya existentes. El diagrama 8, en tanto, brinda una línea de tiempo con los acontecimientos más importantes respecto a medidas sanitarias y acciones enfocadas en NNA, con el fin de visualizar las medidas implementadas orientadas a niños, niñas y adolescentes en el contexto COVID-19 en el caso de Chile.

Diagrama 7
Chile: programas dirigidos a NNA a causa de contexto COVID-19, 2020



Fuente: Elaboración propia.

Diagrama 8
Chile: Línea de tiempo de medidas frente al COVID-19 y principales acciones enfocadas en NNA



Fuente: Elaboración propia.

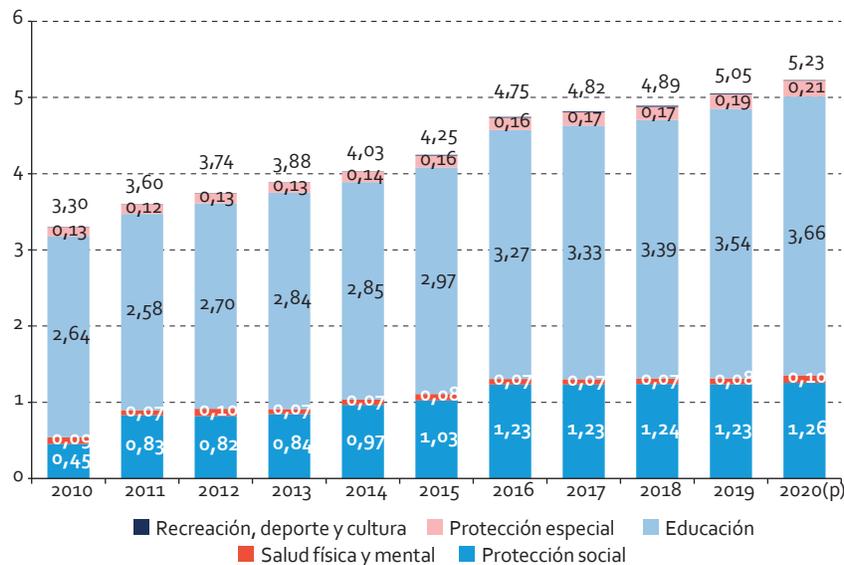
4. Resultados de la inversión pública en NNA

A continuación, presentamos los resultados del ejercicio de medición de inversión pública en infancia para Chile desde el 2010 al 2020. Los datos de inversión pública en infancia que se presentan a continuación se basan en las cifras oficiales del gasto ejecutado asociado a los programas identificados.

La fuente principal de datos de gasto es la Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda de Chile, siendo la cobertura institucional el gobierno central. A pesar de que no fue posible identificar el gasto de todos los programas identificados, se pudo cuantificar alrededor de 100 programas (sobre un total de 220 programas vigentes al 2019). Además, se cuenta con cifras agregadas de gasto en algunos casos, donde fue posible identificar el gasto de instituciones ejecutoras (por ejemplo, el Servicio Nacional de Menores). Se usaron en algunos casos fuentes de información complementarias también oficiales (por ejemplo, el Banco Integrado de Programas Sociales) para así obtener una desagregación estimada, respetando la cifra oficial de DIPRES para evitar doble contabilidad en el ejercicio.

El gráfico 7 muestra los resultados (al aplicar el presente manual) de gasto público (inversión pública) en infancia de Chile para 2010-2020, según las cinco categorías propuestas. Se observa una tendencia creciente de la inversión en infancia desde 2010 con 3,3% del PIB, alcanzando su punto más alto en 2020, con 5,23% del PIB. Puede observarse que la categoría con mayores recursos es Educación con un 3,66% del PIB, seguido por Protección social con 2,68% del PIB, ambas categorías explican la tendencia creciente, sobre todo lo referido a protección social en 2020 como respuesta del gobierno ante la crisis económica y social a raíz de la pandemia.

Gráfico 7
Chile: gasto público dirigido a NNA por categorías, 2010-2020
(En porcentajes del PIB)^a



Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras oficiales.

Nota: (p) provisional.

^a Se usa el PIB a precios corrientes de cada año como denominador.

La inversión pública en la categoría de Protección especial, alcanza a 0,21% del PIB en 2020, evidenciando leves crecimiento desde 2010. La inversión pública en la categoría Salud física y mental se ha mantenido estable a lo largo del tiempo (0,08% del PIB), cabe mencionar que está última presenta dificultades de desagregación para la población de infancia por lo que la cifra presentada subestima el gasto. Finalmente, la inversión pública dirigida a infancia para la categoría Recreación, deporte y cultura alcanza el 0,1% del PIB en 2020, siendo este un elemento de primera importancia para el bienestar de los NNA.

Al observar la inversión pública en infancia por subcategorías (véase el gráfico 8), puede ahondarse más en el análisis del destino de los recursos. En protección social (panel A del gráfico 8) se observa que alrededor del 85% de los recursos de protección social se destinan a la subcategoría Familia e hijos (esto es un 2,54% del PIB en 2020), complementado por asistencia social con un 0,14% del PIB. Es de destacar que la subcategoría familia e hijos se duplicó (en términos relativos al PIB) durante el 2020 como respuesta del gobierno a la pandemia.

En el caso de salud física y mental (panel B del gráfico 8), los recursos se concentra principalmente en la primera infancia con un 0,09% del PIB en 2020, seguido de salud en infancia y adolescencia (con 0,01% del PIB). En la categoría educación no fue posible desagregar por nivel educativo, es por eso que la subcategoría de enseñanza no atribuible a ningún nivel concentra la mayor cantidad de recursos con un 2,86% el PIB en 2020, incluso siendo la mayor de todas las subcategorías, seguida de los servicios auxiliares de la educación con un 0,77% del PIB.

En el caso de protección especial (panel D del gráfico 8), gran parte de los recursos corresponden a programas del Servicio Nacional de Menores (SENAME) y para poder desagregar estos datos fue necesario utilizar fuentes complementarias con cifras disponibles solo hasta el 2019 al cierre de este informe. De tal forma que las subcategorías quedan de la siguiente manera, protección de derechos tiene gran parte de los recursos con un 0,08% del PIB en 2019, seguido de maltrato, violencia y abuso sexual con un 0,03% del PIB, la siguen con un 0,02% del PIB las subcategorías de cuidado alternativo y programas de adopción, y protección del entorno familiar, finalmente se destina un 0,01% del PIB en la subcategoría de justicia penal adolescente. Por último, la categoría de Recreación, deporte y cultura presenta una distribución más equilibrada de sus recursos salvo cultura que se encuentra algo rezagada.

Gráfico 8
Chile: gasto público dirigido a NNA por subcategorías, 2010-2020
(En porcentajes del PIB)

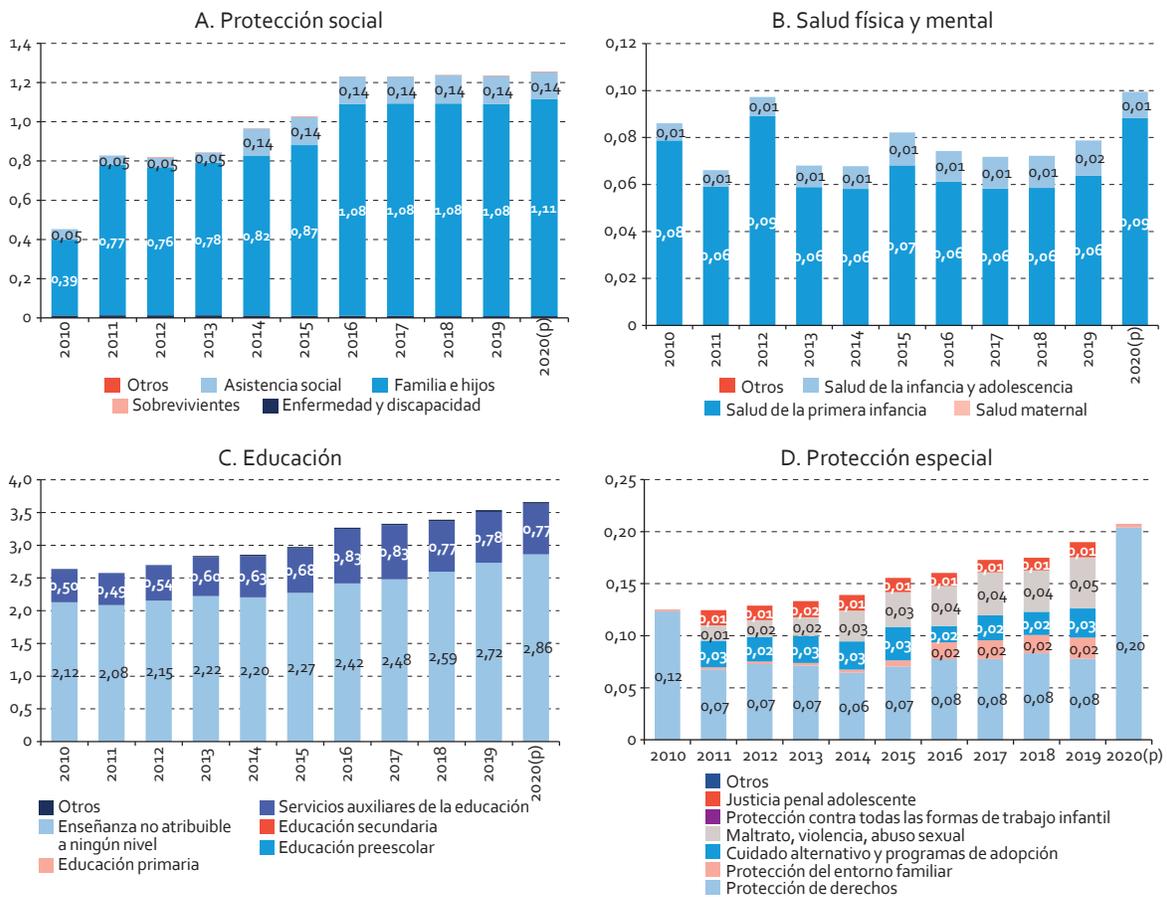


Gráfico 8 (conclusión)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras oficiales.

Nota: (p) provisional.

B. Costa Rica²⁵

Costa Rica firma la Convención de Derechos del Niño en 1990. Desde esa fecha, el Estado costarricense se compromete en velar, respetar y promocionar los derechos establecidos en la CDN. De este modo, una serie de leyes se establecen para responder a este compromiso. Se presentan las más importantes a continuación:

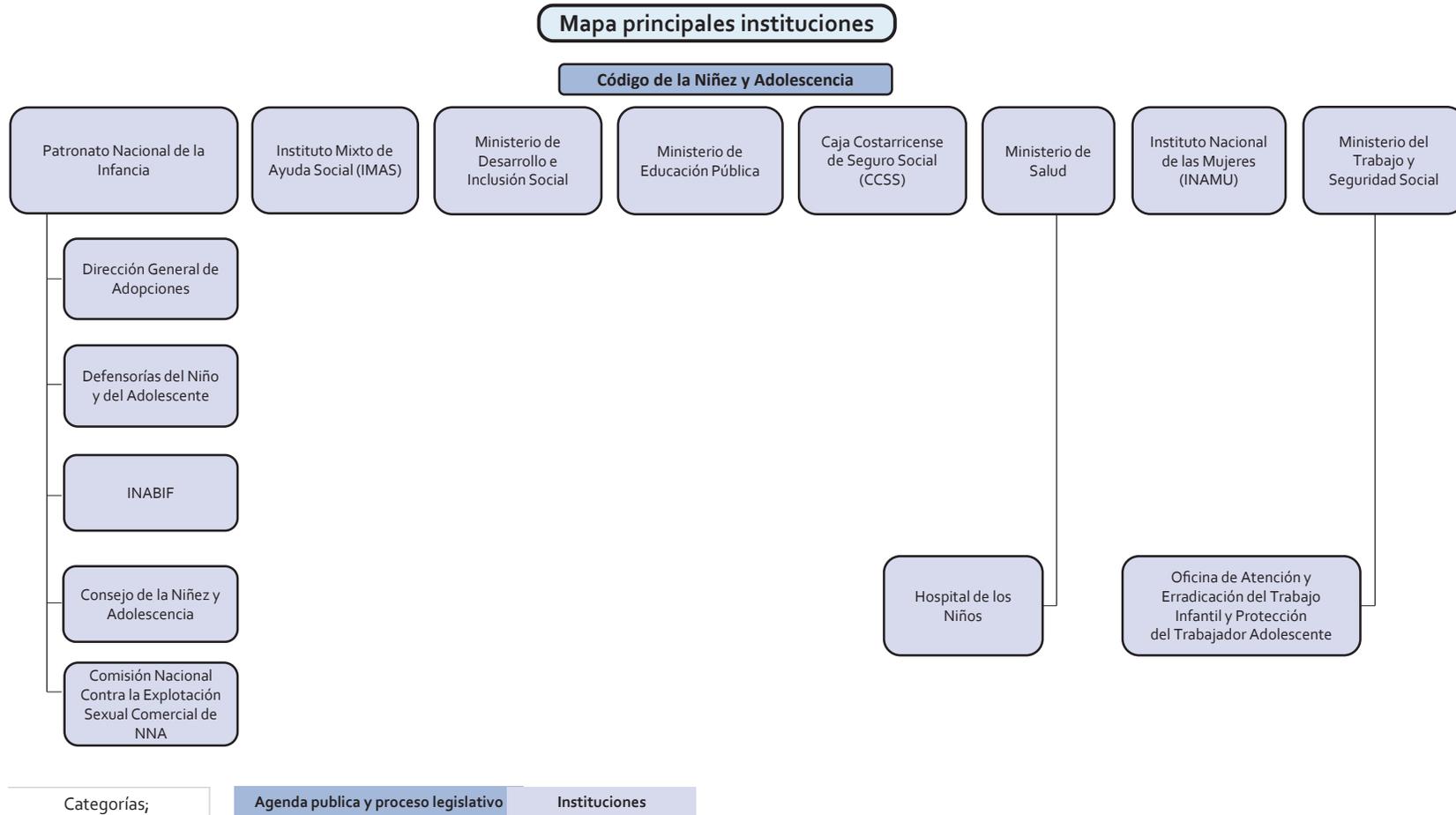
- Se establece en 1996 la Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia (Ley 7648), la Ley de Pensiones Alimentarias (Ley 7654) y la Ley de Justicia Penal Juvenil (Ley 7576).
- En 1997 se dicta la Ley General de Protección a la Madre Adolescente y se establece la Ley de identidad de menores (Ley 7688).
- Se crea en 1998 el Código de la Niñez y Adolescencia (Ley 7739).
- Se promulga en 1999 la Ley contra la explotación sexual de las personas menores de edad (Ley 7899).
- En 2001 se establece la Ley de Paternidad Responsable (Ley 8101).
- Se dicta en 2002 la Ley General de la Persona Joven (Ley 8261) y se aprueba el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres, niñas y niños (Ley 8315).
- Creación en el año 2005 de la Policía Escolar y de la Niñez (Ley 8449).
- En 2008 se dicta la Ley 8654 relativa al derecho de los niños, niñas y adolescentes a la disciplina sin castigo físico ni trato humillante.
- Se modifica el Código de Niñez y Adolescencia en 2010 con la Ley 8842, para la protección a los derechos de las personas adolescentes trabajadoras domésticas.
- En 2011 se crea la Ley 8934, la cual se enfoca en la Protección de la Niñez y la Adolescencia Frente al Contenido Nocivo de Internet y Otros Medios Electrónicos.
- En 2014 se crea la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (Ley 9220).

La creación e implementación de legislación que respalde el compromiso con la CDN se acompaña de políticas que fomentan el abordaje de temáticas respecto a niñez y adolescencia. La Política Nacional para la Niñez y Adolescencia se implementa desde el año 2009, buscando garantizar el pleno ejercicio de los derechos de NNA del país.

Existen en la actualidad diversas instituciones enfocadas en niñez y adolescencia, dentro de las cuales se destaca el Patronato Nacional de la Infancia, creado en 1930 (véase diagrama 9). Otras instituciones que tienen un rol relevante en la oferta programática para niñez y adolescencias son: el Ministerio de Educación Pública, el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), el Ministerio de Salud y el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU).

²⁵ Se agradecen los comentarios recibidos de parte de Lucía Contreras (investigadora del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica) y de Raquel Barrientos (Oficial de Monitoreo y Evaluación de la Oficina de UNICEF-Costa Rica).

Diagrama 9
Costa Rica: principales instituciones con programas dirigidos a NNA



Fuente: Elaboración propia.

1. Revisión de mediciones anteriores

Se identificaron varios ejercicios previos de medición de gasto e identificación de la oferta programática hacia NNA en Costa Rica. Es en base a estos antecedentes que se estableció una base inicial sobre la cual complementar, comparar y contrastar los hallazgos de este estudio de caso. La identificación programática realizada por SITEAL y por un estudio de UNICEF en 2015 fueron utilizados como base inicial. En el caso de SITEAL, los programas identificados corresponden a primera infancia (0 a 8 años) y a educación (hasta 17 años). En total para todo el espectro de infancia, SITEAL contabiliza 17 programas principales y 10 políticas educativas. Hay en común 14 programas con la identificación realizada en el presente estudio. En el caso del estudio de UNICEF (2015), los programas corresponden a primera infancia (0 a 7 años) y se identifican 5 programas principales y 4 planes/políticas. La totalidad de los programas mencionados por UNICEF se encuentran en común con el presente estudio.

Respecto a la medición de gasto dirigido a NNA de Costa Rica se consideraron tres estudios. Estos son realizados por UNICEF, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y por El Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI).

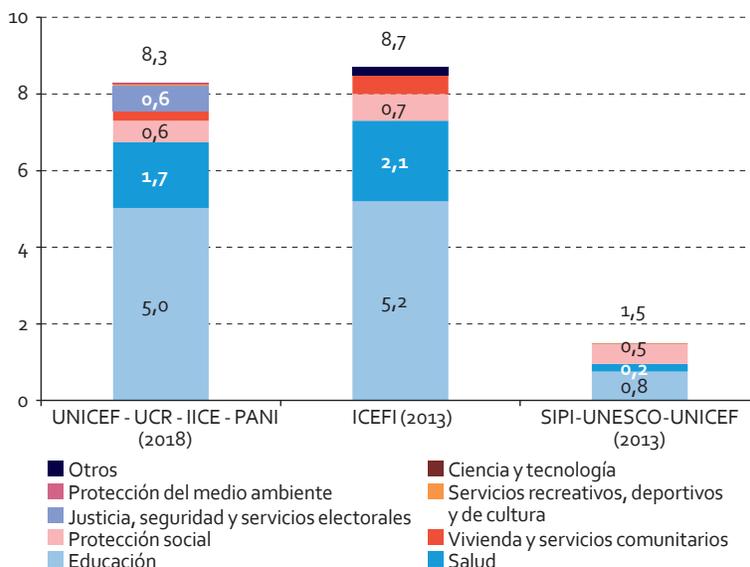
El primer estudio, titulado “La inversión en la primera infancia en América Latina” (UNICEF, IPE-UNESCO y OEI, 2015), contabiliza 9 programas y políticas/planes, además de identificar las principales políticas y leyes enfocadas a NNA en este país, dentro de las cuales destacan el Código de Niñez y Adolescencia (1998) y la Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia en Costa Rica.

Por otro lado, el estudio de la UNFPA (2018), titulado “Costa Rica: Inversión pública social en adolescencia y juventud”, no detalla los programas identificados, pero sí informa respecto a las instituciones consultadas, siendo 20 en total. Dicho esto, este estudio utiliza como metodología la contabilización del gasto institucional, sin desglosar los programas asociados. Asimismo, detallan las principales políticas y legislación que respaldan el compromiso por proteger y defender los derechos de las personas jóvenes, donde destacan la relevancia de la Ley General de la Persona Joven (2002) y la política pública vinculada (Política Pública de la Persona Joven).

Por último, el estudio realizado por el ICEFI (2016), titulado “Centroamérica: Análisis regional de la inversión en niñez y adolescencia”, aplica la misma metodología del estudio de la UNFPA (2018), enfocándose en el gasto ejecutado por distintas instituciones con foco en NNA, pero sin detallar la oferta programática. Respecto a los programas que se nombran de manera específica, la totalidad de estos (cinco programas mencionados) coincide con lo identificado por el presente estudio.

El gráfico 9 presenta los principales resultados del gasto público en infancia de los estudios mencionados: en 2018. Al igual que en el caso de Chile, las diferencias radican en la población objetivo. En los resultados por categoría, si bien no son las mismas, tienen un grado de similitud que permite compararlas. Educación concentra la mayor cantidad de recursos en los tres estudios con un 50,5%, 54,5% y 59,8% respectivamente. En los estudios de UNFPA e ICEFI es salud quien concentra la segunda mayor cantidad de recursos con un 27,2% y 24,1%, mientras que en el documento de UNICEF la categoría de ayuda directa concentra 34,6%, categoría que consiste en las transferencias de ingresos o subsidios a las familias para evitar la exclusión social de las familias en situación de pobreza.

Gráfico 9
Costa Rica: gasto público en infancia, resultados de mediciones anteriores
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), UNICEF y IICE - UNESCO (2015) "La inversión en la primera infancia en América Latina", ICEFI (2016) "Centroamérica: Análisis regional de la inversión en niñez y adolescencia" y "Desarrollo de una propuesta metodológica y de una hoja de ruta para la medición de los recursos destinados a la niñez y adolescencia en Costa Rica", UCR-IICE-UNICEF-PANI.

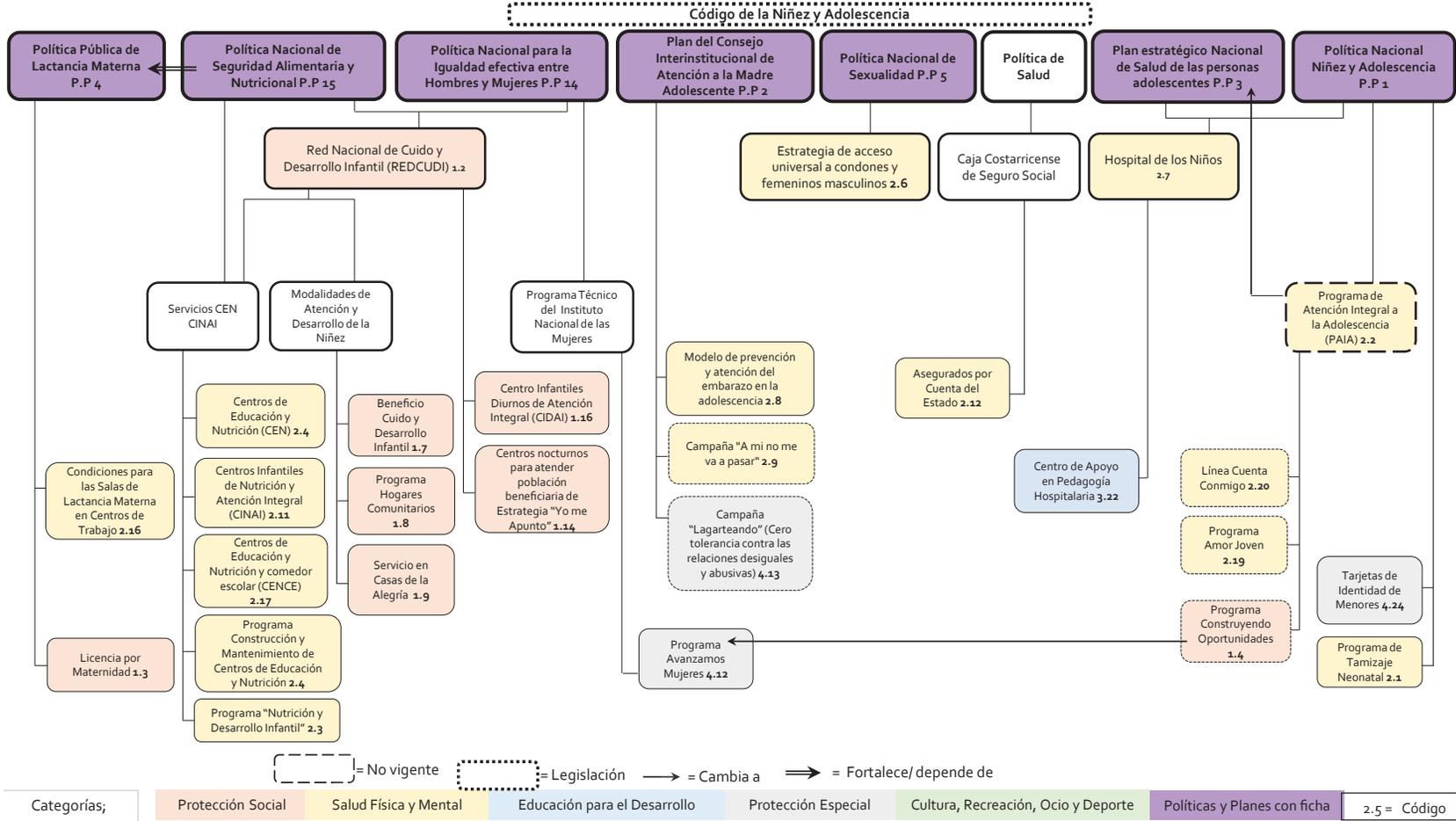
2. Planes, políticas y programas

La Ley 7.739 establece desde 1998 el Código de la Niñez y Adolescencia, que opera como marco jurídico de resguardo y protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Se registraron 15 políticas y planes que, de manera directa o indirecta, benefician a esta población. La Política Nacional de Niñez y Adolescencia se vincula directamente con el Código de la Niñez y Adolescencia. Otras políticas específicamente enfocadas en infancia y adolescencia son la Política Pública de Lactancia Materna, la Política Educativa "La persona: centro del proceso educativo y sujeto transformador de la sociedad", la Política de Educación para el Desarrollo Sostenible y la Política de Acceso a la Justicia Penal Juvenil.

Dentro de los planes con foco prioritario en esta población se encuentran el Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección Especial de las Personas Adolescentes Trabajadoras, el Plan Nacional para el Desarrollo de Estrategias de Prevención y Erradicación de la Violencia Contra Niños, Niñas y Adolescentes, el Plan Estratégico Nacional de Salud de las Personas Adolescentes (PENSPA) y el Plan de Acción del Consejo Interinstitucional de Atención a la Madre Adolescente (CIAMA). En cuanto a los programas, se identificaron y clasificaron **116 programas** (tanto intervenciones como la oferta programática de las principales instituciones enfocadas en infancia).

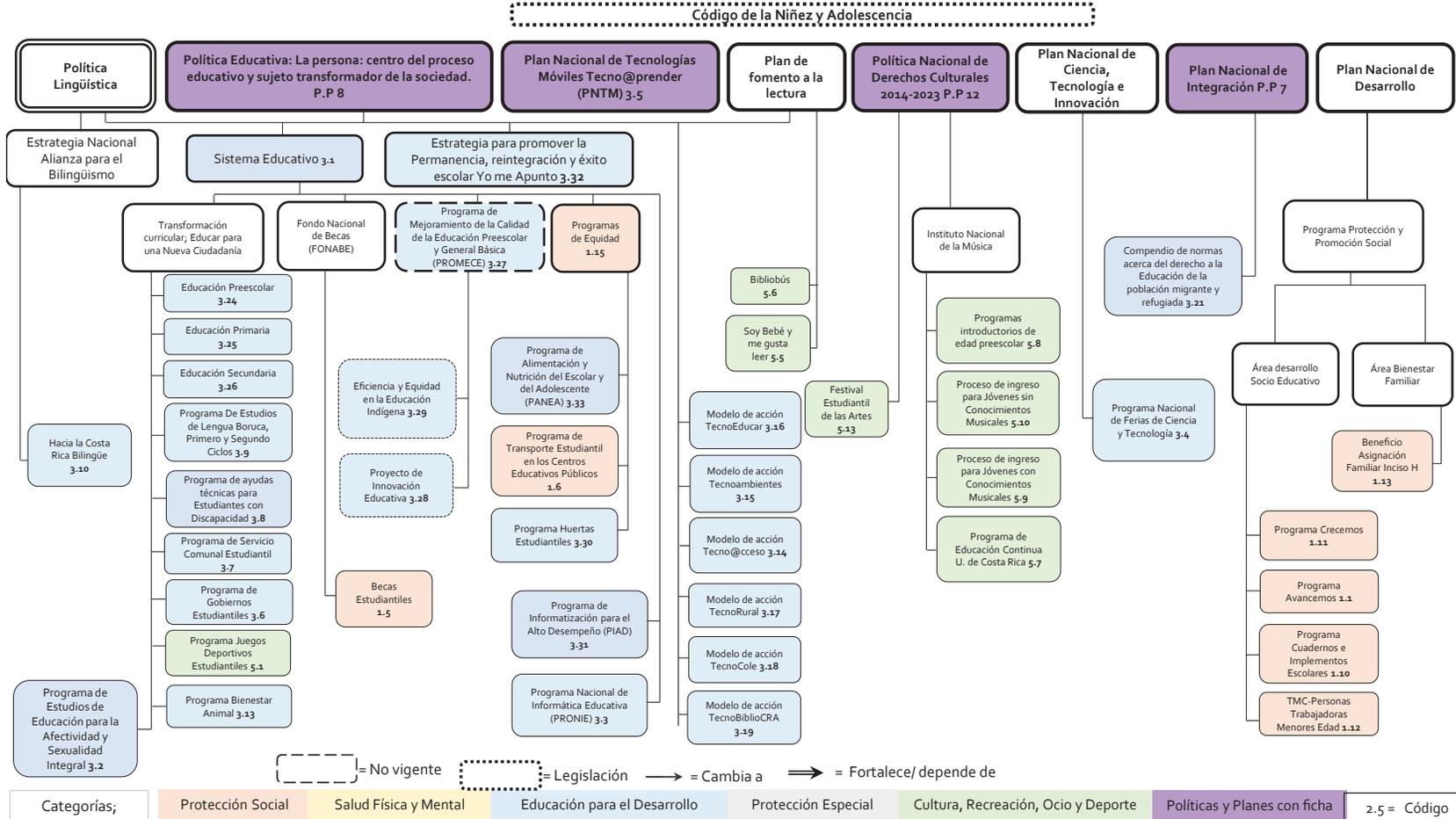
En el caso de Costa Rica, el mapa de la oferta programática se dividió en tres partes para visualizar de manera integral las respectivas relaciones, además de un mapa de la oferta por cada categoría. También se realizó un mapa con las principales instituciones a cargo de programas e intervenciones enfocadas en niñez y adolescencia. A continuación, se adjunta el mapa de las principales instituciones enfocadas en NNA seguido por el mapa total de la oferta programática.

Diagrama 10
Costa Rica: programas dirigidos a NNA (parte 1)



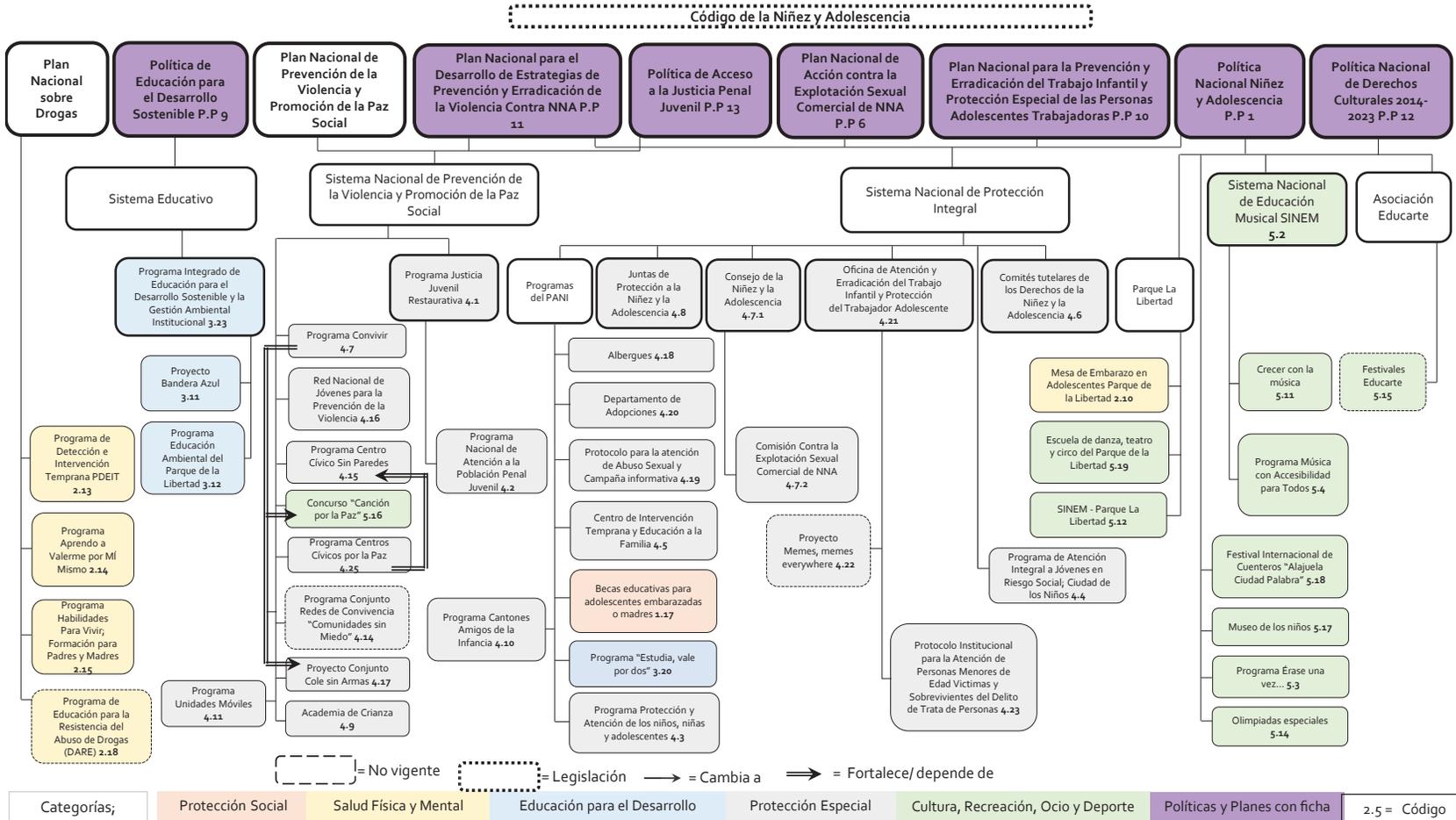
Fuente: Elaboración propia.

Diagrama 10
Costa Rica: programas dirigidos a NNA (parte 2)



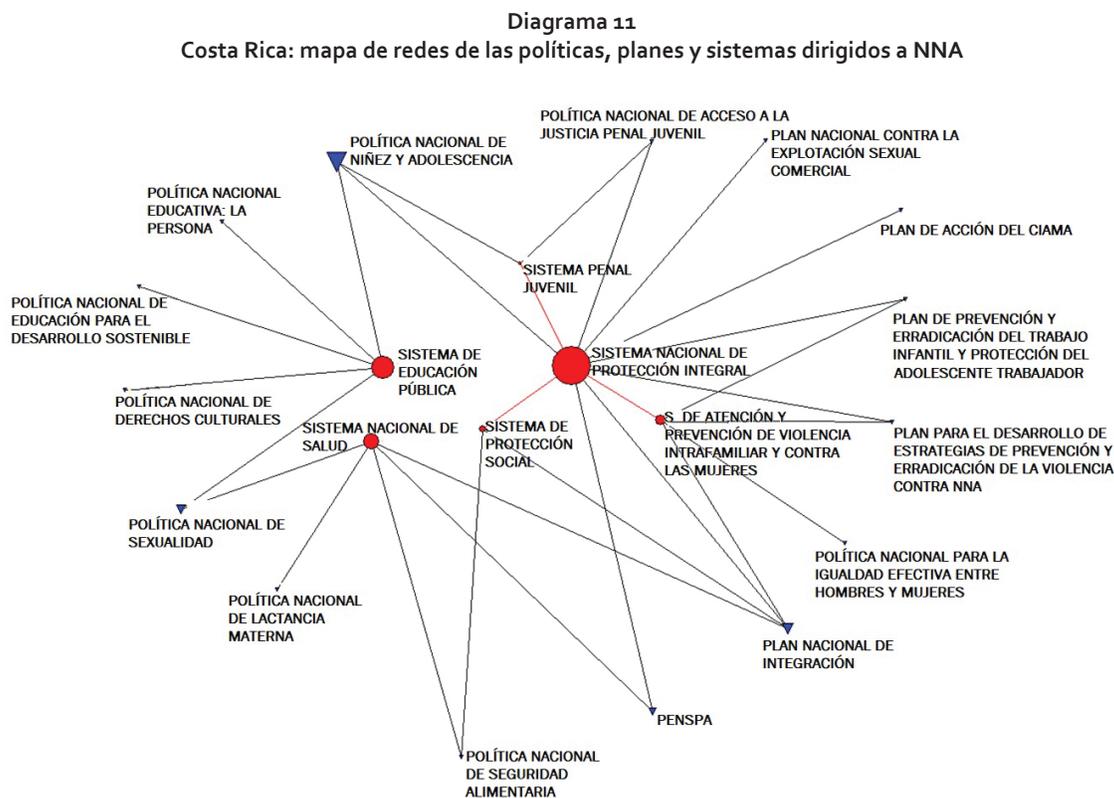
Fuente: Elaboración propia.

Diagrama 10
Costa Rica: programas dirigidos a NNA (parte 3)



Fuente: Elaboración propia.

En cuanto al mapa de redes, se incorporaron seis sistemas que, directa o indirectamente, están orientados a niñez y adolescencia y a su vez, se relacionaron con 15 políticas y planes enfocados en niños, niñas y adolescentes. A continuación, se adjunta el mapa de las principales instituciones enfocadas en NNA seguido por el mapa total de la oferta programática. El Sistema 1 (ver Diagrama 11) es el que vincula la mayor cantidad de políticas/planes, correspondiendo al Sistema Nacional de Protección Integral, seguido por el Sistema 5, que corresponde al Sistema de Educación Pública. Por otro lado, la Política 1 se vincula con los sistemas más influyentes respecto a NNA, que corresponde a la Política Nacional de Niñez y Adolescencia, seguida por el Plan 6, que corresponde al Plan Nacional de Integración.



Fuente: Elaboración propia.

3. Respuesta de Costa Rica al COVID-19 para NNA

Como se mencionó previamente, los efectos de la pandemia de COVID-19 han impactado fuertemente a América Latina, movilizándolo a los gobiernos en la creación y fortalecimiento de políticas y programas para mitigar los múltiples impactos negativos que han afectado a su población. En este contexto, diversos programas enfocados en niños, niñas y adolescentes fueron modificados para adaptarse a las nuevas necesidades y también, emergieron nuevas iniciativas y acciones para hacer frente a los problemas desencadenados por la actual crisis sanitaria.

En el caso de Costa Rica, se identificaron siete programas o conjuntos de programas ya existentes -identificados por el presente estudio- que son modificados, con nuevos componentes o adaptando sus acciones al contexto actual:

- El Ministerio de Justicia y Paz que está a cargo de los Centros Cívicos Sin Paredes y los Centros Cívicos por la Paz, los que buscan abrir espacios para la participación de las personas jóvenes y fomentar la articulación con colectivos, organizaciones e instituciones. Consiste en una estrategia para la prevención de la violencia y fortalecimiento de la ciudadanía y oportunidades artísticas. Ambos centros adoptan cursos virtuales a raíz del contexto de COVID-19.

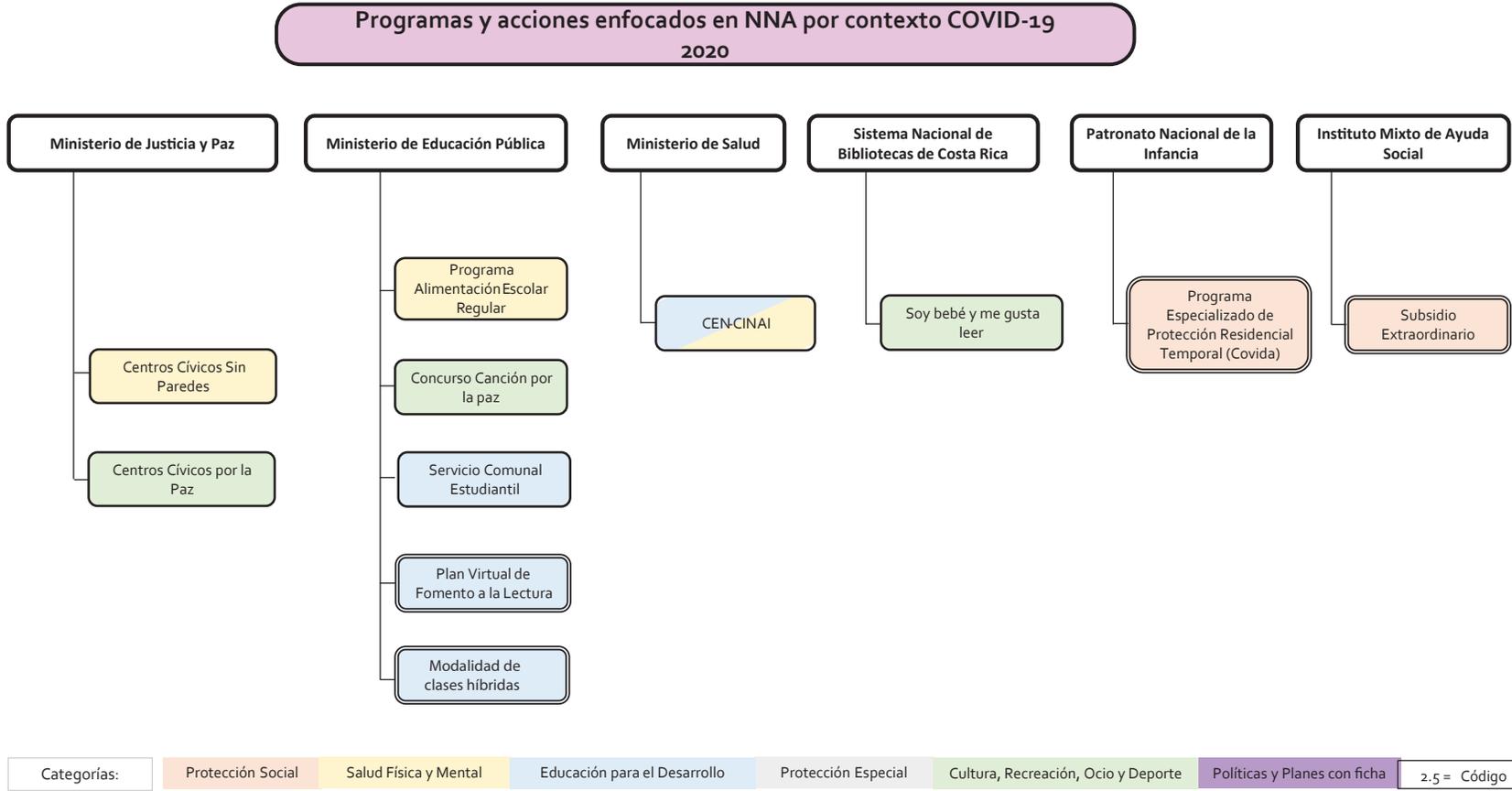
- El Ministerio de Educación Pública implementa la entrega de paquetes a domicilio del Programa Alimentación Escolar Regular y un protocolo de su adquisición en contexto COVID-19, para continuar con la alimentación de los estudiantes a pesar de la modalidad virtual instaurada. Por otro lado, el Servicio Comunal Estudiantil incluye dentro de sus áreas de intervención la inclusión de un módulo respecto al COVID-19, buscando potenciar intervenciones positivas dentro de la emergencia sanitaria y también se habilitan plataformas virtuales para avanzar en el proyecto de beneficencia.
- El Concurso Canción por la Paz, también del Ministerio de Educación Pública (MEP), se implementa en modalidad virtual, al igual que el programa Soy bebé y me gusta leer del Sistema Nacional de Bibliotecas (SINEM).
- Por último, la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral (CEN-CENAI) adapta diversos componentes a las nuevas necesidades que se presentan a causa de la emergencia sanitaria. Entre estas modificaciones se destaca la dotación de bienes y servicios, como artículos de protección para reducir el riesgo de contagio por COVID-19 en los diferentes centros, documentación para la continuidad de los servicios, la modalidad virtual CEN-CINAI en Casa, seguimiento y contención a encargados del cuidado y crianza con estrategias de salud mental, la distribución de paquetes de alimentos y de artículos de limpieza y salud oral a familias y la entrega de material lúdico recreativo.

Por otro lado, se identificaron cuatro planes y programas nuevos enfocados en apoyar a niños, niñas y adolescentes a raíz del contexto de emergencia sanitaria COVID-19:

- Desde el Ministerio de Educación Pública se implementa el Plan Virtual de Fomento a la Lectura, el cual se crea con objetivo de que las familias en sus hogares puedan leer juntos sin necesidad de salir. Contiene diferentes componentes, entre los cuales se destacan insumos en la modalidad Aprendo en Casa, el programa audiovisual "123 Sésamo", videos y retos para realizar en familia, entre otras actividades y acciones.
- También el Ministerio de Educación Pública instauro la modalidad de clases híbridas, frente a la asistencia parcial de clases presenciales, que se complementa con el aprendizaje vía remota, por lo cual hacen entrega de computadoras y préstamo de tabletas.
- Por otro lado, el Patronato Nacional de la Infancia (PANI), implementa el Programa Especializado de Protección Residencial Temporal (Covida), el cual consiste en la atención de niñas, niños y personas adolescentes sospechosos o con COVID, para reducir los riesgos de contagios en albergues y otras alternativas de protección. Finalmente, hay que mencionar que los efectos de la pandemia de COVID-19 y las necesarias medidas sanitarias adoptadas para su contención significan un incremento en la pobreza monetaria entre los niños, niñas y adolescentes, en línea con lo que ocurre en la región (CEPAL, 2021).
- En relación a esta situación, el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) crea el Subsidio Extraordinario, buscando ayudar económicamente con 100 mil colonos a familias en situación de pobreza que no estaban cubiertas por otros programas del Estado.

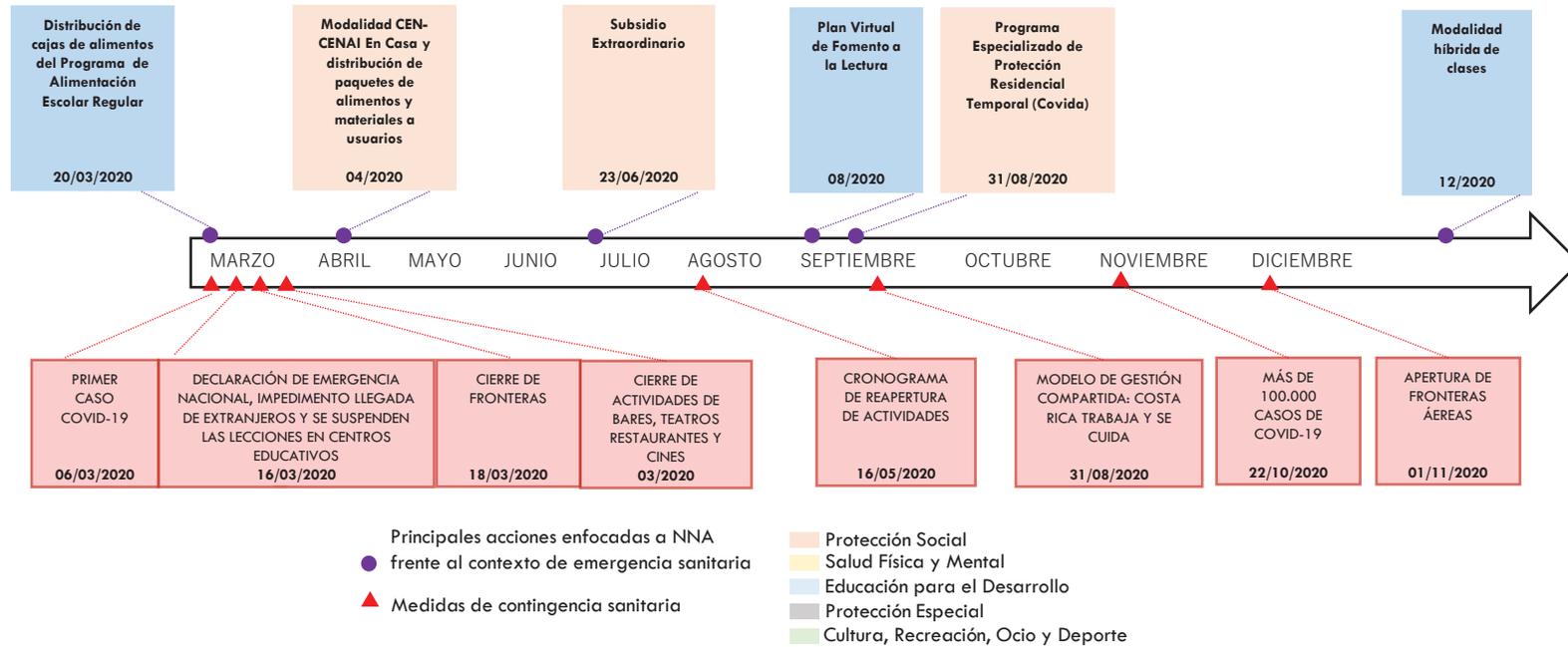
Dentro del mismo ejercicio de identificar la oferta programática para NNA en contexto de crisis sanitaria por COVID-19, se presenta a continuación el diagrama 12 correspondiente a los programas y planes que Costa Rica ha implementado o modificado para adaptarse a las necesidades y urgencias producidas por la pandemia. Esta figura posibilita una mejor visualización de las acciones llevadas a cabo para proteger y apoyar a niños, niñas y adolescentes en diversos ámbitos. Se adjunta también una línea de tiempo (diagrama 13) con los acontecimientos más importantes respecto a medidas sanitarias y acciones enfocadas en NNA, para visualizar en el tiempo las medidas adoptadas.

Diagrama 12
Costa Rica: nuevos planes y programas dirigidos a NNA a causa de contexto COVID-19



Fuente: Elaboración propia.

Diagrama 13
Costa Rica: línea de tiempo de medidas frente al COVID-19 y principales acciones enfocadas en NNA



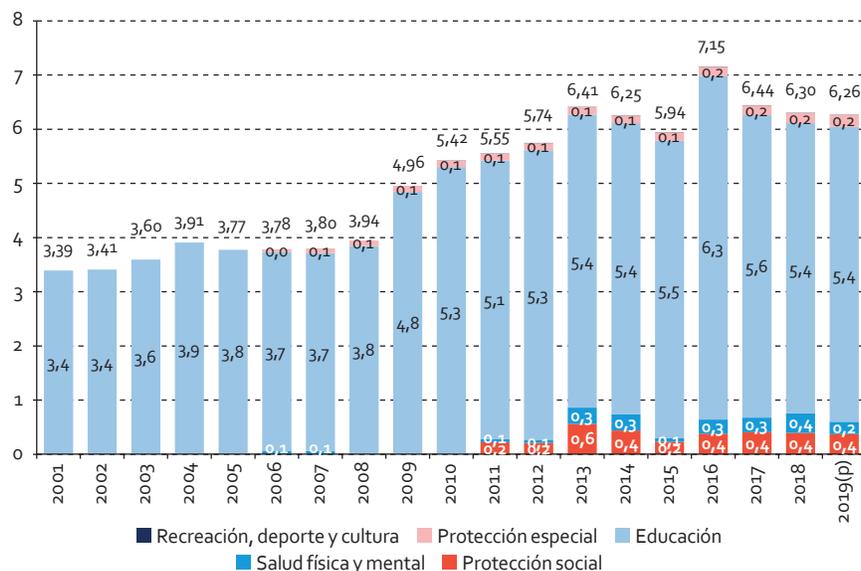
Fuente: Elaboración propia.

4. Resultados de la inversión pública en NNA

Las cifras oficiales utilizadas para el caso de Costa Rica corresponden a la información de ejecución presupuestaria o de informes de resultados disponible en cada institución a cargo de los programas identificados antes mencionados. Fue posible identificar 23 programas con información detallada de gasto para el 2018. En forma paralela, se consultaron las principales políticas y planes enfocados a niñez y adolescencia, como el Plan Nacional para el Desarrollo de Estrategias de Prevención y Erradicación de la Violencia Contra Niños, Niñas y Adolescentes, el Plan Estratégico Nacional de Salud de las Personas Adolescentes (PENSPA) y la Política Nacional de Niñez y Adolescencia, entre otros.

El gráfico 10 muestra los resultados de nuestras estimaciones del gasto público en infancia. La serie de inversión pública en infancia para Costa Rica muestra una tendencia al alza desde 2001 hasta 2013, pero se vio interrumpida por dos periodos de contracción que dieron como resultado que para el 2019 la inversión en infancia alcanzara un 6,26% del PIB con una notable concentración en los recursos de Educación de un 5,4% del PIB, seguido por Protección social con un 0,4%. Las categorías de Salud física y mental, y protección especial concentran un 0,2% del PIB cada una, mientras que Recreación, deporte y cultura tuvo recursos menores al 0,001% del PIB en 2019.

Gráfico 10
Costa Rica: gasto público dirigido a NNA por categorías, 2001-2019
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras oficiales.

Nota: (p) provisional.

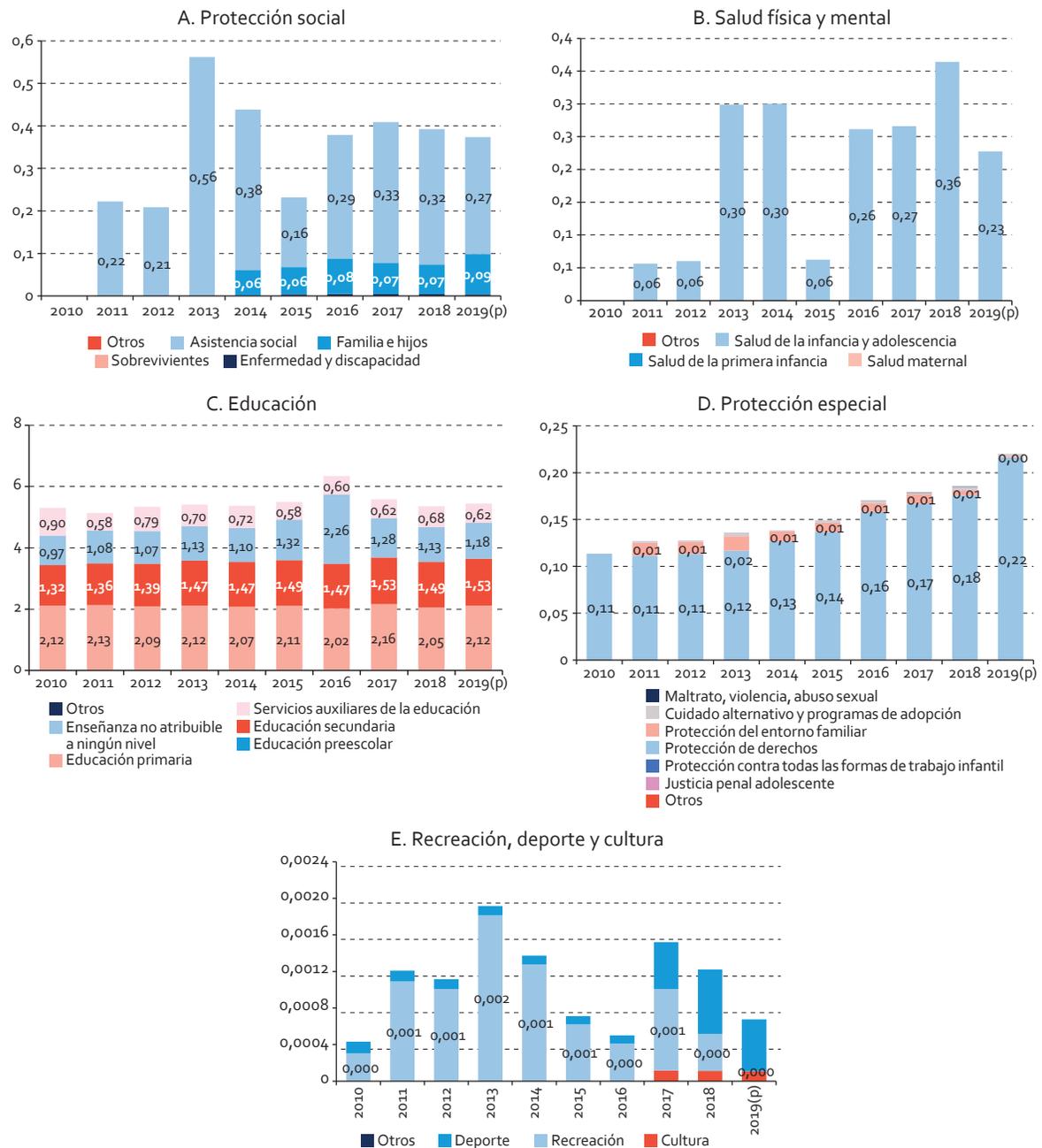
Es importante destacar que en el caso de Costa Rica existe a nivel constitucional un piso mínimo para el financiamiento de la educación pública. El artículo 78 de la Constitución indica: "en la educación estatal, incluida la superior, el gasto público no será inferior al ocho por ciento (8%) anual del producto interno bruto, de acuerdo con la ley, sin perjuicio de lo establecido en los artículos 84 y 85 de esta Constitución".

El gráfico 11 muestra cómo fueron usados los recursos de acuerdo con las subcategorías de inversión pública en infancia. Para Protección social la subcategoría de asistencia social concentra la mayor cantidad de recursos con un 0,27% del PIB para el año 2019, la sigue familia e hijos con un 0,09% del PIB. En salud física y mental, los recursos fueron asignados solo a la subcategoría de Salud de la infancia y la adolescencia. En Educación se logra apreciar claramente la distribución por los ciclos educativos, si bien educación primaria concentra la mayor cantidad de recursos con un 2,12% del PIB para 2019, cabe mencionar que no fue posible desagregar la educación preescolar que se encuentra contenida en esta

partida y se optó por clasificarla como educación primaria. La distribución sigue con educación secundaria con un 1,53% del PIB, enseñanza no atribule a otros niveles con un 1,18% del PIB y servicios auxiliares de la educación con un 0,62% del PIB.

La subcategoría de Protección especial se concentró principalmente en protección de derechos con un 0,22 del PIB, le sigue protección en el entorno familiar y cuidado alternativo y programas de adopción con una pequeña proporción de recursos. Finalmente, la categoría Recreación, deporte y cultura concentra sus recursos solo en recreación.

Gráfico 11
Costa Rica: gasto público dirigido a NNA por subcategorías, 2001-2019
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras oficiales.

C. Perú²⁶

Al igual que Chile y Costa Rica, el Perú firmó la Convención de Derechos del Niño en 1990. Desde aquella fecha, el Estado peruano se compromete en velar por la protección y promoción de derechos de niños, niñas y adolescentes. Para cumplir con este compromiso, se crea un marco legislativo e institucional. Se destacan a continuación las adaptaciones más relevantes:

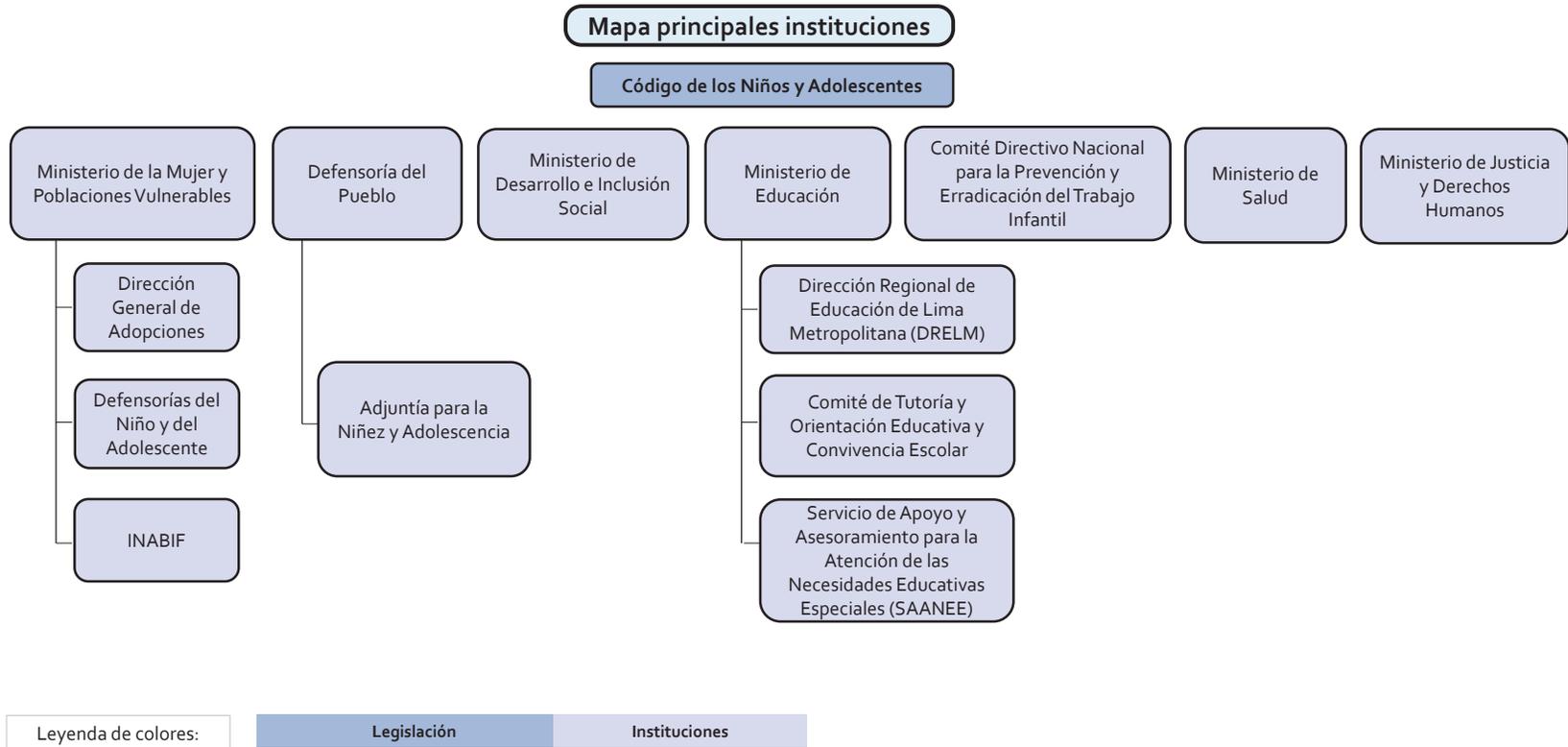
- Implementación en 1998 de la Ley de protección Frente a la Violencia Familiar (Ley 26260).
- En 2000 se aprueba el Código de los Niños y Adolescentes (Ley 27.337).
- En 2003 se dicta la Ley General de Educación (Ley 28.044).
- Se crea la Ley que fomenta la reinserción escolar por embarazo (Ley 29600) en el año 2010.
- En 2013, se establece la Ley de Promoción de la Alimentación Saludable Para Niños, Niñas y Adolescentes (Ley 30.021).
- Se implementan en el año 2015 la Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar (Ley 30.364), la Ley Que Prohíbe el Uso de Castigo Físico y Humillante Contra los Niños, Niñas y Adolescentes (Ley 30.403) y la Ley que promueve y garantiza la práctica del deporte y la educación física en los diferentes niveles de la educación básica pública (Ley 30.432).
- En 2017 se establece el Código de Responsabilidad Penal de Adolescentes (Decreto Legislativo 13.48).
- En 2019 se dicta la Ley que modifica el Código Penal respecto a las sanciones del delito de explotación sexual en sus diversas modalidades y delitos conexos, para proteger con especial énfasis a las niñas, niños, adolescentes y mujeres (Ley 30.963).
- Se crea en 2020 la Ley de urgencia médica para la detección oportuna y atención integral del cáncer del niño y del adolescente (Ley 31.041).

Asimismo, de manera complementaria se instauran políticas y planes para poder garantizar la implementación de programas y acciones enfocados en proteger y promover los derechos de niños, niñas y adolescentes. Entre estos, se destaca el Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia, implementado desde el 2012.

En este marco, las principales instituciones públicas que promueven iniciativas y acciones enfocadas en esta población son (véase diagrama 14): el Ministerio de Desarrollo Social e inclusión Social (MIDIS), el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

²⁶ Se agradecen los comentarios recibidos por parte de Ana Maria Guemez y Carlos Calderon (Oficiales de la Oficina de UNICEF-Perú).

Diagrama 14
Perú: principales instituciones con programas dirigidos a NNA



Fuente: Elaboración propia.

1. Mediciones anteriores

A fin de contar con una base sobre la cual comparar y contrastar los hallazgos del estudio de caso, se analizaron las experiencias y estudios previos de medición de gasto público en infancia en el Perú. Tanto la plataforma de SITEAL como estudios realizados por UNICEF en 2014 y 2015 fueron usados como base programática.

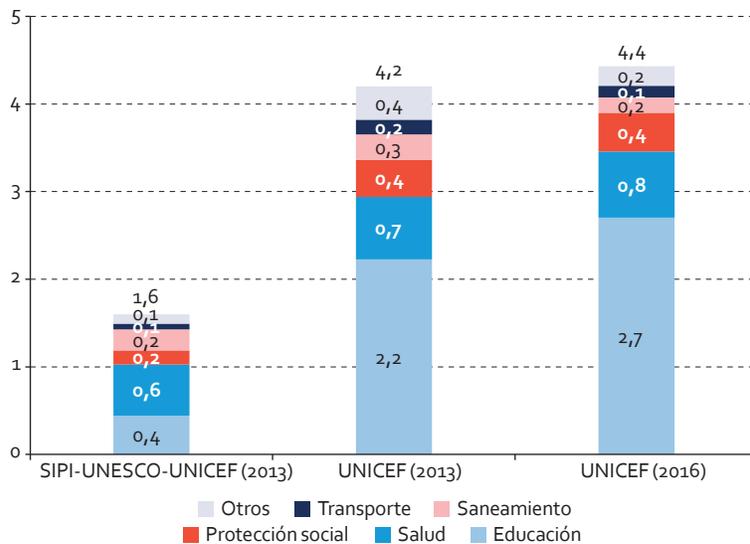
En el caso de SITEAL (2019), los programas identificados corresponden a primera infancia (0 a 8 años) y a educación (hasta 17 años). En total para todo el espectro de infancia, SITEAL identifica 14 programas principales. Hay en común 13 programas con la identificación efectuada en base al modelo propuesto.

En el caso del estudio de UNICEF (2014), los programas identificados corresponden a niñez y adolescencia (0 a 17 años) y se identifican 35 programas e intervenciones. Hay en común 8 programas con la identificación efectuada en base al modelo propuesto. Cabe destacar que, al realizar el contraste entre los programas identificados según el modelo propuesto y los estudios mencionados, se aplicó el filtro respecto a la inversión directa, que en el caso del estudio UNICEF, corresponden en su mayoría a gasto indirecto y/o ampliado.

Para el segundo estudio (UNICEF, 2015), con foco en primera infancia, se identifican 9 programas y 2 planes/estrategias principales enfocados a esta población; la cantidad de programas presentados se replica en su totalidad en los hallazgos del presente estudio.

El gráfico 12 presentan los resultados de inversión en niños, niñas y adolescentes referentes a UNICEF y dos trabajos colaborativos de UNICEF con diversos ministerios del Perú. Los resultados revelan una estructura de gasto similar, el estudio UNICEF muestra que se destina un 70,1% de los recursos en gasto específico para primera infancia mientras que el informe de colaboración del 2014 revela una proporción del 75% de los recursos, el gasto no específico destina una proporción de recursos equivalentes a un 29,9% y un 25% respectivamente para cada estudio.

Gráfico 12
Perú: gasto público en infancia, resultados de mediciones anteriores, 2013 y 2016
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de UNICEF-MEF-MIMP-MIDIS-MCLCP (2014) "Gasto Público en las Niñas, Niños y Adolescentes en el Perú. Metodología y Seguimiento", SIPI-UNESCO-UNICEF (2015) "La inversión en la primera infancia en América Latina", y UNICEF-MEF-MIMP-MIDIS-MCLCP-MINEDU-MINSA (2017) "Gasto Público en las Niñas, Niños y Adolescentes".

Las mediciones siguen clasificaciones por categorías, las cuales siguen la metodología de clasificación por finalidad de las estadísticas del Ministerio de Economía y Finanzas del Perú. Salud y Educación son las categorías con mayor concentración de recursos. En el estudio UNICEF la categoría de salud concentra un 36,5% de los recursos para primera infancia, seguida por Educación con un 27,7%, mientras que en los dos estudios de UNICEF en conjunto con el Perú, la categoría Educación concentra un 53% en 2013 y un 61% en 2016 seguida por Salud con un 17% en ambos informes. Más atrás están las categorías de Saneamiento y Protección social, esta última registra una proporción del 10% en los tres informes, mientras que Saneamiento concentra un 15,1% en el documento UNICEF, un 7% en el estudio de colaboración del 2014 y un 4% en el del 2017.

En una próxima sección se presentan en detalle las estimaciones de la inversión en niñas, niños y adolescentes, sin embargo con el objetivo de contrastar los principales resultados se expondrán algunas cifras. Las diferencias metodológicas dificultan este ejercicio pero el trabajo de UNICEF-MEF-MIMP-MIDIS-MCLCP 2014 considera, al igual que nuestro estudio, la población entre los 0 a 17 años. Además es posible estimar la inversión directa a través de los resultados entregados la cual es de un 3,15% del PIB en 2013, cercano al 3,12% del PIB estimado en el presente informe.

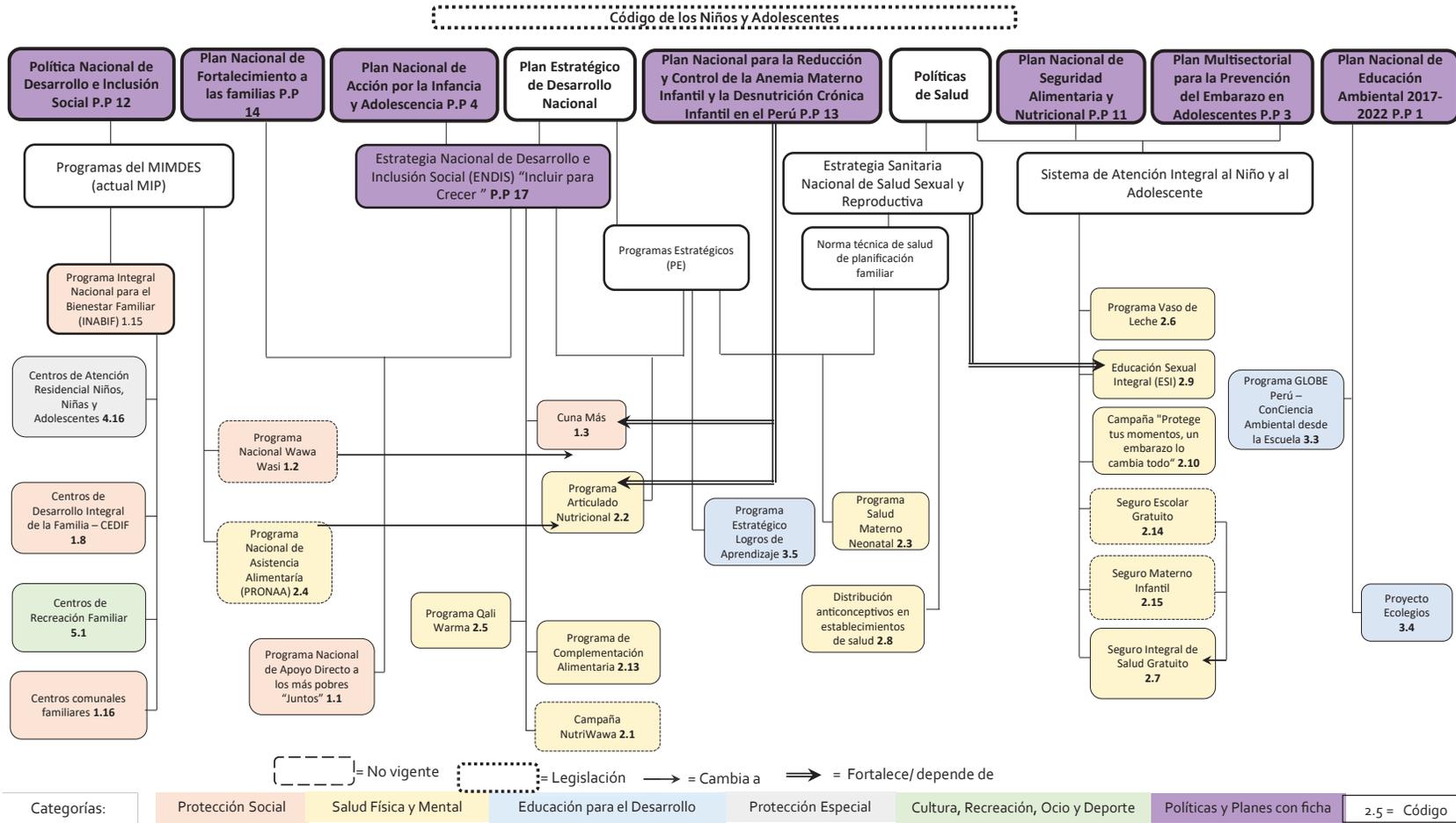
2. Planes, políticas y programas

La Ley 27.337 establece desde el 2000 el Código de los Niños y Adolescentes, que rige como marco protector de los derechos de los niños, niñas y adolescentes y se relaciona directamente con el Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia (PNAIA). Se registraron 17 políticas, planes y estrategias que se vinculan y benefician, directa o indirectamente, a la población infantil y adolescente. Dentro de las políticas enfocadas específicamente en esta población, se destaca la Política Nacional de Prevención y Tratamiento del Adolescente en Conflicto con la Ley Penal (PNAPTA).

Dentro de las estrategias y planes con foco prioritario en esta niñez y adolescencia se encuentran la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social "Incluir para Crecer, la Estrategia Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, Plan Nacional para la Reducción y Control de la Anemia Materno Infantil y la Desnutrición Crónica Infantil en el Perú y el Plan Multisectorial para la Prevención del Embarazo en Adolescentes. Además, se registraron 4 planes enfocados exclusivamente a educación. En cuanto a los programas, se registraron y clasificaron **93 programas** (tanto intervenciones como instituciones con oferta programática específica en infancia).

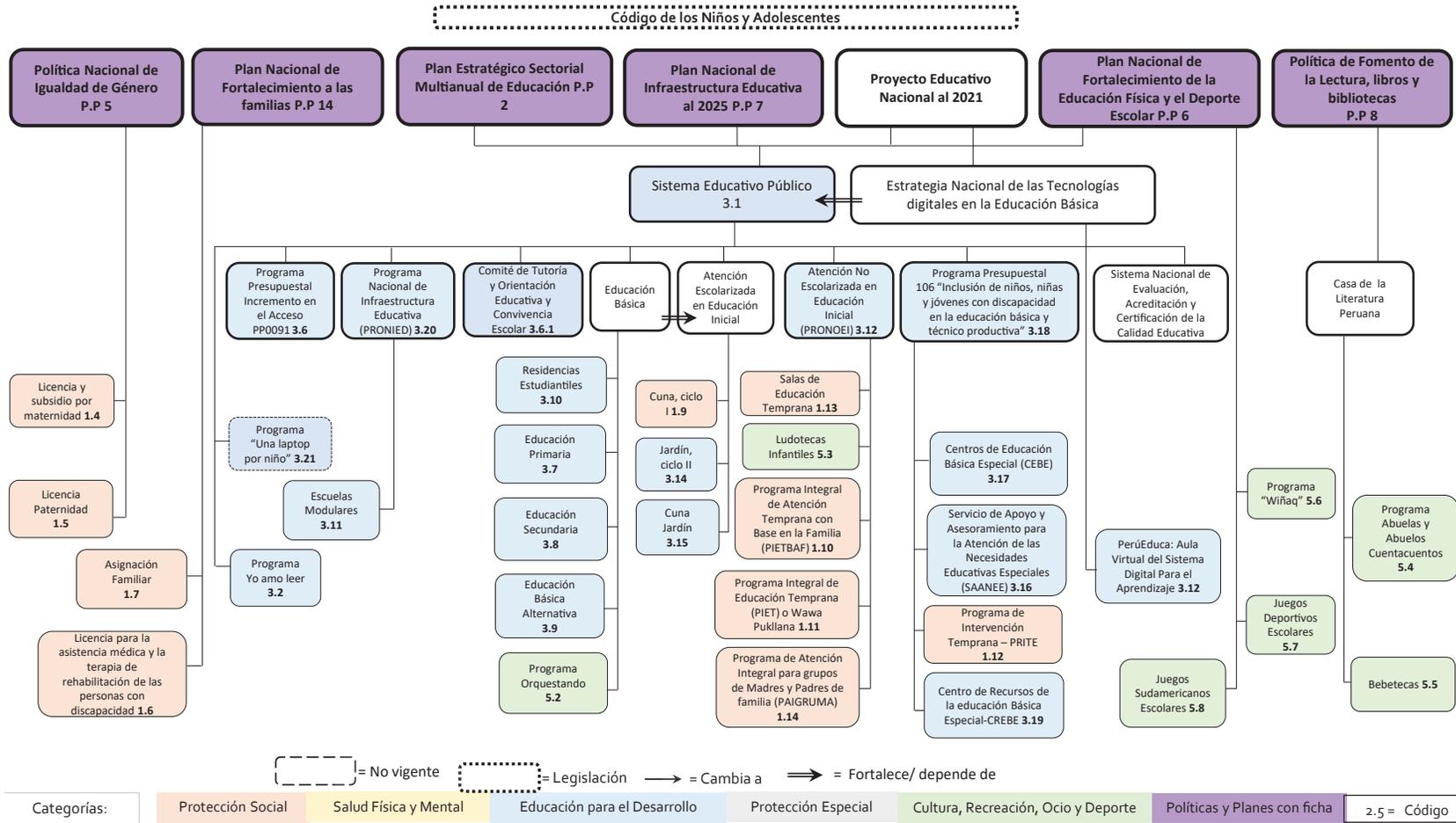
En el caso del Perú, al igual que Costa Rica, se dividió en tres partes el mapa para visualizar toda la oferta programática y sus respectivas relaciones, además de los mapas correspondientes a la oferta programática por categoría y el mapa con las principales instituciones a cargo de programas e intervenciones enfocadas en niñez y adolescencia. A continuación, se adjunta el mapa de las principales instituciones enfocadas en NNA seguido por el mapa total de la oferta programática (véase el diagrama 15).

Diagrama 15
Perú: programas dirigidos a NNA (parte 1)



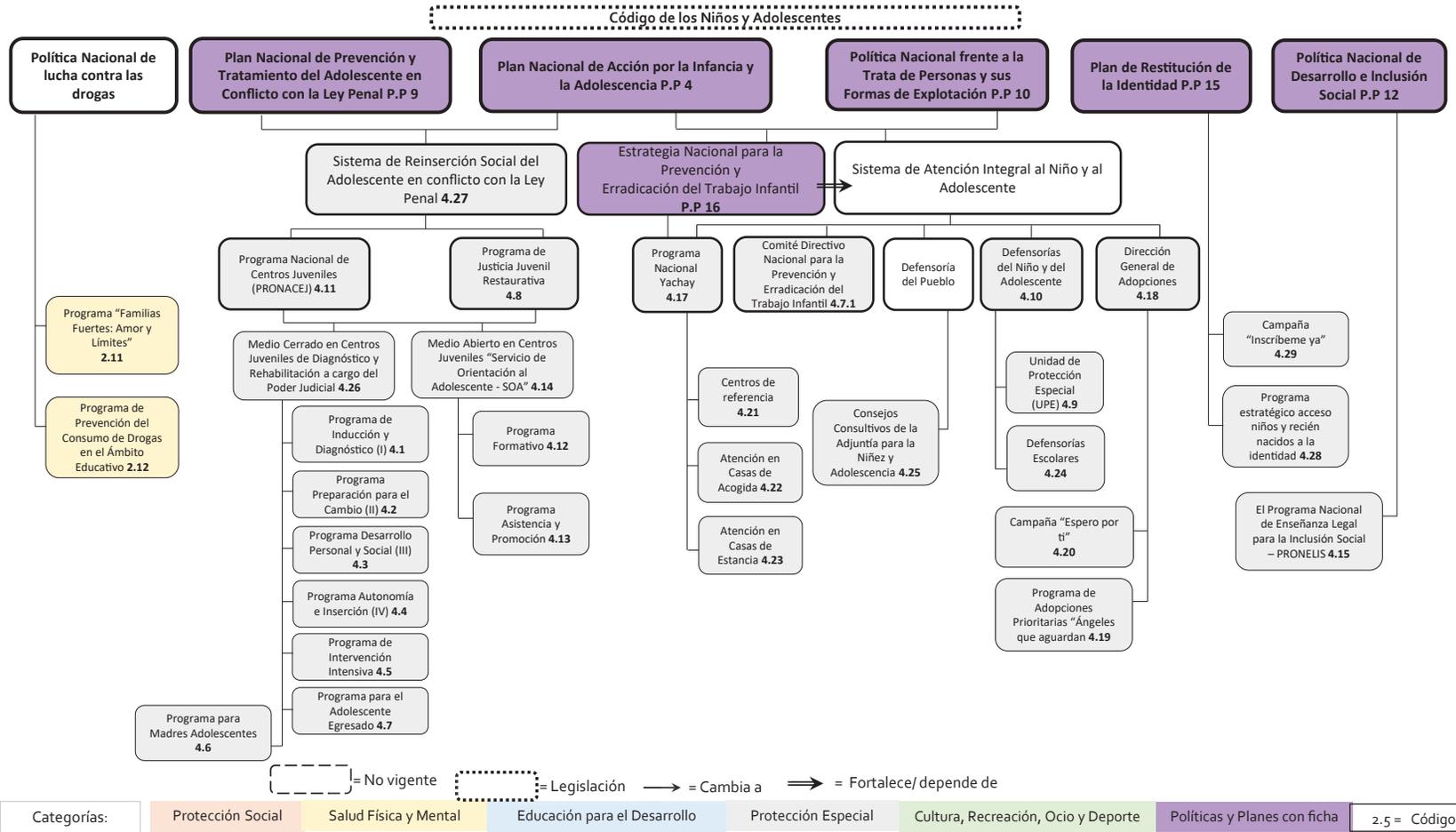
Fuente: Elaboración propia.

Diagrama 15
Perú: programas dirigidos a NNA (parte 2)



Fuente: Elaboración propia.

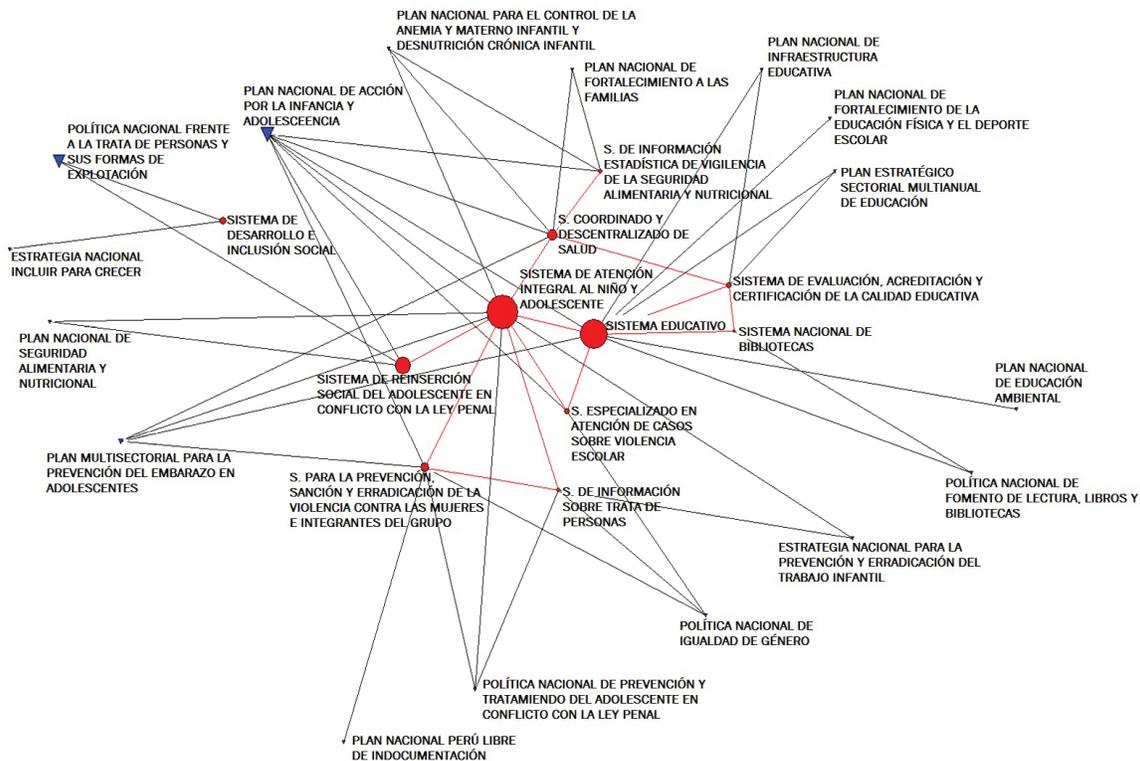
Diagrama 15
Perú: programas dirigidos a NNA (parte 3)



Fuente: Elaboración propia.

Para la elaboración del mapa de redes, se analizaron 11 sistemas que, directa o indirectamente, están orientados a niñez y adolescencia y a su vez, se relacionaron con 17 políticas, planes y estrategias enfocadas en niños, niñas y adolescentes. El Sistema 1 (véase el diagrama 16) es el que vincula la mayor cantidad de políticas/planes, siendo el Sistema de Atención Integral al Niño y Adolescente, seguido por el Sistema Educativo. Por otro lado, el Plan Nacional de Acción por la Infancia y Adolescencia se vincula con los sistemas más influyentes respecto a NNA.

Diagrama 16
Perú: mapa de redes de las políticas, planes y sistemas dirigidos a NNA



Fuente: Elaboración propia.

3. Respuesta del Perú al COVID-19 para NNA

En el caso del Perú, diversos programas enfocados en niños, niñas y adolescentes han sufrido modificaciones para adaptarse a las nuevas necesidades y a la vez, han surgido nuevas iniciativas y acciones para hacer frente a los problemas desencadenados por la actual crisis sanitaria.

Se identifican tres programas o conjuntos de programas ya existentes -identificados por el presente estudio- que son modificados, al agregarse componentes o adaptando sus acciones al contexto actual. El Ministerio de Desarrollo Social modifica los programas Cuna Más, Qali Warma y Juntos, frente a las nuevas necesidades y desafíos que presenta la emergencia sanitaria. De este modo, el programa Cuna Más realiza una serie de modificaciones e implementaciones de nuevos componentes. Entre estas se encuentran la entrega de bienes y servicios, como kits para higiene y protección contra el COVID-19, que se entregan a las familias beneficiarias, las canastas de alimentos para las familias usuarias del Servicio de Cuidado Diurno, el programa de cocina "Cocinando con Cuna Más", contenido audiovisual para niños y niñas. Se destaca entre estas acciones la intervención Temporal para la Primera Infancia, la cual consiste en un seguimiento a hogares rurales, se orienta a padres, madres y/o cuidadores sobre el cuidado saludable, crianza y aprendizaje infantil, y refuerzan las prácticas saludables para prevenir el COVID-19 y garantizar acceso al Paquete Integrado de Servicios Priorizados.

En el caso del programa Qali Warma, se habilita una Atención alimentaria complementaria en personas en situación de vulnerabilidad (Decreto Legislativo 1472).

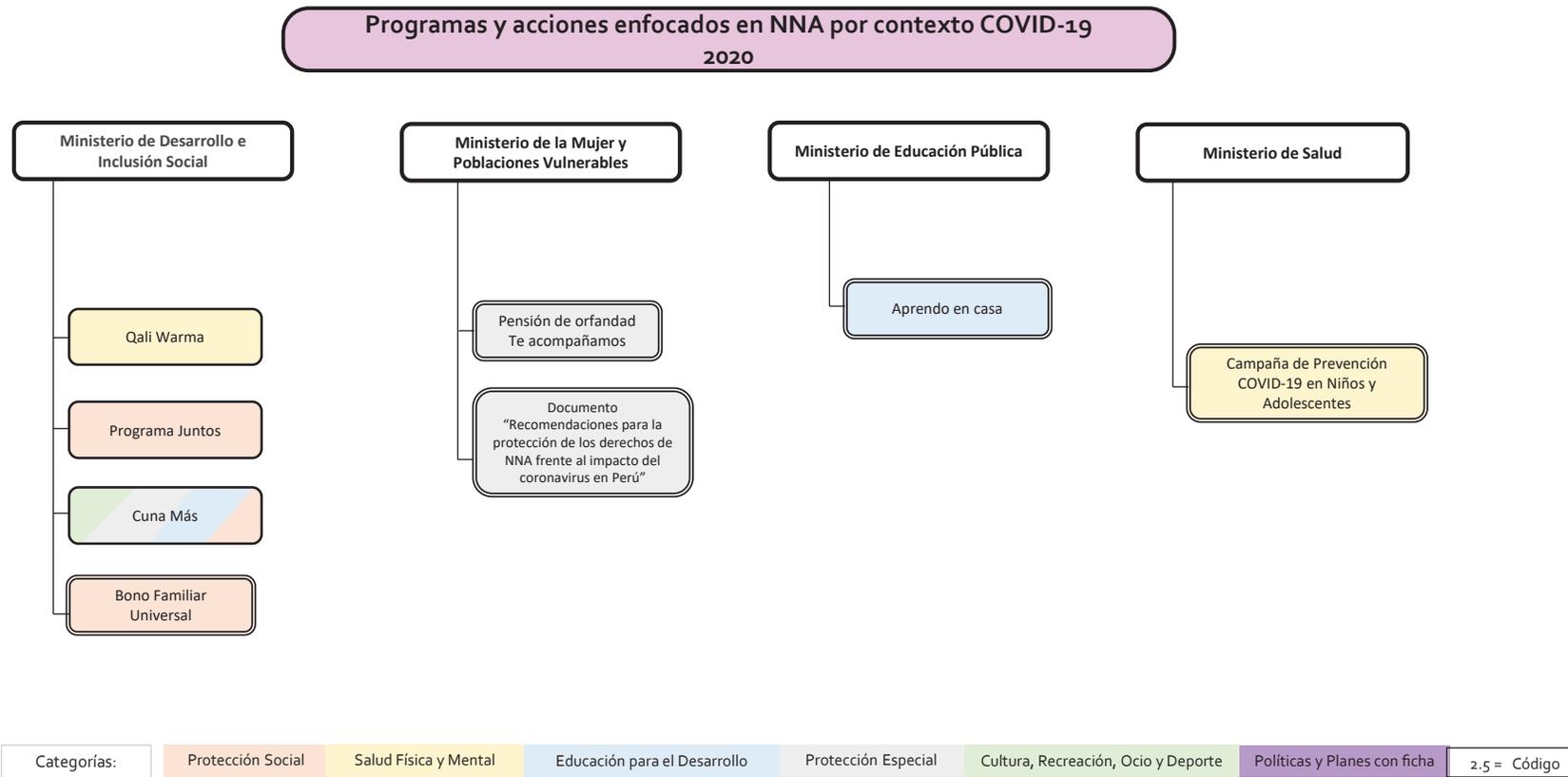
A su vez, el programa Juntos implementa la entrega de un subsidio de 200 soles (Decreto Urgencia 095-2020) cada dos meses a las madres de niños menores de 2 años de edad (24 meses) para contrarrestar los efectos socioeconómicos del COVID-19, el cual impacta fuertemente a niños, niñas y adolescentes y, además, se adelanta el pago de las transferencias monetarias que entrega el programa.

Del mismo modo, el gobierno peruano ejecuta una serie de nuevas acciones y planes para apoyar a los niños, niñas y adolescentes durante la crisis sanitaria de COVID-19. Se identifican cinco nuevos programas y acciones:

- Desde el Ministerio de Educación Pública se implementa el programa Aprendo en casa que consiste en un programa de televisión creado con el objetivo de continuar con las clases escolares, con un módulo especial para la Educación Básica Especial.
- El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables ejecuta una nueva pensión de orfandad, llamada "Te acompañamos", enfocada en niños, niñas y adolescentes huérfanos de padres fallecidos a causa del COVID-19, que consiste en un aporte de \$200 soles mensuales, entendiendo que los efectos de la pandemia significan un aumento en la pobreza monetaria de esta población.
- Desde el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social se implementa desde abril 2020, el Bono Familiar Universal, que consiste en un depósito de la suma de 760 soles (Decreto 098-2020), para ayudar a familias en condición de vulnerabilidad frente a la crisis socioeconómica a raíz de la pandemia.
- Finalmente, desde el Ministerio de Salud, se implementa la campaña de Prevención COVID-19 en Niños y Adolescentes, la cual consiste en materiales sobre las medidas de prevención para evitar el contagio del COVID-19 en niños y adolescentes.

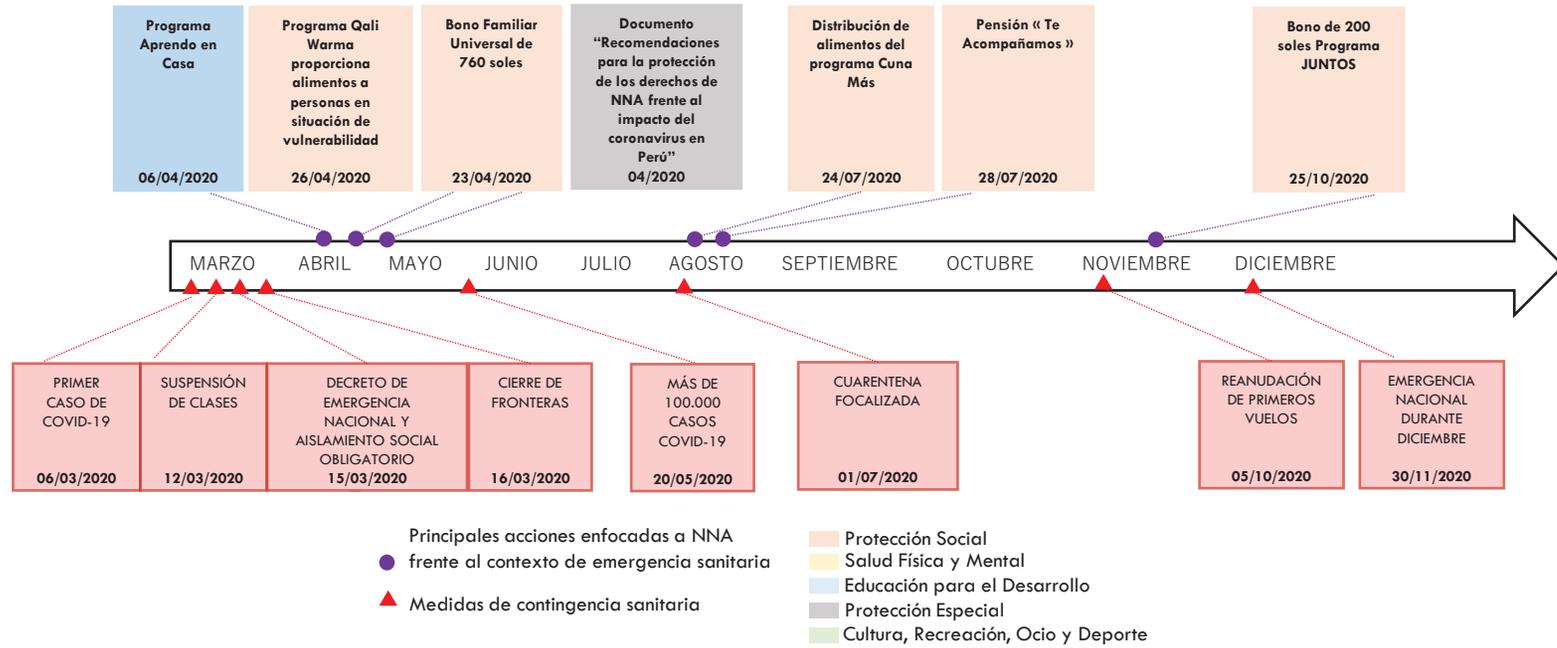
El diagrama 17 permite visualizar la oferta programática que el Perú implementa para proteger y apoyar a niños, niñas y adolescentes durante el contexto de pandemia por COVID-19. El diagrama 18 muestra la línea de tiempo con los acontecimientos más importantes respecto a medidas sanitarias y acciones enfocadas en NNA en el Perú.

Diagrama 17
Perú: nuevos planes y programas dirigidos a NNA a causa de contexto COVID-19



Fuente: Elaboración propia.

Diagrama 18
Perú: línea de tiempo de medidas frente al COVID-19 y principales acciones enfocadas en NNA



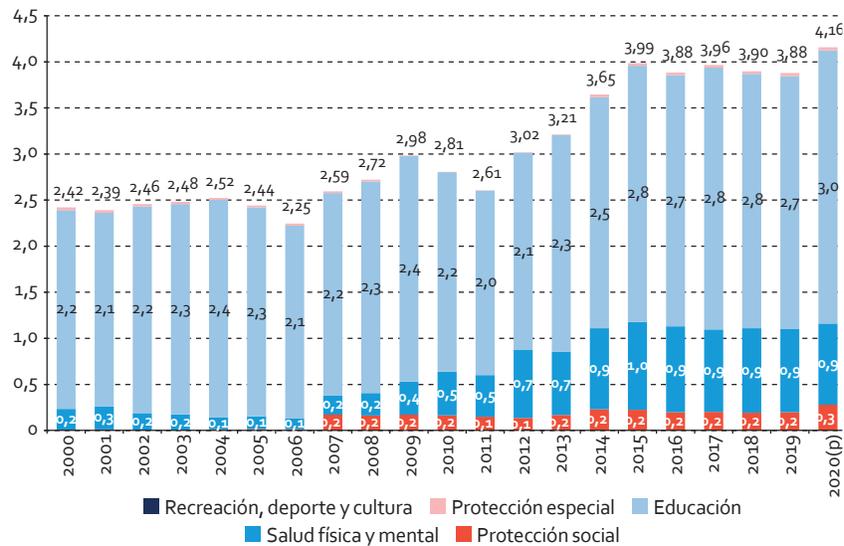
Fuente: Elaboración propia.

4. Resultados de la inversión pública en NNA

En el caso del Perú la principal fuente de información fue el Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la plataforma de seguimiento de la ejecución presupuestal (consulta amigable). Mediante este portal fue posible acceder a la desagregación deseada y cuantificar 21 programas para el 2020.

Se logró recopilar información desde 2000 hasta 2020 (gráfico 13). De los tres estudios de casos, el Perú es el que presenta mayor cantidad de años disponibles. Se evidencian varios momentos: desde 2000 a 2005 el gasto es estable en términos del PIB en torno a 2,5%; desde 2006 a 2015 el gasto dirigido a infancia muestra una tendencia al alza alcanzando 4% del PIB ese último año; entre 2016 y 2019 el gasto se sitúa en torno a 3,8% del PIB y finalmente en 2020 la inversión en NNA alcanzó 4,16 % del PIB.

Gráfico 13
Perú: gasto público dirigido a los NNA por categoría, 2000-2020
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras oficiales.

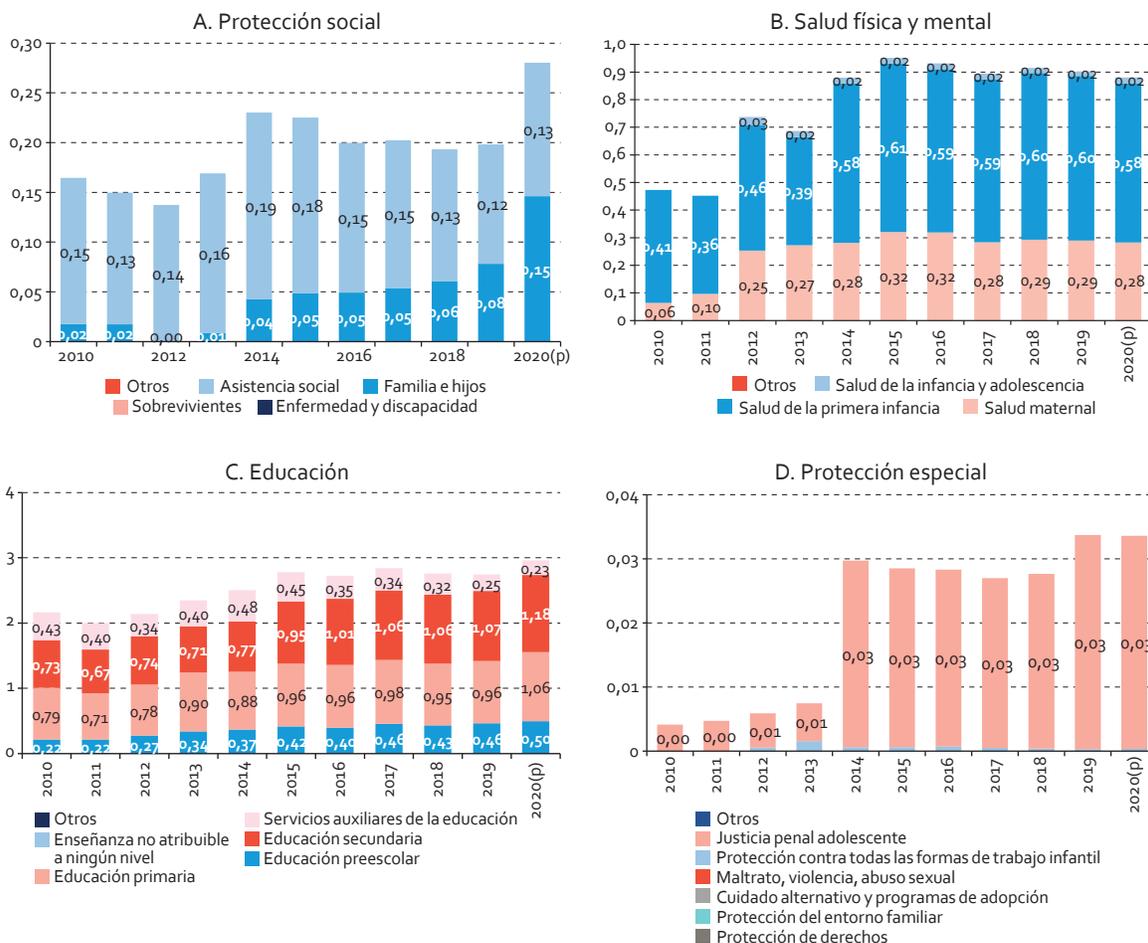
Nota: (p) provisional.

Al igual que los otros dos casos de estudio, Educación es la categoría con mayores recursos, del orden de 3% del PIB, le sigue Salud física y mental con un 0,9% del PIB y Protección social con un 0,3% del PIB. Finalmente, la categoría Protección especial presenta recursos del orden de 0,03% del PIB. En el caso de Recreación, deporte y cultura no fue posible desagregar la información cuantitativa de los programas para la población objetivo por tanto no se dispone de datos en esta categoría.

De acuerdo con el destino de recursos por subcategoría, en el caso de Protección social es asistencia social (con un 0,13% del PIB) y familia e hijos (con un 0,15% del PIB) las subcategorías que concentran los recursos en el año 2020, este último con aumento de casi el doble en comparación con el año anterior, esto por la respuesta vía transferencias a través del bono familiar universal para los beneficiarios del programa "Juntos". En salud física y mental, la salud a la primera infancia alcanza una inversión del orden de 0,58%, la más alta en esta categoría, seguida por salud maternal con un 0,28% del PIB, mientras que salud de la infancia y el adolescente alcanza un 0,02% del PIB.

En la categoría de Educación, al igual que en Costa Rica se aprecia claramente los recursos utilizados por ciclo educativo, siendo educación secundaria la mayor con un 1,18% del PIB, con una proporción similar se destina 1,06% del PIB a educación primaria, mientras que el ciclo preescolar es el menor con un 0,5% del PIB, además se asignan recursos a servicios auxiliares de la educación del orden de 0,23% del PIB. Finalmente, en Protección especial los recursos se destinan a la subcategoría de justicia penal adolescente con un volumen del 0,03% del PIB.

Gráfico 14
Perú: gasto público dirigido a NNA por subcategorías, 2010-2019
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras oficiales.
 Nota: (p) provisional.

IV. Reflexiones finales

La realización de este manual consistió en un largo trabajo de recopilación de la información disponible, tanto cualitativa como cuantitativa; la revisión de estudios anteriores sobre estimaciones del gasto dirigido a NNA y la realización de diversos ejercicios en base a los tres estudios de casos (Chile, Costa Rica y Perú) que presentamos en este documento.

A continuación, resumimos los principales hallazgos de este largo trabajo:

- Primero, la oferta programática para NNA es muy dispar en los tres países: se identificaron **220 programas** dirigidos a NNA en el caso de Chile, **116 programas** en el caso de Costa Rica y **93 programas** en el caso del Perú. En términos de gasto este alcanza 5,2% del PIB en 2020 en Chile, 6,3% del PIB en 2019 en Costa Rica y 4,2% del PIB en 2020 en el Perú.
- Segundo, el gasto en educación es el más importante en los tres casos: en Chile alcanza 3,7% del PIB, 5,4 % en el caso de Costa Rica y 3% en el caso del Perú. Además de contar con más recursos, en general los sistemas educativos cumplen un rol aglutinador de las políticas hacia la infancia (tal como se evidencia en los mapas de redes de los tres casos de estudio): la escuela suele ser la puerta de entrada para el resto de la política social.
- Tercero, el gasto en protección social es la segunda categoría más importante después de educación (excepto para el Perú): alcanza 2,7%, 0,4% y 0,3% del PIB en Chile, Costa Rica y el Perú respectivamente. Esto incluye las transferencias por concepto de asignaciones familiares y asistencia social dirigidas a las familias.
- Cuarto, el gasto en salud se encuentra subvaluado en este estudio, pues alcanza a penas 0,1%, 0,2% y 0,3% del PIB. Esta subvaloración sucede porque aunque se identifiquen los programas de salud dirigidos a NNA en los países estos no cuentan con sistemas presupuestarios a nivel de programas en salud para contabilizar los recursos asignados. Sin duda este es un tema de vital importancia para mejorar en todos los países considerando la relevancia que tiene la salud de los NNA y el monitoreo que se le debe hacer tanto a nivel de los recursos como a nivel de impacto de los programas de salud.
- Finalmente, el gasto asociado a las categorías de protección especial y recreación, cultura y deporte es muy pequeño en los tres países. En el caso de protección especial, tal como ocurre con la categoría salud, se identifican programas, pero los países no informan sobre la ejecución de estos. En el caso de recreación, cultura y deporte, los programas existentes en los países son pequeños en recursos asignados, resultando insuficientes para tener un impacto real sobre el bienestar de los NNA. Esta situación se debe indudablemente a la poca relevancia que se le atribuye a los programas de recreación, cultura y deporte. Resulta clave entonces revertir esta situación.

Uno de los mayores desafíos para lograr medir el gasto público dirigido a ciertos grupos poblacionales consiste en juntar dos mundos que muy a menudo no conversan: el mundo de las políticas públicas con su enfoque de derecho, con el mundo de las finanzas públicas, de la presupuestación y su clasificación contable. Esta propuesta de manual trata de conjugar estos dos mundos.

En los estudios de medición de gasto público dirigido a grupos poblacionales, existen diversas metodologías, que como se ha mostrado presentan diferentes clasificaciones, categorías, tipo de gasto, entre otros. Adicionalmente, una de las dificultades que puede encontrarse en las propuestas anteriores de medición es la referida al gasto "ampliado", que depende de ponderadores poblacionales y de otros supuestos que restan precisión y solidez al ejercicio.

En este documento, el análisis se enfoca en los programas e intervenciones que tienen como población-objetivo los NNA, y se optó por no adentrarse en los supuestos. El uso de ponderadores poblacionales no fue aquí considerado. También se optó por una clasificación que sea amigable con el público general que está acostumbrado a la clasificación funcional destacando una nueva categoría (Protección especial) que refiere a la protección de los derechos de los NNA.

Por el lado de las bondades, lo que propone este manual es realizar una visión comprensiva de la política a la infancia a partir de una mirada inductiva, desde los programas dirigidos a NNA para llegar al nivel general de la política pública. De esta forma, puede realizarse un análisis por categorías y subcategorías, por tipo de acción y si los programas cuentan con la información, también por tramo etario. Por otro lado, permite construir la información a lo largo del tiempo, constituyendo una serie de tiempo, para poder así continuar con futuras mediciones, complementando la mirada. Esto ofrece una oportunidad, al tener un observatorio que facilite la evaluación y monitoreo, dentro de la lógica de que pueda servir como instrumento para la toma de decisiones en el diseño e implementación de las políticas públicas en niñez y adolescencia. Asimismo, este manual concibe el gasto público en infancia no como subconjunto del gasto social, puesto que, por ejemplo, los programas relativos a justicia infantil no se encuentran en las funciones sociales. Se intenta, de esta manera, visibilizar categorías de gasto público que hasta el momento han estado invisibilizadas. Esto aplica sobre todo para la categoría de Protección Especial, que contiene justicia juvenil, entre otras subcategorías.

Por el lado de las restricciones, se encuentra la dificultad de recopilación de información exhaustiva, tanto cualitativa como cuantitativa. El proceso de recopilación resulta bastante complejo, puesto que en muchas ocasiones no hay información suficiente o actualizada. Sin embargo, esta dificultad puede mitigarse con el apoyo de equipos de la administración de gobierno, que complementen los vacíos existentes. Por otro lado, existe una gran dificultad respecto a las fronteras del clasificador. Poniendo el ejemplo de un programa que brinda servicios de salud bucal a escolares, ¿qué elementos son protección social o educación o salud? Si se toma como guía el gasto administrativo puede resultar en una categoría, pero si se toman las acciones concretas, en otra. En base a esta dificultad, la solución, al existir fronteras del clasificador, es guiarse por el objetivo del programa. Otra inquietud existente remite a la categoría de Protección Especial; requiere mayor trabajo de recopilación de información al existir vacíos, y eventualmente, más trabajo de interacción con equipos de gobierno y contrapartes, al ser una de las categorías más invisibilizadas.

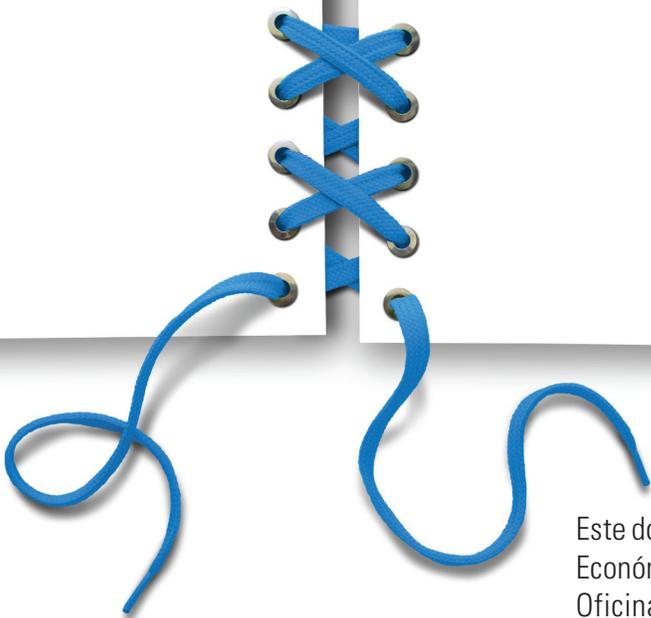
Esta propuesta de manual puede constituir un avance importante si es que se logra aplicar a más países para tener una mirada regional y comparable. El dialogo con los países resulta imperioso para poder complementar y mejorar las políticas y los programas dirigidos a NNA y su bienestar resultante.

Bibliografía

- Adema, W. y P. Fron (2020), «The OECD SOCX Manual – 2019 edition. A guide to the OECD Social Expenditure Database», Paris, OCDE, pág. 58.
- Alcázar, L. y A. Sánchez (2016), «El gasto público en infancia y niñez en América Latina y el Caribe: ¿Cuánto y cuán efectivo?», Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Astudillo, D. y J. Leppe (2020), «Oferta de programas para el desarrollo integral de la primera infancia: Revisión exploratoria», *Revista Chilena de Pediatría*, vol. 91, No. 4, Agosto, Santiago de Chile.
- Barrett, D. y P. Veerman (2012), «Article 33 protection from narcotic drugs and psychotropic substances. A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child.», ed. Philip E. Veerman, Boston: Martinus Nijhoff Publishers.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo (2016), «El gasto público en infancia y niñez en América Latina y el Caribe», Washington, D. C.
- Buaiz, Y. E. (2003), «Introducción a la doctrina para la protección integral de los niños».
- Cantwell, N. y A. Holzscheiter (2008), «Article 20. Children deprived of their family environment», *Reference and Research Book News*, vol. 23, No. 1 (container-title: Reference and Research Book News). Publicación de las Naciones Unidas.
- Cecchini, S. y R. Martínez (2000), «Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos.», Libros de la CEPAL N.11 (LC/G.2488-P), Santiago, Chile.
- Colacce, M., P. Manzi y V. Tenenbaum (2017), «Gasto público social en la infancia y adolescencia en el Uruguay», Serie Estudios y perspectivas de la Oficina de la CEPAL en Montevideo (LC/MVD/TS.2017/4), Montevideo.
- Collinao, M. P. y otros (2016), «Estimación de las erogaciones sociales a partir del sistema de cuentas nacionales», *Manuales de la CEPAL N. 5* (LC/L.4273), Santiago, Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2017), *Panorama Social de América Latina 2017* (LC/PUB.2018/1-P), Santiago, Chile.
- Comisión Europea y Oficina Estadística de las Naciones Unidas (2016), *European system of integrated social protection statistics: ESSPROS : 2016 edition*.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1999), «Observación general N° 11. Planes de acción para la enseñanza primaria. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ICESCR)».

- Curcio, J., A. Goldschmit y M. Robba (2012), «Gasto público dirigido a la niñez en América Latina y el Caribe: Principales experiencias de medición y análisis distributivo», *Documento de proyecto* (LC/W.482), Santiago, Chile, CEPAL.
- David, P. (2006), «Article 31 the right to leisure, play and culture», Boston: Martinus Nijhoff Publishers.
- De Ferari Via, L. y E. Curihuinca (2018), *Compendio de Observaciones Generales del Comité de los Derechos del Niño*, Centro Iberoamericano de los derechos del niño.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2019), «Una estrategia para la participación del FMI en el gasto social», Washington, DC, FMI.
- _____(2014), *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2014*, Washington, DC, FMI.
- ICEFI (2016), *Centroamérica: Análisis regional de la inversión en niñez y adolescencia*, Guatemala.
- IPE-UNESCO, UNICEF y OEI (2015), «La inversión en la primera infancia en América Latina; Propuesta metodológica y análisis en países seleccionados de la región».
- Instituto Centroamericano de Recursos Fiscales y Plan Internacional (2016), *Centroamérica: Análisis regional de la inversión en niñez y adolescencia. Con base en el comentario general del artículo cuarto de la Convención sobre los Derechos del Niño Período 2007-2013*, Guatemala.
- Lathrop, F. (2014), «La protección especial de derechos de niños, niñas y adolescentes en el derecho chileno.», *Revista chilena de derecho privado*, No. 22, julio.
- Luna, J. A. y otros (2018), Estado nutricional y neurodesarrollo en la primera infancia, *Revista Cubana Salud Pública*, vol.44, n.4, págs.169-185. ISSN 0864-3466.
- Martinez, R. y otros (2011), «Modelo de análisis del gasto social y primer Objetivo de Desarrollo del Milenio» (Santiago de Chile), *Manuales de la CEPAL N. 71* (LC/L.3350), Santiago, Chile.
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y UNICEF (2017), «Presupuesto público para Niñas, Niños y Adolescentes en Bolivia».
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y otros (2014), *Gasto público en niños, niñas y adolescentes en el Perú. Metodología y Seguimiento*, Unicef- Perú.
- Muntarhorn, V. (2007), «Article 34 sexual exploitation and sexual abuse of children. A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child», Boston : Martinus Nijhoff.
- Naciones Unidas (2016), «Observación General N. 20 sobre la implementación de los derechos del niño durante la adolescencia.»
- _____(2013), «Observación general N. 15. sobre el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 24)».
- _____(2006), «Observación general N. 7. Realización de los derechos del niño en la primera infancia» (CRC/C/GC/7/Rev.1).
- _____(2003), «Observación General N. 4. La salud y el desarrollo de los adolescentes en el contexto de la Convención sobre los Derechos del Niño» (Doc. CRC/GC/2003/4 (2003)).
- _____(2001), «Clasificaciones de gastos por finalidades», *Informes Estadísticos Serie M*, No. N 84 (ST/ESA/STAT/SER.M/84), Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales División de Estadística.
- Naciones Unidas, A. G. (1948), «Declaración universal de derechos humanos», No. 4.
- Nowak, M. (2005), «Article 6 the right to life, survival, and development», Boston: Martinus Nijhoff Publishers.
- Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), UNICEF y IPE-UNESCO (2015), *La inversión en la primera infancia en América Latina. Propuesta metodológica y análisis en países seleccionados de la región.*, Sede Regional Buenos Aires.
- Pecora, P. J. y otros (2019), *The child welfare challenge : policy, practice, and research*, Routledge.
- Pickles, A., Maughan, B. y Wadsworth, M. (2007), *Epidemiological Methods in Life Course Research*, Oxford, Oxford University Press.
- Pobjoy, J. M. (2017), «The child in international refugee law», Cambridge : Cambridge University Press.
- Schabas, W. y H. Sax (2006), «Article 37 Prohibition of torture, death penalty, life imprisonment, and deprivation of liberty : a commentary of the the United Nations Convention on the Rights of the Child», *Article Thirty-seven* (container-title: Article Thirty-seven), eds. Helmut Sax y André Alen, Boston : Martinus Nijhoff Publishers.
- Tromben, V. y Podestá, A. (2019), «Las prestaciones familiares públicas en América Latina», *Documento de proyecto* (LC/TS.2018/97/Rev.1), Santiago, Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, pág. 80.

- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2013), *Clasificación Internacional Normalizada de la Educación CINE 2011*, París.
- _____(2012), *Educación para el desarrollo sostenible*, París.
- _____(2005), «Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales».
- UNFPA (Fondo de Población de las Naciones Unidas) (2018), «Costa Rica: Inversión pública social en adolescencia y juventud».
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2016a), «Hacia una mejor inversión en la infancia, en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible», Mexico, UNICEF para América Latina y el Caribe.
- _____(2016b), «Inversión en primera infancia en Chile: Diagnóstico, desafíos y propuestas».
- _____(2014), «Observaciones Generales del Comité de los Derechos del Niño».
- UNICEF, IPEE-UNESCO y OEI (2015), «La Inversión en la primera infancia en América Latina», Sede Regional Buenos Aires.
- Verheyde, M. (2006), *Article 28: the right to education*, Right to education, , Boston : Martinus Nijhoff Publishers.
- Zhao, F. y Y. Xu (2020), «Human Rights in Child Protection: Implications for Professional Practice and Policy edited by Asgeir Falch-Eriksen and Elisabeth Backe-Hansen. 2018: Cham, Swtzerland, Palgrave Macmillan. 258 págs. ISBN 978-3-319-94799-0», *IJSW International Journal of Social Welfare*, vol. 29, No. 1 (container-title: IJSW International Journal of Social Welfare). Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 1.



Este documento, elaborado conjuntamente por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), representa un esfuerzo de abordaje metodológico y conceptual de la medición de la inversión pública en niños, niñas y adolescentes. Se revisan los casos específicos de Chile, Costa Rica y el Perú, retomando los avances previos en materia de cálculo del gasto en infancia, sobre todo en América Latina, pero también en otras regiones del mundo, con el fin de mejorar su precisión y comparabilidad. También se añade un marco de derechos —los recogidos en la Convención sobre los Derechos del Niño— para la clasificación y seguimiento del gasto público. Finalmente, se concibe el gasto público en la infancia como un propósito en sí mismo en lugar de considerarlo un subconjunto del gasto social nacional. Se ofrece esta guía a los Gobiernos, especialmente a aquellos que se encuentren en las etapas iniciales de medición, con el objetivo de fortalecer la institucionalización del gasto en infancia, haciéndolo sostenible y no dependiente de los esfuerzos puntuales de diversos actores, y convirtiéndolo en una estrategia de Estado.