

Análisis de la inversión en infancia

en el borrador de los **Presupuestos**

Generales del Estado

2018



Organiza



Colaboran



MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y DE COOPERACIÓN

SECRETARÍA DE ESTADO
DE ASUNTOS EXTERIORES

DIRECCIÓN GENERAL
DE NACIONES UNIDAS Y
DERECHOS HUMANOS

Deloitte.
Legal

Edita: Plataforma de Infancia

Autoría: Violeta Assiego y Deloitte Legal

Coordinación: Plataforma de Infancia

Financiado por: Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores. Dirección General de Naciones Unidas y Derechos Humanos del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

Maquetación: Caja Alta Edición & Comunicación

1.	Los Presupuestos Generales del Estado y la infancia.....	4
2.	Inversión en infancia y adolescencia	6
2.1.	Salud.....	6
2.2.	Educación	8
2.3.	Bienestar social.....	11
2.4.	Protección social y prestaciones sociales.....	14
2.5.	Un breve apunte sobre política fiscal	16
3.	Conclusiones.....	16

1. Los Presupuestos Generales del Estado y la infancia □

El proyecto de Presupuestos Generales del Estado (PGE) para 2018 se presentó en las Cortes el pasado 3 de abril. Cuatro semanas después, el 25 y el 26 de abril, se sometió a su primer examen en el Congreso de los Diputados con el debate de las seis enmiendas a la totalidad¹. Tras haber sido presentado con seis meses de retraso, existe una gran incertidumbre respecto a cuál va a ser el recorrido de los PGE. Se desconoce cuál será el resultado final de su tramitación, las enmiendas que se introducirán o si será finalmente aprobado. En todo caso, de seguir adelante, el calendario previsto fija que, a finales de mayo, se apruebe el Dictamen de la Comisión para que pueda ser votado el proyecto de ley en el Congreso. De ser aprobado, el texto pasará al Senado, en función de si en la Cámara Alta se introducen o no enmiendas para, finalmente, ser aprobados definitivamente los Presupuestos.

Los PGE sintetizan mejor que ninguna otra herramienta las prioridades políticas de un Gobierno; son “la expresión cifrada, conjunta y sistemática de los derechos y obligaciones a liquidar durante el ejercicio por cada uno de los órganos y entidades que forman parte del sector público estatal”². Precisamente, la asignación de los recursos a través de los presupuestos públicos es una de las claves a la hora de hacer realidad los derechos de los niños y las niñas, especialmente de aquellos en situación de vulnerabilidad, tal y como señala la “Observación general n.º 19 (2016) sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño”³. Es obligación de los Estados garantizar el gasto público suficiente, eficaz, eficiente y equitativo para respetar, promover, proteger y cumplir la Convención sobre los Derechos del Niño y los Protocolos Facultativos, cuestión que, en nuestro ordenamiento jurídico, se ha incorporado recientemente a través de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, que añadió el artículo 22 quinquies sobre la obligación de valorar el impacto de las normas en la infancia y en la adolescencia⁴.

En consonancia con esta obligación del Gobierno español, el pasado mes de febrero, el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas manifestó su preocupación por “el hecho de que las inversiones en la infancia realizadas por el Estado parte no hayan alcanzado un nivel suficiente para compensar el impacto negativo de la grave crisis económica y social que comenzó en 2008 y que ha producido un aumento de la pobreza y la desigualdad social”⁵. Y, en concreto, expresaba su preocupación por “el efecto negativo de las reducciones de la inversión pública para la aplicación de la Convención, en particular con respecto a los niños desfavorecidos o marginados, incluidos los niños de familias de bajos ingresos y los niños romaníes, principalmente en las esferas de la educación, la salud, la vivienda y la protección social”, por un lado y, por otro, por el hecho de que “tanto a nivel nacional como en las distintas regiones o comunidades autónomas no se realice un análisis presupuestario sistemático con vistas a la correcta determinación, el seguimiento y la protección de los recursos necesarios para hacer efectivos los derechos del niño”.

1 http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/A/BOCG-12-A-20-5.PDF.

2 Artículo 32 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

3 http://plataformadeinfancia.org/wp-content/uploads/2015/11/GC19_DRAFT_11_06_15_ESP_traducccion_no_oficial.pdf.

4 Las memorias del análisis de impacto normativo que deben acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamentos incluirán el impacto de la normativa en la infancia y en la adolescencia.

5 <https://plataformadeinfancia.org/comite-los-derechos-del-nino-senala-la-necesidad-aumentar-la-inversion-infancia-espana/>

Ya en el informe de la Unicef “La infancia en los presupuestos. Estimación de la inversión en políticas relacionadas con la infancia en España y su evolución entre 2007 y 2013”⁶ se subrayaba la importancia de comprender que hablar de “presupuesto” es hacerlo de todo el proceso que lleva a su definición, tanto de las decisiones políticas como de las complejas gestiones técnicas, pero también de la participación de la propia infancia y adolescencia, y de las organizaciones que representan sus intereses y defienden sus derechos. No basta destinar recursos a sectores sociales específicos, sino que es necesario que cada gasto e inversión tenga un impacto potencial en la infancia que busque reducir desigualdades y ponga a los niños y niñas en el centro del proceso presupuestario. Esto no podrá hacerse sin partir de los principios de participación, transparencia, accesibilidad y universalidad.

El trabajo de análisis que aquí se presenta evalúa si en el proyecto de ley de los PGE 2018 se hace ese ejercicio de poner a la infancia en el centro en la asignación presupuestaria contemplada en un momento de aparente crecimiento económico y recuperación de la crisis. Este estudio se suma a aquellos que quieren aportar elementos de reflexión a la difícil y compleja tarea de conocer cuánto se invierte en infancia y adolescencia en España.

Desgraciadamente, y a pesar de que son varios los trabajos de análisis y estudio que se han realizado en los últimos años por las principales organizaciones dedicadas a la infancia, la estructura de los PGE sigue sin reflejar de forma clara y suficientemente desglosada cuál es el gasto en políticas de infancia en nuestro país. La necesidad urgente que señalaba hace un par de meses el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas sigue sin hacerse efectiva. La ausencia de información sencilla y transparente sobre las medidas, las políticas y las prioridades del Gobierno en materia de infancia y adolescencia protagonizan, un año más, los PGE.

En este sentido, en este informe se ha optado por poner el foco en aquellas asignaciones y dotaciones presupuestarias que claramente estén destinada a la infancia y adolescencia. Es obvio que no son estos programas y partidas los únicos que repercuten en beneficio de los derechos de la infancia y adolescencia, pero, para poder recogerlo y destacarlo, se invita a las administraciones públicas a que puedan realizar memorias específicas que ayuden a conocer esa inversión y a dar los pasos oportunos para definir cuál es el gasto total y real que destinan a la infancia y adolescencia.

Al igual que en anteriores informes que analizan los PGE⁷, se han establecido cuatro categorías de análisis conforme a la clasificación de gastos de infancia diseñada metodológicamente por el CEET⁸: Protección social y prestaciones, Educación, Bienestar social y Salud. Para el trabajo previo de localizar, comparar y tratar los datos se ha contado con la colaboración de Deloitte Legal, para detectar y analizar cada una de las partidas de los PGE 2018.

Del análisis de las asignaciones se puede extraer la conclusión, a vista de pájaro, de que todas las categorías analizadas suben en relación con lo presupuestado en 2017. Sin embargo, ni la cuantía de variación anual en cada una de estas categorías ni la distribución de las asignaciones permiten

⁶ Este estudio ha servido como base metodológica para los análisis que posteriormente se han realizado desde un enfoque de derechos de infancia a los Presupuestos Generales del Estado. Fue elaborado por el Centro de Estudios Económicos Tomillo (CEET) en 2015 y publicado en *Cuadernos para el Debate*, nº 4, por Unicef Comité Español y Huygens Editorial.

⁷ “Análisis de los PGE 2016 desde un enfoque de derechos de infancia” – POI. http://plataformadeinfancia.org/wp-content/uploads/2017/06/PGE2016_Plataforma_Infancia.pdf

⁸ Centro de Estudios Económicos Tomillo.

afirmar que los derechos de los niños, niñas y adolescentes en España, especialmente los más vulnerables, estén siendo tenidos en cuenta en estos PGE. Más bien, la primera valoración es que este ascenso no responde a una apuesta suficiente y adecuada del Gobierno por la infancia más vulnerable y que las partidas presupuestarias que fueron recortadas en los años de crisis no están reflejando los efectos de la recuperación. La infancia sigue sin ser una prioridad para la agenda política.

Inversión en infancia y adolescencia



Fuente: Elaboración propia.

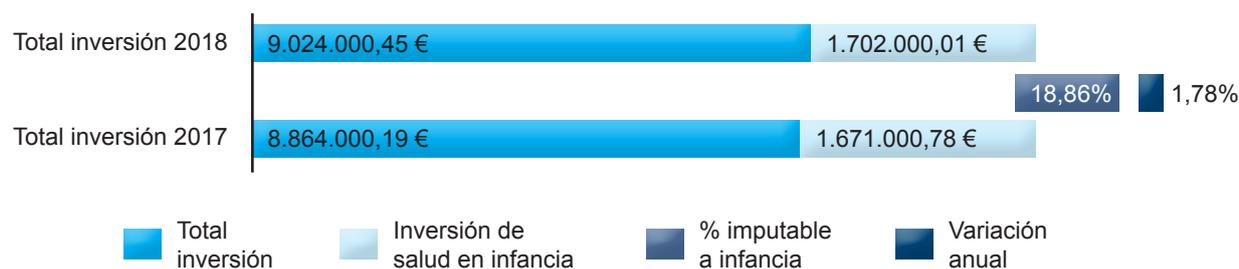
2. Inversión en infancia y adolescencia

2.1. Salud

Un año más, las políticas de salud diseñadas para la infancia representan un pequeño volumen de gasto en el conjunto de las políticas del Gobierno. Dos son los programas que han venido revirtiendo sobre la población infantil de distinta manera. Por un lado, **el 311O Políticas de Salud y Ordenación Profesional** y por otro, **el 313B Salud Pública, Sanidad Exterior y Calidad** a través del denominado “Plan de lucha contra la obesidad infantil” (partida que no viene reflejada en estos PGE).

- El 311O es un programa dirigido, según el proyecto de PGE (libro rojo), a la puesta en marcha de las políticas relacionadas con la salud “de manera que se posibilite la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud (SNS) sin disminuir la calidad de las prestaciones que reciben los ciudadanos”. Se trata, por tanto, de un programa dirigido a toda la población, por lo que, a efectos de este estudio (y en línea con los anteriores), se ha venido imputando la parte del programa destinada a la población infantil. A tal efecto, se incluye solo el porcentaje del programa que representa la población infantil en España con respecto a la población total: 18,86%.⁹

⁹ Dato que se extraemos del Instituto Nacional de Estadística (INE): 18,86%.



Fuente: Elaboración propia.

- En el 313B, tal y como viene recogido, no resulta fácil identificar partidas destinadas específicamente a proteger y fomentar la salud de la infancia y la adolescencia. Sin embargo, en el “Resumen de Actividades de los PGE 2018” se incluyen algunas referencias a la infancia, aunque sin especificar, como por ejemplo cuando se habla, dentro de la Estrategia Nacional de Equidad en Salud, de la propuesta de recomendaciones para reducir las desigualdades en salud en la infancia; o en la Prevención de lesiones no intencionales del Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia y Plan Interministerial de la Juventud; o del Programa y Registro de Vacunaciones; o en la Prevención y control de enfermedades no transmisibles, de desarrollar un documento de Consejo integral en estilo de vida en Atención Primaria.

Al margen de estos programas, hay asignaciones económicas que afectan al derecho a la salud de la infancia y a la adolescencia, sin que exista claridad respecto al impacto que va a tener en esta. Tal es el caso de partidas destinadas a las Estrategias frente a enfermedades raras, enfermedades neurodegenerativas y vigilancia en salud¹⁰ (2.818.000,07 €) o las subvenciones a instituciones de cualquier titularidad, sin ánimo de lucro, con destino a financiar Programas de Prevención y Control del SIDA y otras ITS¹¹ (2.000.000 €). Pero, también es el caso de las dotaciones de algunos organismos autónomos de carácter sanitario como la Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición. Dada la imprecisión de dicha inversión, no es posible tener en cuenta ni estos ni otros muchos gastos que pueden estar repercutiendo en la infancia y adolescencia.

Por último, cabe señalar que, respecto de la partida del Plan Nacional sobre Drogas, según la información recogida en la Serie Roja de los PGE, en 2018 constituirían un aspecto relevante las actuaciones encaminadas a lograr la máxima eficiencia en la disminución del consumo de alcohol por parte de la población menor de edad, abordando este objetivo desde diversas perspectivas, tanto desde un punto de vista normativo —promoviendo la promulgación de una ley que regule los aspectos necesarios para alcanzar dicho objetivo— como mediante campañas publicitarias y otras medidas de carácter preventivo que fomenten un cambio de las conductas sociales en el mismo sentido. Sin embargo, a lo largo del documento, no se ha podido identificar la partida destinada a tal efecto, ni en la específica del Plan (231A), donde no hay desglose ninguno al respecto.

¹⁰ Partida 26.07.454.

¹¹ Partida 26.07.486. (Actividades encontradas en la descripción del programa: actividades de prevención dirigidas a la información / educación para prevenir la infección por VIH entre la población en general y en colectivos específicos [jóvenes, escolares, inmigrantes, mujeres, hombres que tienen sexo con hombres, usuarios de drogas, prostitución]).

2.2. Educación

La inversión educativa en infancia comprende todo aquel gasto en políticas de educación destinado a niñas, niños y adolescentes cuya edad es inferior a 18 años. De los programas destinados a las etapas educativas que corresponden a ese tramo se ha imputado el 100% del **322A Educación Infantil y Primaria**, el **322B Educación Secundaria, Formación Profesional y Escuelas Oficiales de Idiomas**¹², el **322E Enseñanzas artísticas**, el **322G Educación compensatoria**, el **321N Formación permanente del profesorado de Educación**, el **332L Inversiones en centros educativos y otras actividades educativas**¹³.

En el programa **323M Becas y ayudas a estudiantes**, se imputa el 100% de la parte del programa que ejecuta la Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial¹⁴:

- 18.04.454. Programa de cobertura de libros de texto y material didáctico, destinado a ayudar a las familias a sufragar los gastos de libros de texto y material didáctico.
- 18.04.484. Otras becas y ayudas, que gestiona la Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial.

Una novedad en relación con estudios anteriores es que se ha imputado el 100% del programa **322F Educación en el exterior**. Este programa sostiene la oferta de educación española para alumnos de Infantil, Primaria y Secundaria en diversos centros en el exterior, ya sean de titularidad estatal, de convenio o secciones españolas en centros extranjeros o internacionales. Su objetivo es extender el derecho a la educación a los españoles residentes fuera de nuestras fronteras y ofertar las enseñanzas de nuestro sistema educativo a ciudadanos de otros Estados, como medio de proyección lingüística y cultural de nuestro país.

Inversión de educación en infancia y adolescencia



(Continúa)

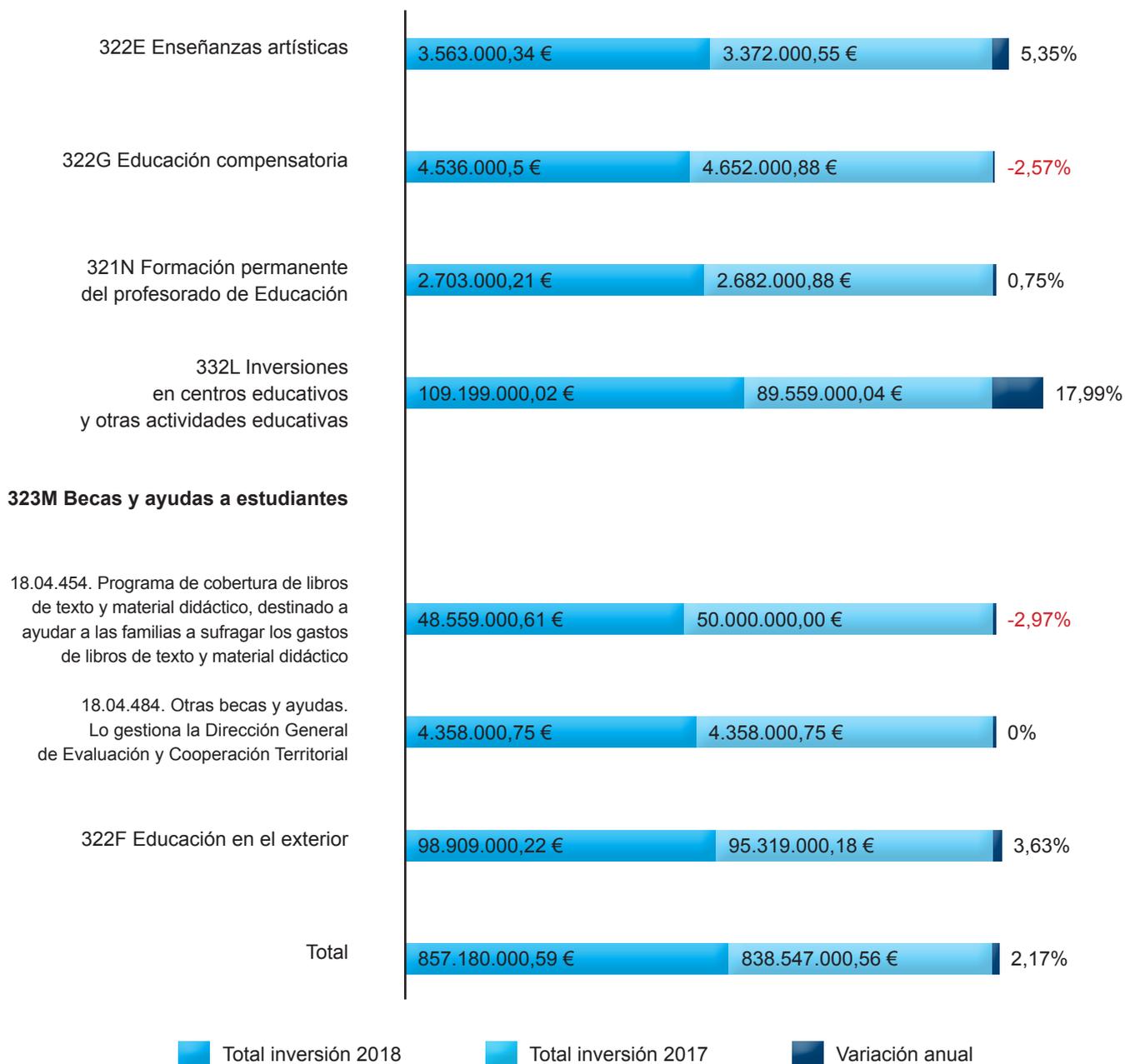
¹² Se imputa el 100%, en línea con estudios anteriores realizados sobre los PGE y el impacto de estos en la infancia. Sin embargo, es necesario señalar que una parte de dichas etapas corresponde a personas mayores de 18 años, pero al no aparecer las cuantías sin discriminar para menores y mayores, en este caso se opta por seguir el criterio adoptado en la metodología de CEET.

¹³ Se trata de una partida que engloba diferentes subpartidas confusas respecto del criterio de imputación. Sin embargo, se ha seguido el criterio metodológico de CEET. Desaparece la partida **322J Nuevas tecnologías aplicadas a la educación**, que ahora parece estar asimilada en la subpartida **18.05.485. Ayudas y subvenciones para financiar actuaciones en materia de nuevas tecnologías aplicadas a la educación**.

¹⁴ Se deja al margen la parte que corresponde a la enseñanza universitaria gestionada por la Dirección General de Universidades.

(Continuación)

Inversión de educación en infancia y adolescencia



Fuente: Elaboración propia.

Dentro del Programa 322B, destaca la partida destinada a **Acciones de refuerzo educativo (FSE) - Programa de refuerzo educativo para la lucha contra el fracaso escolar** (partida n.º 18.04.456), con una dotación de 40.000.000 €. Se trata de una actuación cofinanciada por el Fondo Social Europeo que se dirige a los centros educativos que cuenten con alumnos procedentes de entornos desfavorecidos, con el objetivo de trabajar por una educación inclusiva que atienda a todos los

alumnos con necesidades específicas de apoyo educativo. Este aumento de 10 millones respecto al año anterior no logra equiparar la dotación a la que, en 2013, tenía el PROA (Programa de Refuerzo, Orientación y Apoyo), una tercera parte más alta que la prevista para 2018 (60.000.000 €).

Entre las partidas que menguan, una de ellas es la que se produce en el **Programa de Educación compensatoria** (un 2,57%). También disminuyen los Fondos para la cobertura de libros de texto en 1.440.000,39 €, partida que se traslada a otra de **Ayuda para libros de texto y material didáctico** con esa cuantía, y las **Ayudas para el impulso de la Formación Profesional** (partida n.º 18.05.453), que pasa a ser de 45.924.000,13 € en 2018, frente a los 54.642.000,96 € de 2017 (un -18,99%).

En cuanto a la asignación que los PGE 2018 destinan al programa **323M Becas y ayudas a estudiantes** (1.574.879,04 €), y que ha significado un aumento del 3,27% respecto al ejercicio anterior, es necesario señalar no solo que el incremento de esos 50 millones se reparte entre las siguientes partidas, sino que su estructura presupuestaria, tal y como está reflejada en el proyecto de ley, hace muy difícil poder saber qué gastos repercuten en la infancia y adolescencia y cuáles en los mayores de 18 años.

Las partidas son:

- 18.08.482. Becas y ayudas al estudio de carácter general, que son las destinadas por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte a enseñanzas tanto universitarias como no universitarias. Dentro de estas últimas se incluyen las que se dirigen a estudiantes que en el curso 2017-2018 estén matriculados en alguno de los siguientes niveles: primer y segundo curso de Bachillerato; Formación Profesional de Grado Medio y de Grado Superior; Enseñanzas Artísticas Profesionales; Enseñanzas Deportivas; Enseñanzas Artísticas superiores; Estudios religiosos superiores; Estudios militares superiores; Estudios de idiomas en Escuelas Oficiales, incluida la modalidad a distancia; Cursos de acceso y de preparación para pruebas de acceso a la Formación Profesional y cursos de formación específicos para el acceso a Ciclos Formativos de Grado Medio y Superior, impartidos en centros públicos y privados concertados; y Formación Profesional Básica.
- 18.08.484. Otras becas y ayudas (D. G. de Planificación y gestión educativa)
- 18.08.482. Becas y ayudas al estudio de carácter general.
- 18.101.487. Concesión de becas y premios.
- 18.06.488. Otras becas y ayudas (D. G. de Universidades).
- 18.101.488. Becas de inmersión lingüística.
- 18.102.484. Cofinanciación nacional de Programa Erasmus +.

Por último, hay que señalar que, a diferencia de otros estudios realizados sobre los PGE de ejercicios anteriores, en los del proyecto presentado para este 2018 no se ha localizado la partida del programa **322K Deporte en edad escolar**. Sin embargo, sí existe el **336A Fomento y apoyo de las actividades deportivas**, con una dotación de 179.643.000,90 €, siendo imposible determinar cuál podría ser la imputación del gasto que se efectúe en acciones dirigidas a la infancia y adolescencia.

2.3. Bienestar social

Siguiendo la línea de trabajo marcada por el CEET, la inversión en bienestar social constituye las políticas de gasto en servicios sociales y de promoción social que inciden directamente en la infancia y su entorno familiar.

Inversión de bienestar social en infancia y adolescencia



Fuente: Elaboración propia.

Los programas imputados son:

- **231G Atención a la infancia y a las familias**, ejecutado por la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad. La cuantía prevista en los PGE para el año 2018 en el subtotal no financiero es de 5.398.000 €, lo que supone un descenso considerable respecto al presupuesto del año pasado en esta cuestión: 7.329.000 €. Se imputa el 100%.

El programa 231G comprende tanto el impulso de programas de actuación referidos a la prevención, atención y protección de la infancia en el marco de la legislación española y teniendo en cuenta la Convención como el cumplimiento y seguimiento de los compromisos internacionales adquiridos por España ante las Naciones Unidas y en el ámbito de la Unión Europea (UE). Igualmente, promueve programas de apoyo e incremento de la calidad de vida de las familias

con una mayor atención a las que se encuentran en situaciones de especial dificultad: conciliación y corresponsabilidad de la vida familiar, laboral y personal (especialmente en relación con la atención a menores de 3 años y al entorno empresarial); medidas de apoyo a la parentalidad positiva; apoyo a familias en situaciones especiales (de manera singular, a las familias numerosas, monoparentales, con menores en situación de dificultad socioeconómica y las que tienen situaciones de conflictividad, incluyendo la gestión de la financiación de programas de apoyo a la familia y a la infancia, especialmente en atención a la pobreza infantil, a comunidades autónomas y subvenciones a entidades sociales); y promoción de acciones de protección a la infancia.

- La metodología del CEET añade a lo anterior el gasto que ejecuta el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (**Fondo de Garantía del Pago de Alimentos**) de este mismo programa. Este Fondo es una medida creada para garantizar, mediante un sistema de anticipos a cuenta, el pago de alimentos reconocidos a favor de los hijos menores de edad en convenios judicialmente aprobados o resolución judicial, en los supuestos de separación legal, divorcio, declaración de nulidad del matrimonio, procesos de filiación o de alimentos. Ha disminuido con respecto a 2017 en 500.000 €, al pasar de 4.800.000 € el año pasado a 4.300.000 € para este. Se imputa el 100%.
- Del **231F Otros servicios sociales del Estado** solo se imputa la parte referida a lo que gestiona la Dirección General de Servicios para la Infancia y la Adolescencia que depende del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. En los PGE de 2018 se han presupuestado 227.338.000,59 €, una cuantía superior a los 208.761.000,33 € de 2017. (Se imputa el 100%). Dentro del 231F se contemplan dos programas:

- **Protección a la familia y atención a la pobreza infantil**, que financia proyectos dirigidos a hacer frente a la situación de las familias en situación de privación material severa o de riesgo de pobreza y con niños y niñas a su cargo, con el objetivo de mejorar su situación social y laboral (proyectos de intervención social, prestaciones económicas y/o en especie)

Los proyectos deben ser promovidos dentro del Sistema Público de Servicios Sociales por las comunidades autónomas y las ciudades con Estatuto de Autonomía, o por las corporaciones locales y/o los entes públicos de carácter local.

La dotación presupuestaria prevista en los PGE 2018 para la Protección a la familia y atención a la pobreza infantil es de 100.000.000 €, la misma cantidad que en 2017.

- **Programa FEAD (Fondo Europeo de Ayuda a los más Desfavorecidos)**. La gestión y desarrollo de estas medidas de acompañamiento están contempladas en el Programa Operativo del Fondo de Ayuda Europea para las personas más desfavorecidas 2014-2020 (FEAD), uno de los instrumentos de la política de cohesión para contribuir al objetivo de reducción de la pobreza y la exclusión social fijado por la UE en su Estrategia Europa 2020.

Estas medidas de acompañamiento tienen por objeto favorecer la inclusión sociolaboral de las personas beneficiarias de la ayuda alimentaria. Son cofinanciadas por la UE en un 85% y en un 15% por el presupuesto nacional, y se llevarán a cabo en colaboración con las Organizaciones Asociadas de Reparto (OAR) integradas por entidades sociales y corporaciones locales mediante la correspondiente convocatoria de subvenciones.

La asignación financiera para España en el periodo 2014-2020 es de 565.000.000 €. Para 2018, se destinan a este programa 108.000.000 €. El FEGA, como organismo de gestión encargado de ejecutar el Plan, realiza la distribución de alimentos y prevé un gasto para 2018 de 106.000.000 €. Por su parte, el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad desarrollará actuaciones complementarias con 2.000.000 €. En total son 4.000.000 € más que el año 2017.

Estos dos programas, junto con el Programa de reasentamiento y reubicación de refugiados para la atención de familias con menores, constituyen el **Fondo Extraordinario para combatir la pobreza infantil**, al que se han destinado 346.000.000 €. Este fondo no es una partida específica.

En el caso del **Programa de reasentamiento y reubicación de refugiados para la atención de familias con menores**, para 2018 está prevista la misma asignación que el anterior: 140.000.000 €. Este programa forma parte del 231H Acciones en favor de los inmigrantes, que depende del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

Fondo Extraordinario para combatir la pobreza infantil



*Este es un gráfico explicativo. Las cantidades aquí expuestas ya están contempladas en las partidas totales en el cuadro de inversión de Bienestar social en infancia y adolescencia.

Fuente: Elaboración propia.

- **231H Acciones en favor de los inmigrantes**, tal como hemos señalado, este programa depende del Ministerio de Empleo y Seguridad Social. A efectos de lo que nos interesa, como gasto en infancia y adolescencia se imputarían como tal las transferencias a las CC. AA. (convenios con Ceuta y Melilla) para centros de menores inmigrantes y para inmigrantes menores no acompañados.

En los PGE de 2018, estos convenios con Ceuta y Melilla están cofinanciados con Fondos Europeos y ascienden a 6.449.000 €. En 2017 se destinaron 3.449.000 € a estas transferencias, es decir, que la partida ha aumentado considerablemente. Y son estas cantidades las que se incluyen en el cuadro de gastos de Bienestar social en infancia y adolescencia.

- **232A Promoción y Servicios a la Juventud** pretende fomentar la igualdad de oportunidades entre los y las jóvenes, propiciar la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural de España, e impulsar la colaboración con los demás departamentos ministeriales y administraciones públicas cuyas actividades inciden en la juventud, teniendo en cuenta que la prioridad actual del Gobierno en este ámbito continúa siendo combatir las altas tasas de desempleo juvenil. Conforme a la metodología del CEET, se imputa un porcentaje de 2 sobre 10 en virtud del razonamiento siguiente: 1) la juventud abarca el tramo de edad comprendido entre los 16 y los 25 años, por lo tanto, 10 años; 2) la infancia, tal y como está considerada en el ámbito del presente ejercicio, abarca el tramo de edad comprendido entre 0 y 17 años; 3) la parte correspondiente a la infancia en la juventud son solo los dos primeros años (los 17 y los 18), por lo tanto, el porcentaje que representa la infancia en la juventud es igual a 2/10.

El gasto previsto en los PGE 2018 por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad para este programa es de 32.962.000 €. Conforme al criterio de imputación fijado, el 20% serían 6.592.000 €. En la misma proporción, en 2017 se destinaron 30.937.000 €, de los cuales el 20% representan 6.187.000 €.

2.4. Protección social y prestaciones sociales

La inversión en protección social a la infancia incluye la protección social a la familia. A la hora de evaluar la inversión en infancia, el grueso que se analiza se compone de las prestaciones que el Sistema Nacional de Seguridad Social destina a los conceptos de protección de la familia, maternidad/paternidad, riesgos durante el embarazo y lactancia natural, y orfandad.

En estos supuestos, la imputación es del 100%:

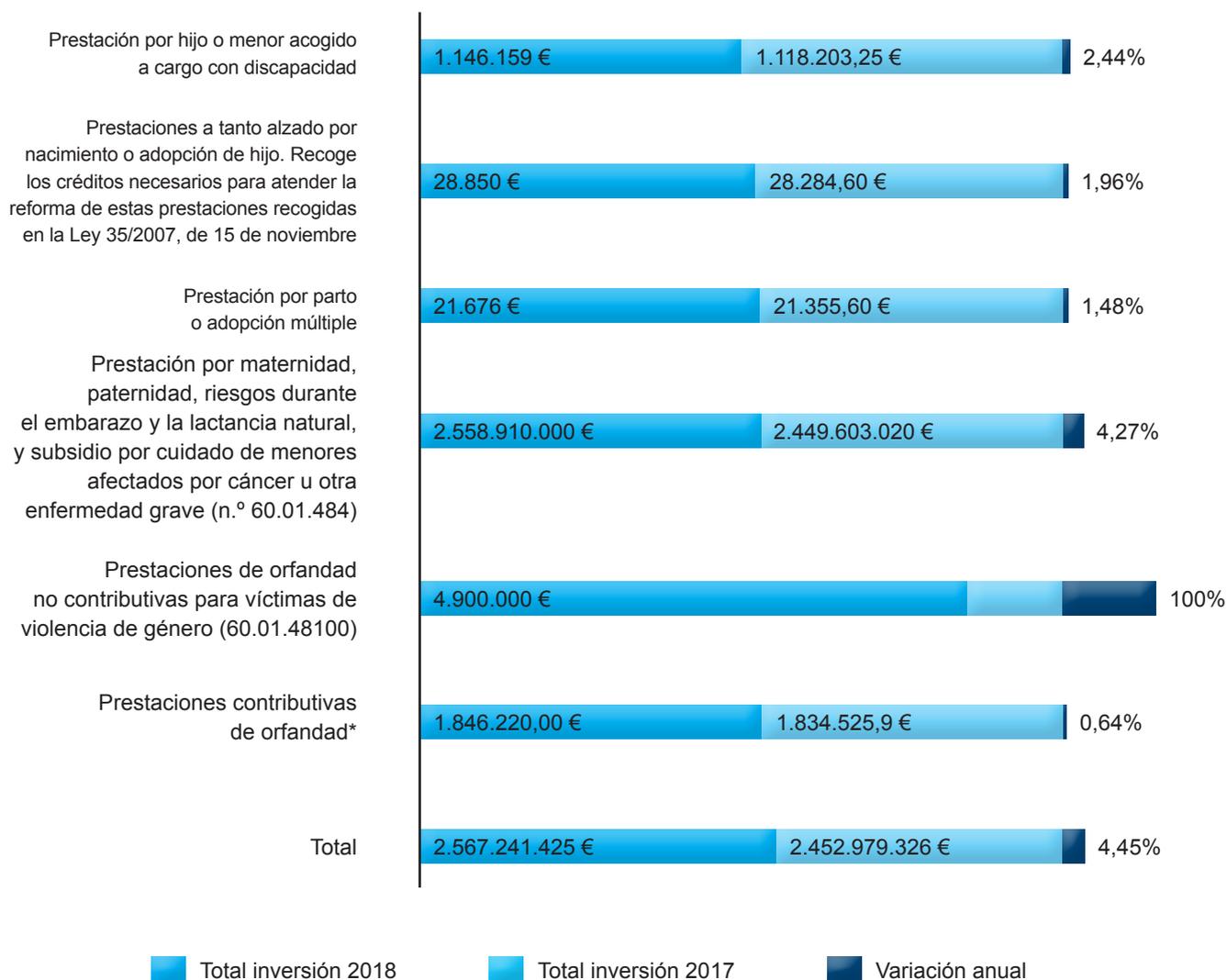
Inversión en Protección social y prestaciones destinadas a la infancia y la adolescencia



(Continúa)

(Continuación)

Inversión en Protección social y prestaciones destinadas a la infancia y la adolescencia



*Memoria explicativa del proyecto de PGE de 2018 disponible en la página web de la Seguridad Social.

Fuente: Elaboración propia.

El incremento de las prestaciones no contributivas de protección a la familia viene motivado por una previsión de mayor alcance de beneficiarios, no por un aumento en su cuantía. En el caso de la prestación por hijo a cargo, el incremento de la cuantía y su carácter universal es una de las demandas que más consenso tiene entre las organizaciones de infancia para luchar contra la pobreza infantil. Esta prestación existe en España desde la Ley 26/1990, y su cuantía alcanza alrededor de 24,25 € al mes por hijo para las familias con unos ingresos inferiores a los 11.500 € anuales. España es uno de los seis países de la UE que carece de esta prestación de manera universal, que es la demanda que se realiza desde las organizaciones de infancia.

El aumento de las prestaciones por maternidad, paternidad, riesgos durante el embarazo y la lactancia natural, y subsidio por cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave se debe, en gran medida, a la ampliación del tiempo de disfrute de los permisos de paternidad.

2.5. Un breve apunte sobre política fiscal

Tal y como señala la Unicef en el análisis que ha elaborado respecto del proyecto de ley de los PGE 2018, es llamativa la diferencia que se da entre la proporción de gasto directo y gasto tributario asignado a la infancia. Mientras que, según los cálculos que ha realizado, el primero no llega al 1% del presupuesto consolidado, el segundo supone un 5,3% de los beneficios fiscales. Es decir, que una parte importante del gasto específico en infancia (un 36%) se canaliza a través de desgravaciones, deducciones y exenciones fiscales. O, dicho con otras palabras, no es una inversión directa en la infancia. Continuando con la explicación que realiza la Unicef, a este tipo de beneficios fiscales no suelen acceder los hogares en situación de mayor vulnerabilidad y con menos ingresos.

Respecto a los **beneficios tributarios**, se han anunciado dos medidas que afectan directamente a las familias con hijos menores:

- El incremento de la deducción para familias numerosas mediante el cheque de natalidad, ampliándose la cuantía de los límites establecidos para las deducciones por familia numerosa, con un coste anual estimado de 23.000 €.
- El establecimiento de una deducción de 1.000 € anuales por gastos de custodia de hijos menores de 3 años en guarderías o centros de educación autorizados, con una estimación anual de 265.000 €. Esta medida se articula como un impuesto negativo, a efectos desde “1 de enero de 2018”, tras la modificación del artículo 81 de la Ley 35/2006¹⁵ introducida en este proyecto de LPGE¹⁶.

3. Conclusiones

Estas son solo algunas de las conclusiones a destacar:

1. El proyecto de ley de los PGE para 2018 no contempla una evaluación de la situación macroeconómica y fiscal de derechos de la infancia y adolescencia ni tampoco, tal y como recomienda el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, adopta un criterio basado en estos a la hora de elaborar los PGE. Sigue sin darse cumplimiento al artículo 22 quinquies de la Ley 26/2015, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. Los PGE deberían contener una memoria de análisis del impacto en la infancia y adolescencia de dicha norma, con el fin de poder conocer el importe y la proporción del gasto destinado a ellos.
2. No se especifican con claridad las asignaciones destinadas a la infancia y adolescencia ni se incluyen indicadores específicos. Esto impide que puedan supervisarse y evaluarse la adecuación, eficacia y equidad de la distribución de los recursos asignados conforme a los derechos

¹⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-20764>

¹⁶ http://www.sepg.pap.minhafp.gob.es/Presup/PGE2018Proyecto/MaestroDocumentos/PGE-ROM/doc/1/1/2/6/N_18_A_R_1_2_14_1.PDF

recogidos en nuestra normativa y en la Convención de los Derechos del Niño en un contexto en el que se vienen haciendo recortes significativos, como los que han tenido lugar en Protección Social, donde se ha pasado del gasto del 17,98% del PIB en 2013 al 16,2% en 2018.

3. En las asignaciones previstas en los PGE 2018 se observa que siguen sin revertirse los recortes que se realizaron durante los años de crisis en partidas clave que impactaban positivamente en la infancia más vulnerable. Dos ejemplos de esto pueden verse en la categoría de Educación: por un lado, la continua reducción en el Programa de Compensatoria; y por otro, el insuficiente incremento de la partida destinada al Programa de refuerzo educativo para la lucha contra el fracaso escolar, que está lejos de equipararse a la dotación que en 2013 tenía el desaparecido Programa de Refuerzo, Orientación y Apoyo (PROA).
4. La pobreza infantil es uno de los problemas sociales que existen en España, y así se entendió cuando, en el acuerdo de investidura entre el PP y Ciudadanos, se señalaba la inclusión de 2.500.000.000 € para los ejercicios 2017 y 2018 destinados a combatir la pobreza infantil. Esta cuantía no ha sido incorporada en ninguno de los dos ejercicios. La referencia que aparece en los PGE 2018 responde a la habitual mención dispersa a leyes, políticas y programas fiscales y presupuestales relacionados con la infancia y la familia bajo la denominación de Fondo extraordinario para combatir la pobreza infantil. En este fondo se contemplan tres programas (Protección a la familia y atención a la pobreza infantil, Programa FEAD y Programa de reasentamiento y reubicación de refugiados para la atención de familias con menores), cuyos fondos, a su vez, dependen de distintos Ministerios y cuyo monto total representa un leve incremento asociado a los Fondos Europeos.
5. El incremento en Protección Social y Prestaciones viene motivado, en gran medida, por la incorporación de las pensiones de orfandad para hijos e hijas víctimas de la violencia de género y por una previsión de que aumentará el número de beneficiarios de estas prestaciones. Por tanto, mejoran en el papel, pero apenas impactan en la economía real de las familias. España es el país de la UE que menos prestaciones monetarias dedica a la infancia, ya que no llega ni al 1% del PIB, mientras que la media europea es del 1,6%, por lo que el incremento debería estar dirigido también a incrementar las cuantías de las prestaciones. En este sentido, es importante recordar que la cuantía de 24,25 € al mes por hijo para familias con bajos ingresos sigue siendo una de las más bajas en la UE. Sin embargo, según los cálculos de Unicef, plantear una prestación universal de 100 € al mes supondría un coste de unos 9.400.000.000 €, con la que se sacaría a un 18% de niños de la situación de pobreza infantil.
6. A pesar del incremento del monto total en la categoría de Bienestar social, se aprecian dos disminuciones significativas en las asignaciones presupuestarias previstas en este apartado para combatir la desigualdad: el programa Atención a la infancia y a las familias, y Fondo de Garantía del Pago de Alimentos. El aumento en la categoría se debe, especialmente, al potente incremento de dotación en los convenios con Ceuta y Melilla. Dada la especial situación de vulnerabilidad de los menores extranjeros beneficiarios de dicha inversión, es imprescindible que se establezcan indicadores que garanticen el enfoque en derechos de la infancia en su desarrollo.
7. Hay partidas que impactan en la infancia y adolescencia a pesar de no estar dirigidas específicamente a estas, por ejemplo, la rebaja en el gasto en prestaciones por desempleo, cuando es un subsidio que contribuye a que los hogares puedan salir de las situaciones de pobreza y exclusión.

También repercute de manera indirecta y negativa en la infancia la congelación, desde 2011, del Indicador Público de Rentas de Efectos Múltiples (IPREM). Es una medida (537,84 €) que se utiliza para calcular numerosas prestaciones destinadas a las personas que están en situación de pobreza y riesgo social (desde viviendas de protección oficial a abogados de oficio, gratuitos).

8. La categoría de Salud en los PGE refleja una ausencia total del enfoque en derechos de la infancia en un área de la vida clave para los niños, niñas y adolescentes. El reparto de asignaciones y los indicadores de gasto no reconocen la presencia de la infancia y adolescencia ni siquiera en aquellos programas que les afectan directamente, como son los de vacunación. Una estructura que ponga en el centro a los niños mejoraría, sin duda, su calidad de vida y su atención sanitaria. Este olvido se observa también en acciones como las que se describen en el Plan Nacional sobre Drogas en relación con la puesta en marcha de medidas para prevenir el uso y abuso de alcohol y la consiguiente iniciativa legislativa.
9. Entre los avances que reflejan estos Presupuestos desde un enfoque de derechos de la infancia cabe destacar la asignación presupuestaria clara y localizada de las pensiones de orfandad para hijos e hijas de las víctimas de violencia de género y la ampliación del permiso de paternidad de cuatro a cinco semanas.
10. La elección de las prestaciones contributivas y los beneficios fiscales como principales medidas destinadas a familias e infancia en estos presupuestos, tal y como señala Unicef, aumenta el riesgo de dejar fuera de esos beneficios a los niños y niñas en situaciones más vulnerables: en hogares con muy bajos ingresos y/o con progenitores sin empleo. Debe, por tanto, orientarse la inversión hacia la ejecución de gastos que repercutan directamente en las niñas, niños y adolescentes.

www.plataformadeinfancia.org
C/ Escosura, 3, local 2. 28015 Madrid
91 447 78 53 | info@plataformadeinfancia.org