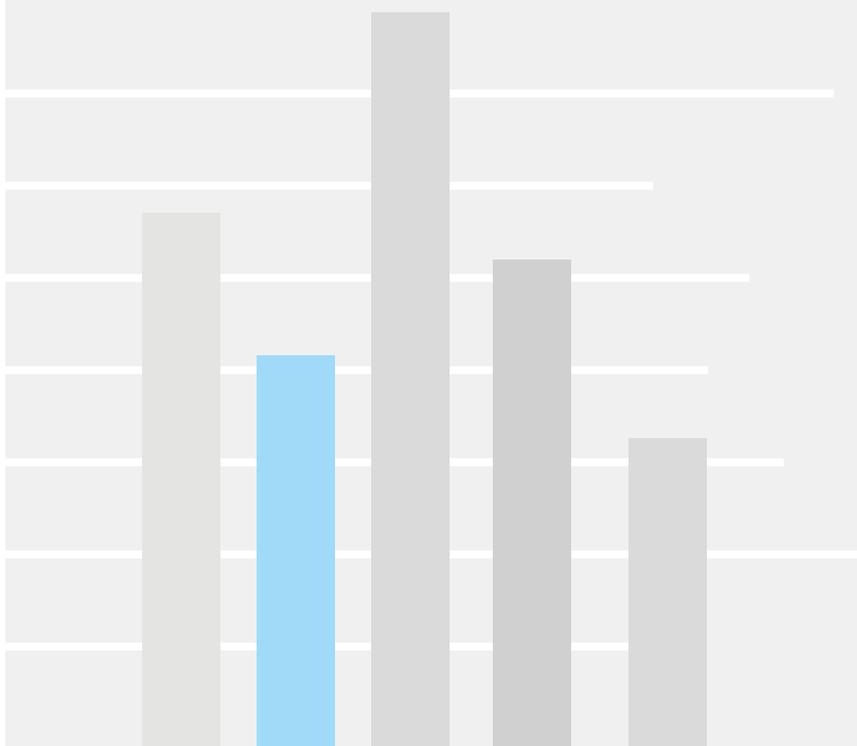


MEDICIÓN DE LA INVERSIÓN PRESUPUESTARIA EN LA INFANCIA

Propuesta metodológica y primeros resultados en España

Documento de trabajo

UNICEF Comité Español



Edita:

UNICEF Comité Español
C/ Mauricio Legendre, 36
28046 Madrid
Tel. 913 789 555
sensibilizacion@unicef.es
www.unicef.es

Proyecto encargado por UNICEF Comité Español a la Universidad Rey Juan Carlos (Madrid) al amparo de un contrato para el desarrollo de actividades científicas, técnicas o artísticas.

Coordinación del Proyecto:

Equipo de Incidencia Política y Estudios de UNICEF Comité Español.

Autores:

Carlos Garcimartín (Director), Profesor titular de Economía de la Empresa, Economía Aplicada II y Fundamentos Análisis Económico (URJC)
Rafael Frutos
José Antonio Rodrigo
Manuel Rodríguez

Diseño y maquetación:

Isla Gráfica

Depósito Legal: M-9270-2018

Marzo 2018

Derechos de autor sobre todos los contenidos de este documento. Permitida su reproducción total o parcial siempre que se cite su procedencia.

Las opiniones contenidas en esta publicación no reflejan necesariamente las opiniones de UNICEF Comité Español.

CONTENIDO

PRESENTACIÓN UNICEF COMITÉ ESPAÑOL	4	4. APLICACIÓN A LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO	22
1. INTRODUCCIÓN	6	4.1. Algunos aspectos metodológicos	22
2. REVISIÓN DE LA LITERATURA SOBRE GASTO EN LA INFANCIA	7	4.2. Principales resultados.....	25
3. PROPUESTA METODOLÓGICA	15	5. APLICACIÓN A LOS PRESUPUESTOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CATALUÑA	30
3.1. El objeto de análisis	15	5.1. Principales resultados.....	30
3.2. Los ponderadores	16		
3.3. El criterio de decisión.....	17		
3.4. Gastos tributarios	21		
3.5. Clasificación de gastos e indicadores.....	21		

PRESENTACIÓN DE UNICEF COMITÉ ESPAÑOL

EL ANÁLISIS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS ES UN ELEMENTO CLAVE EN LOS DERECHOS DE LA INFANCIA

La conmemoración, en 2014, de los 25 años de la aprobación por Naciones Unidas de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), sirvió ese año para echar una mirada retrospectiva sobre los avances y desafíos que su aplicación ha tenido en los niños y niñas de todo el mundo. En esta mirada, junto al reconocimiento de avances históricos en la reducción de la mortalidad infantil o en la mejora de la legislación y en la formulación de políticas y programas, se evidenciaban aún muchas debilidades en la financiación de las políticas públicas orientadas a la infancia, debilidades que tenían como consecuencia su ineficacia y la vulneración de derechos.

Junto a ello, la fuerte crisis económica sufrida por muchos países a partir de 2008, y su reflejo en las medidas de austeridad de los Estados, han hecho aún más patente que los meros propósitos legislativos y políticos sólo protegen efectivamente los derechos de los niños (a la salud, a la educación, a la protección social, entre otros) si van acompañadas de medidas presupuestarias o de gasto público acordes con los resultados que se pretende obtener. Y también se ha constatado que, en demasiados países (incluida España) la crisis y la austeridad han castigado de forma especialmente dolorosa a los niños, niñas y adolescentes y a sus familias¹.

Como consecuencia de estas evidencias y reflexiones, el Comité de los Derechos del Niño publicó en 2016 la "Observación general núm. 19 sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño", recordando las obligaciones de los Estados respecto al artículo 4 de la CDN² y planteando recomendaciones respecto a la eficacia, la eficiencia, la equidad, la transparencia y la sostenibilidad en la toma de decisiones relacionadas con la infancia en los presupuestos públicos.

UNICEF, a nivel internacional, lleva incluyendo desde hace tiempo el análisis de las finanzas públicas, en clave de infancia, como parte de su actuación en muchos de los países en los que trabaja (en este documento se citan varios ejemplos). El objetivo de ese trabajo es proteger, incrementar y mejorar la eficacia y la eficiencia de los recursos destinados a los niños y niñas en esos países. Además, recientemente, ha publicado un marco de trabajo global para orientar esta labor³.

En España, la organización ha identificado fuertes reducciones en el gasto público orientado en la infancia en España en los años recientes: entre otros hasta un 27% en protección social de familia y niños entre 2009 y 2013, y hasta un 15% en educación no universitaria, según la Contabilidad Nacional (COFOG). Reducciones que la tímida recuperación actual no ha revertido y que creemos que hacen especialmente oportuno este tipo de análisis.

Más recientemente, el Comité de los Derechos del Niño, en febrero de 2018, ha realizado recomendaciones muy concretas a España en relación con el ámbito del empleo de recursos públicos para la infancia, entre ellas:

- Urge al Estado y a las Comunidades Autónomas a realizar una amplia evaluación sobre los presupuestos para distribuir los recursos con una visión de derechos de los niños y niñas. Especialmente recomienda mejorar la inversión en educación y la provisión de servicios públicos.
- Especificar las partidas destinadas a los niños, establecer indicadores de infancia y de seguimiento para evaluar de la eficiencia, eficacia y la equidad de los recursos destinados a garantizar los derechos de la Convención.
- Mejorar la transparencia de los recursos destinados a la infancia, fomentando el diálogo público (incluidos los niños) y estableciendo mecanismos propios de rendición de cuentas a nivel autonómico y local.

¹ Cantillon, B. Chzhen, Y. Handa, S. Nolan, B. (2017). *Children of austerity. Impact of the great recession on child poverty in rich countries*. New York. UNICEF and Oxford University Press.

² Artículo 4. CDN. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional.

³ UNICEF's Engagements in Influencing Domestic Public Finance for Children (PF4C) A Global Programme Framework (2017), en: https://www.unicef.org/socialpolicy/files/UNICEF_Public_Finance_for_Children.pdf

- Definir las partidas y líneas presupuestarias específicas para niños en desventaja o en situación de marginalidad que requieren intervención o protección social, y garantizar que esas partidas son protegidas en situación de crisis económica, desastres naturales o emergencias.
- Realizar informes de evaluación del impacto sobre las medidas legales y políticas que afecten a los derechos del niño, como prevé la Ley 26/2015.

En este contexto, UNICEF Comité Español comenzó el análisis de presupuestos en 2015 con una primera aproximación realizada por el Centro de Estudio Económicos Tomillo titulada “La infancia en los presupuestos”. Y ahora presenta esta metodología como un salto cualitativo en el ejercicio de identificar y cuantificar el esfuerzo económico que se hace desde las administraciones públicas en los derechos y el bienestar de la infancia.

UNA METODOLOGÍA Y UNA HERRAMIENTA INNOVADORAS PARA LA MEDICIÓN DE LOS PRESUPUESTOS PÚBLICOS EN CLAVE DE INFANCIA

La medición e identificación del gasto público destinado a la infancia en los presupuestos, que propone esta metodología, tiene un valor en sí mismo para conocer la cifras generales (y por sectores) y mejorar su trazabilidad, seguimiento y monitoreo, para identificar incrementos o disminuciones de las partidas relevantes para la infancia y analizar la mayor o menor orientación del presupuesto hacia los niños. Pero, además, la medición es un primer paso necesario para poder realizar otros análisis como la evaluación de la eficacia, la eficiencia, la suficiencia de recursos, la sostenibilidad y la transparencia de las cuentas públicas que tienen que ver con la infancia. Entre estos posibles análisis, para UNICEF Comité Español es fundamental el análisis de la equidad, es decir, en qué medida los recursos públicos están atendiendo las necesidades y derechos de los niños y niñas más vulnerables.

Junto a lo anterior, la metodología y las herramientas de análisis derivadas de ella, son una valiosa ayuda para realizar las memorias de impacto normativo en la infancia que

establece la ley 26/2015. Analizar el impacto en la infancia de los presupuestos públicos (a todos los niveles, desde el nacional al local) es clave, ¿cómo si no podemos valorar si realmente se está atendiendo al interés superior del niño en las iniciativas legislativas y de políticas públicas?

Con esta iniciativa, UNICEF Comité Español quiere contribuir a la realización de este tipo de análisis especialmente desde las administraciones públicas, en aplicación de las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño. Esta propuesta metodológica, las herramientas que se derivan de ella y las estimaciones resultantes de su aplicación sólo pueden ser mejoradas con la participación de las propias administraciones que hagan uso de ellas. Son las administraciones las que conocen con mayor detalle cuáles son las partidas y cuáles los programas que contribuyen al bienestar y los derechos de la infancia y en qué medida lo hacen. Por ese motivo esta publicación y los análisis piloto que contiene (de los presupuestos de la Administración General del Estado y de la Generalitat de Catalunya) deben interpretarse como una primera aproximación, sólida, pero aún mejorable, de los recursos públicos destinados a la infancia por estas administraciones.

Invertir en infancia es clave en términos de bienestar de las personas y de desarrollo de un país, y así ha sido reconocido por la Comisión Europea a través de la Recomendación de 2013 Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas⁴. Esa inversión requiere políticas públicas decididas acompañadas de los recursos necesarios, porque, como decíamos en el informe sobre la infancia en España en 2014, las políticas de infancia no son políticas menores. Esta propuesta quiere contribuir precisamente a llamar la atención, con evidencias sólidas, sobre cuál esa inversión y cómo es posible mejorarla.

Por último, pero no menos importante, queremos agradecer al equipo de autores de la propuesta metodológica (incluidas la herramienta, y las aplicaciones piloto de la misma), la calidad y generosidad de su trabajo, junto con el esfuerzo por mejorar los ejercicios previos realizados en otros países y el aprendizaje recibido de su conocimiento experto. Y agradecer también a la Generalitat de Catalunya, y en concreto al Departament d’Economia y a la Direcció General d’Atenció a la Infància i l’Adolescència, la disposición abierta a participar en el piloto, a proporcionar los datos presupuestarios y realizar una primera revisión de los resultados. ■

⁴ RECOMENDACIÓN DE LA COMISIÓN de 20 de febrero de 2013. Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas. (2013/112/UE).

1. INTRODUCCIÓN

La Convención sobre los Derechos del Niño implica no solo su reconocimiento legal por parte de los Estados, sino que también supone que dichos derechos deben quedar reflejados en los presupuestos de las distintas administraciones. Pese a ello, los avances registrados en este campo son muy escasos. En el caso de particular de España, en 2010 y más recientemente en 2018, el Comité de los Derechos del Niño ha urgido a nuestro país a recoger esos derechos de la infancia en los presupuestos. Ello supone dotar de la financiación adecuada a las políticas de infancia, lo que a su vez exige, como paso previo, conocer los recursos presupuestarios orientados a dichas políticas.

Sin embargo, en la elaboración de los presupuestos de las distintas Administraciones Públicas españolas no se contempla esta tarea, por lo que en la actualidad no resulta posible conocer con claridad los recursos públicos que inciden en la infancia. Todo ello hace difícil no solo valorar en qué medida España realiza la inversión adecuada en este ámbito, sino también plantear medidas que puedan recortar las posibles brechas existentes, fomentar la participación social para la inclusión de los derechos del niño en los presupuestos o proteger el gasto en la infancia en momentos, como ha sucedido en los años recientes, de recortes en el gasto público. En resumen, hacer explícito el gasto destinado a la infancia resulta fundamental para conocer si realmente se protegen los derechos de los niños y niñas, así como para facilitar una adecuada financiación. Es por ello necesario que las distintas Administraciones españolas elaboren presupuestos desde una perspectiva de infancia.

Sin embargo, no se trata de una tarea sencilla, ya que no disponemos de una metodología consensuada que permita a las Administraciones Públicas españolas elaborar presupuestos en clave de infancia. Existen precedentes y propuestas, incluso para nuestro país, pero que presentan diferencias metodológicas importantes, que naturalmente inciden en los resultados obtenidos.

Precisamente, el objetivo de este documento es desarrollar una metodología que:

- 1) permita elaborar presupuestos en nuestro país en clave de infancia;
- 2) facilite a las Administraciones presentar anualmente los recursos destinados a la infancia; y
- 3) haga posible que los gestores públicos y actores sociales dispongan de información sobre dichos recursos.

Para ello, presentaremos en primer lugar una breve revisión de las propuestas metodológicas desarrolladas en otros países y la efectuada en España por el Centro de Estudios Económicos Tomillo, en colaboración con UNICEF Comité Español, así como de los principales resultados obtenidos. Como se pondrá de manifiesto, existen una serie de retos importantes a los que se han enfrentado dichas propuestas, así como diferentes maneras de intentar solventarlos, con diferentes fortalezas y debilidades. En segundo lugar, desarrollaremos una metodología que nos permita cuantificar los recursos destinados a la infancia en un presupuesto público. Como se podrá constatar, dicha cuantificación solo es posible de forma aproximada y exige una serie de criterios que deben consensuarse. ■

2. REVISIÓN DE LA LITERATURA SOBRE GASTO EN LA INFANCIA

Aunque existen múltiples experiencias a nivel internacional de medición del gasto público en la infancia⁵, no disponemos de un consenso metodológico que sirva de referencia para aplicarse al caso español. No obstante, resulta oportuno efectuar una breve revisión de las diversas metodologías empleadas en otros países, que, sin ánimo de ser exhaustivas, permitan poner de manifiesto las principales dificultades que surgen a la hora de estimar lo que gasta la Administración en los niños y niñas⁶.

América Latina es probablemente la región donde más se ha trabajado en este ámbito, no solo a nivel nacional en los distintos países, sino que también se han celebrado diversas reuniones regionales para compartir iniciativas y, de algún modo, intentar alcanzar algún consenso en la metodología a utilizar. Es por ello que la mayor parte de los casos que vamos a describir a continuación se refieren a países latinoamericanos. Solo dos experiencias de medición del gasto en la infancia quedan fuera de este ámbito geográfico: Gales, cuyo interés radica en que, a nuestro juicio, presenta la metodología más consistente de las empleadas hasta la fecha, y España, por razones obvias.

MÉXICO

México es uno de los países donde más avances se han realizado en la estimación del gasto público en la infancia. Gracias a la colaboración entre el Gobierno Federal y UNICEF, este país lleva publicando estudios al respecto desde el año 2007. De hecho, en la actualidad, cada Ministerio está obligado por ley a remitir informes, dentro del marco del proceso presupuestario, sobre el gasto en infancia, aplicando una metodología que fue consensuada entre las autoridades del país y UNICEF. Cabe subrayar que se trata solo de los gastos del Gobierno Federal, por lo que quedan fuera el resto de niveles de gobierno. En suma, es uno de los países donde en mayor medida se ha institucionalizado el cálculo del gasto público en infancia.

Se dispone, además, de una página web donde cualquier ciudadano puede consultar no solo las principales cifras, sino también diversos documentos explicativos de la metodología empleada⁷.

Dicha metodología consiste básicamente en lo siguiente. En primer lugar, se define el criterio para considerar si un determinado gasto incide o no en la infancia. Se considera que lo hace si cumple alguna de las siguientes tres condiciones:

- a) Sus objetivos promueven de forma directa los derechos de la niñez.
- b) Se determinó o diseñó teniendo en cuenta el bienestar y los derechos de los niños.
- c) Atiende al fortalecimiento de los agentes que actúan en favor de los derechos de la infancia.

Por tanto, la clave para considerar si un determinado gasto beneficia a la niñez es si favorece el cumplimiento de los derechos del niño o su bienestar, ya sea directamente o a través de los agentes que actúan en su favor (padres, tutores o profesionales). De hecho, en México se presentan los gastos en infancia clasificados por los cuatro grupos de derechos que se utilizan de forma habitual de acuerdo a la Convención sobre los Derechos del Niño y que de forma esquemática son: a) el *derecho a la supervivencia* (a la vida y a tener cubiertas las necesidades fundamentales; a la salud y a la supervivencia; y a una vida digna); b) el *derecho al desarrollo pleno* (a la educación y esparcimiento); c) el *derecho a la protección* (contra el abandono y la explotación; a una vida libre de violencia, a la protección social y a un procedimiento legal y protección con garantías); y d) el *derecho a la participación* (a tener acceso a información; a que sus opiniones sean consultadas y a participar en las decisiones que los afectan).

Por otro lado, al considerar los diversos gastos, se establecen cuatro categorías en función de la orientación que tengan sobre el bienestar de los niños y niñas:

⁵ Por infancia se entiende la población menor de 18 años.

⁶ Pueden verse resúmenes de las diversas experiencias, por ejemplo, en: Crowley, A. (2016): *Analyse exploratoire du child-budgeting*, Fédération Wallonie-Bruxelles; o Cummins, M. (2016): *Child-focused Public Expenditure Measurement: a Compendium of Country Initiatives*, PF4C Working Paper No. 2.

⁷ <http://www.infoninez.mx/>

- a) **Gasto específico:** se trata de gastos que benefician directamente a los niños o a sus agentes (padres, tutores o profesionales dedicados de forma exclusiva a la atención de la infancia, como profesores o pediatras).
- b) **Gasto agéntico:** aquellos gastos dirigidos a fortalecer a los agentes que actúan en favor del niño (por ejemplo, gastos en formación del profesorado o gastos en facilitar el acceso de madres de niños al mercado laboral).
- c) **Gasto ampliado:** aquellos que atienden a grupos de población vulnerable en los cuales los niños representan una fracción importante (por ejemplo, ayudas a familias jornaleras)⁸.
- d) **Gasto en bienes públicos:** aquellos prestados de forma abierta a la sociedad y que hayan estado al menos parcialmente diseñados para atender necesidades específicas de los niños (por ejemplo, un parque).

Una vez identificados los gastos que benefician a la niñez, el segundo paso consiste en definir si cada uno de ellos lo hace total o parcialmente. Existirían tres casos posibles al respecto. El primero serían los gastos que solo benefician a los niños o a sus agentes y que están perfectamente separados en un capítulo de gasto específico. El segundo consistiría en aquellos gastos que solo benefician a los niños y niñas o a los agentes pero que no están perfectamente separados en un capítulo de gasto concreto. El tercer caso lo comprenderían aquellos gastos que benefician a un grupo más amplio de población y no solo a los niños. Los dos primeros casos corresponderían a las categorías a) y b) señaladas anteriormente. De ellos, el primero es el más sencillo, ya que se asignaría en su totalidad a la infancia. En el segundo y tercer caso sería necesario separar aquella parte que beneficia a los niños de la que no, asignando a éstos solo la primera. Para ello se usan dos tipos de ponderadores: 1) en función de la proporción que los niños y/o sus agentes representen en el total de los beneficiarios o población objetivo; y 2) en función de la proporción que representa el coste de los insumos, productos o servicios que benefician a los niños o a sus agentes en el costo total.

El tercer y último paso, una vez estimados los gastos en infancia y sus categorías, consiste en construir una serie de indicadores que permiten dotarles de mayor significado, como gasto sobre PIB, sobre gasto total, gasto por niño, etc.

Según el último informe publicado, el gasto federal en infancia creció desde el 5,28% del PIB en 2008 al 6,27% en

2011, representando el 31,27% del gasto programable. La práctica totalidad (92% en media) corresponde a las dos primeras categorías: específico y agéntico.

PERÚ

Al igual que en México, en Perú también se ha institucionalizado la medición del gasto en infancia. Desde el año 2013 el Ministerio de Economía y Finanzas realiza una cuantificación de dicho gasto⁹. La metodología empleada se consensuó entre las autoridades y la sociedad civil, incluida UNICEF, y comparte algunos rasgos con la aplicada en México.

Así, en primer lugar, se definen dos modalidades de gastos que benefician a la infancia:

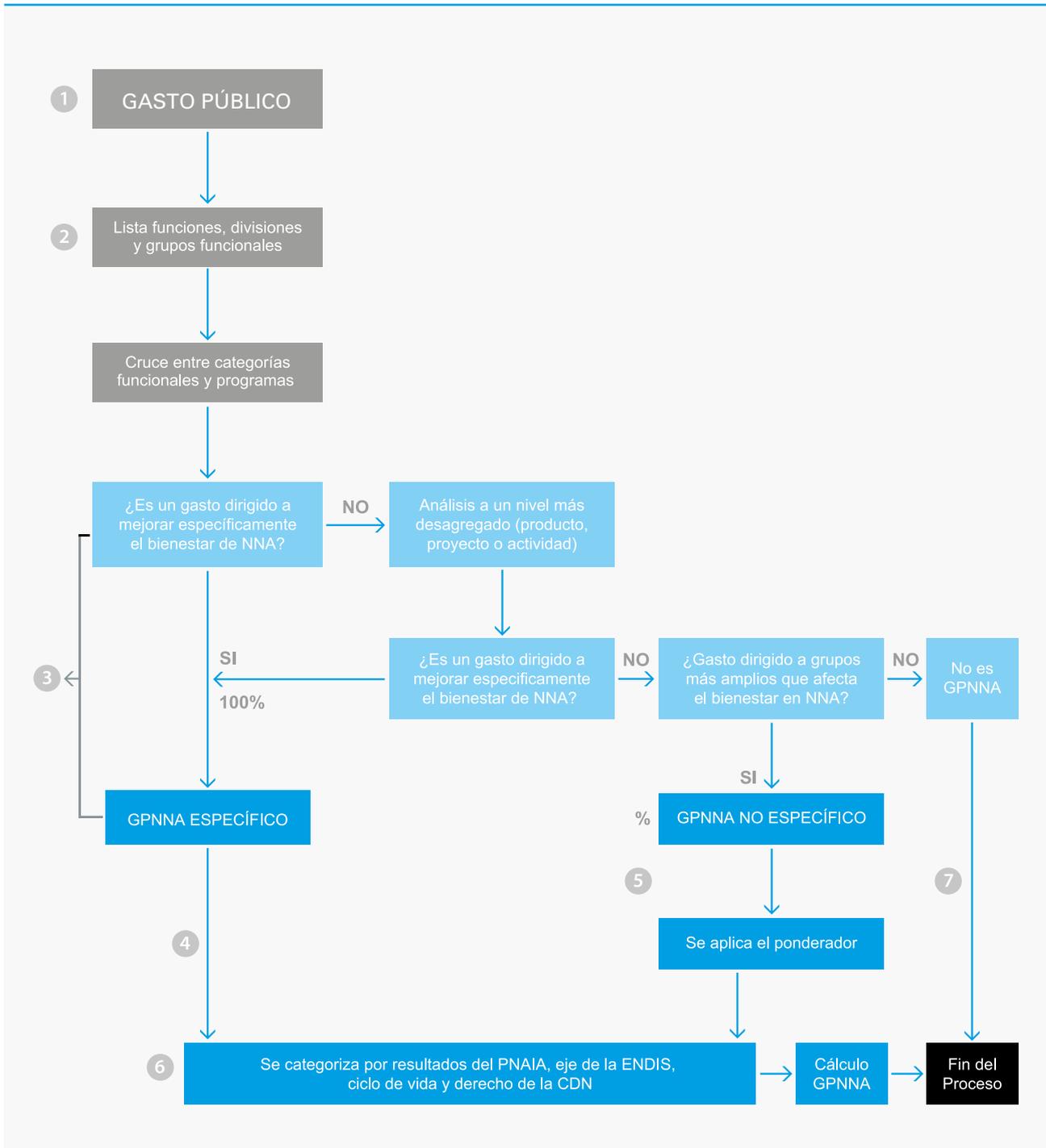
- a) **Específico:** todos aquellos gastos que tienen como población objetivo únicamente a la infancia, así como aquellos dedicados a las familias o a población específica (por ejemplo, profesores) que tienen una repercusión directa en la mejora de la calidad de vida de la infancia.
- b) **No específico:** aquel gasto que está dirigido al total de la población o a determinados grupos de la misma pero que supone un beneficio indirecto para la infancia. En esta categoría se incluyen los bienes públicos, pero solo aquellos relacionados con la prestación de servicios sociales básicos.

El siguiente paso de la metodología empleada en Perú consiste en cuantificar qué parte de cada uno de los gastos anteriores se asigna a la infancia. En el caso del gasto específico es el 100%. Respecto al gasto no específico, si el programa concreto puede desagregarse de tal modo que permita separar la parte que va dirigida a la infancia del resto, entonces dicha parte se añade completamente, mientras que el resto se considera como gasto no dirigido a la niñez. Por último, en aquellos gastos no específicos en los que esta separación no es posible se aplican ponderadores. Estos ponderadores son, a su vez, de dos tipos. Por un lado, el general, que es el peso de la infancia en la población total, distinguiendo rural y urbana si es preciso. Por otro, ponderadores específicos, que son el porcentaje que representa la población infantil en un determinado colectivo, aquel particular al que va dirigido el programa. De este modo, la secuencia que permite cuantificar el gasto en infancia obedece al siguiente diagrama.

⁸ En ocasiones no resulta muy clara la diferencia entre gasto agéntico y ampliado. Por ejemplo, en la nota metodológica señalan que una ayuda a la familia como el Programa Oportunidades lo incluyen como agéntico pero el Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (que también puede considerarse una ayuda a las familias) lo definen como gasto ampliado.

⁹ https://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=3849&Itemid=101531&lang=es

FIGURA 1. FLUJOGRAMA DE ANÁLISIS DEL GASTO PÚBLICO EN LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (2014): Gasto Público en las Niñas, Niños y Adolescentes en el Perú. Metodología y Seguimiento.

En tercer lugar, al igual que en México, establecen una clasificación de los diversos gastos según los cuatro grupos de derechos básicos de la infancia. Cuando algún gasto incide en varios derechos, entonces se pondera. Por últi-

mo, se elaboran una serie de indicadores de gasto total en infancia: como porcentaje del PIB, del gasto público, gasto por niño, etc. De acuerdo a estos resultados, el gasto en infancia se sitúa alrededor del 20% del gasto público.

ARGENTINA

Aunque menos institucionalizado que en los dos países anteriores, en Argentina también se han realizado cuantificaciones del gasto en infancia, mediante colaboración entre UNICEF y el Ministerio de Economía y Finanzas¹⁰. La metodología empleada se ha ido refinando con el tiempo y la aplicada en los últimos informes consiste básicamente en lo siguiente. En primer lugar, se clasifica el gasto dirigido a la niñez en cuatro categorías: a) Gasto Específico, b) Gasto Indirecto, c) Gasto Ampliado y d) Gasto en Bienes Públicos. A su vez, dividen en dos clases de gasto: el Grupo I (gastos a y b anteriores) y el Grupo II (gastos c y d). El primero recoge los programas que están diseñados con la finalidad de beneficiar a la infancia, ya sea directamente o por medio de iniciativas que requieran la presencia de niños para acceder a ellas. Por su parte, el Grupo II se encuentra conformado por aquellos programas que favorecen a grupos más amplios de población pero tienen un impacto probable en los niños. Por último, definen una serie de categorías para cada tipo de gasto. Todo ello se recoge en la figura 2.

Una vez establecida esta clasificación, se procede a identificar para cada partida de gasto el grupo etario al que está orientado: niños, adultos o ancianos, no necesariamente incompatibles. En otras palabras, cada partida tendría dos clasificadores: por un lado, si es específico, indirecto, ampliado o bien público; por otro, la clasificación etaria. De este modo, el gasto específico se define como aquel que se destina exclusivamente a un grupo determinado de población, niños, adultos o ancianos, y se le asignaría a este grupo. El gasto indirecto comprende programas dirigidos a las familias o a otros agentes que exigen la presencia de al menos un miembro de alguno de los grupos etarios para ser beneficiario del mismo. El gasto ampliado incluye los programas que benefician a grupos poblacionales definidos independientemente de la edad. Finalmente, los bienes públicos serían los que benefician a toda la población. Excepto en el gasto específico, que se asigna completamente a niños, las otras tres clases exigen ponderaciones para poder distribuir el gasto concreto entre los grupos etarios. Para ello, se pondera por la distribución de población del colectivo a que va dirigido cada gasto, siempre que ello sea posible; en caso contrario, se usa una distribución de población aproximada (total nacional, provincial, colectivos similares, etc.).

Por último, una vez cuantificado el gasto en infancia, se elaboran los indicadores habituales (porcentajes del PIB y

del gasto, por niño, etc.). En términos consolidados (Gobierno central y Provincias), dicho gasto se sitúa alrededor del 20% del gasto total, correspondiendo unas tres cuartas partes al Grupo I.

COLOMBIA

Colombia también ha efectuado una estimación del gasto en infancia, aunque con menor grado de institucionalización¹¹. La metodología aplicada consiste básicamente en identificar dentro del gasto social tres tipos de gastos:

- a) **Directos:** benefician exclusivamente a la infancia
- b) **Indirectos:** benefician fundamentalmente, pero no solo, a la infancia. A su vez se han clasificado en dos tipos:
 - b1) **Gastos de apoyo a agentes:** profesores, familias, ONG de asistencia infancia, etc.
 - b2) **Bienes públicos orientados a niños:** parques, escuelas, bibliotecas, etc.

Finalmente, clasifican los gastos en infancia según su tipología (salud, educación, etc.) y construyen los indicadores habituales (porcentajes del PIB y del gasto, por niño, etc.). De acuerdo a sus resultados, el gasto en infancia representaría entre el 11 y el 12 por cien del gasto total y entre el 24-25% del gasto social.

EL SALVADOR

Al igual que Colombia, El Salvador ha estimado el gasto en infancia, pero no de forma institucionalizada ni periódica. Su metodología consiste básicamente en distinguir, en primer lugar, dos tipos de gasto social que benefician a la infancia¹²:

- a) **Directos:** benefician exclusivamente a la infancia.
- b) **Indirectos:** benefician fundamentalmente, pero no solo, a la infancia.

El resto del gasto se considera que no beneficia ni directa ni indirectamente de manera especial a los niños y niñas, sino que beneficia a toda la población y no se le asigna parte alguna a la infancia.

¹⁰ Entre otros documentos, puede consultarse UNICEF y el Ministerio de Economía y Finanzas (2009): Gasto Público Social dirigido a la Niñez en la Argentina 1995-2007.

¹¹ Véase Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2013): Gasto Público en Niñez en Colombia: Desafíos para su medición.

¹² Véase Secretaría técnica de la presidencia, UNICEF e ICEFI (2014): El Salvador: Medición del Gasto Público de la niñez y la adolescencia 2011.

FIGURA 2. CLASES, CATEGORÍAS Y SUBCATEGORÍAS DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL DIRIGIDO A LA NIÑEZ EN LA ARGENTINA

Clase de gasto	Categoría	Subcategoría
I. Gasto Específico	Deporte, recreación y cultura	Deporte y recreación Cultura
	Educación	Educación básica (inicial, elemental y media) Programas compensatorios Calidad educativa, gestión curricular y capacitación docente
	Nutrición y alimentación	Comedores escolares y copa de leche Programas alimentarios dirigidos a niños
	Protección del niño	Niños en riesgo Trabajo infantil Violencia familiar
	Salud	Materno-infantil Vacunas pediátricas - sanidad escolar Atención ambulatoria e internación (hospitales pediátricos) Salud sexual y reproductiva Sida y enfermedades de transmisión sexual
II. Gasto Indirecto	Ayuda directa	Transferencias de ingresos a las familias Asignaciones familiares Pensiones no contributivas Emergencias
	Nutrición y alimentación	Entrega de tickets y bolsones de alimentos
III. Gasto Ampliado	Ayuda directa	Pensiones no contributivas Emergencias
	Condiciones de vida	Agua potable y alcantarillado Vivienda
	Deporte, recreación y cultura	Deporte y recreación
	Desarrollo e integración	Atención de grupos vulnerables
	Nutrición y alimentación	Comedores comunitarios y/o familiares
	Salud	Prevención de enfermedades y riesgos específicos Medicamentos Ablación e implantes Sida y enfermedades de transmisión sexual Atención ambulatoria e internación
	Obras sociales	Obras sociales
IV. Gasto en Bienes Públicos	Deporte, recreación y cultura	Cultura
	Ciencia y técnica	Ciencia y técnica
	Otros servicios urbanos	Otros servicios urbanos

Fuente: UNICEF y el Ministerio de Economía y Finanzas (2009): Gasto Público Social dirigido a la Niñez en la Argentina 1995-2007.

Una vez identificada cada partida de gasto, aquellas correspondientes a la categoría a) se añaden en su totalidad, mientras que a las correspondientes a la categoría b) se les aplica una ponderación para calcular lo asignado a la infancia. Esta ponderación es, en general, el peso de la infancia en la población total, pues como señalan "Dado que no se dispuso de información estadística adicional para determinar un ponderador más expedito (salvo para el caso del MINSAL) en la distribución del gasto indirecto, se trabajó sobre el supuesto de distribución uniforme dentro de toda la población, identificándose el porcentaje que representa la población comprendida entre 0 y 17 años en la población total, cuyo resultado se multiplica por el Gasto Público Indirecto".

Finalmente y de forma similar a otros países, clasifican los gastos en infancia según su tipología (salud, educación, etc.) y construyen los indicadores habituales. No obstante, es interesante mencionar que en el caso de El Salvador elaboran un índice para cuantificar la focalización del gasto en infancia, es decir, para calcular si el gasto tiene o no una orientación pro-infancia. Dicho indicador se define como:

$$IF = \frac{GPI/GT}{P_1} \times 100,$$

donde IF es el índice de focalización, GPI representa el gasto en infancia, GT el total de gasto y P₁ el peso de la población infantil (0-17 años) en la población total del país. A su vez, calculan ese índice para el gasto público total y para el gasto social. De este modo, si el índice es superior a 100 el gasto tendría un sesgo a favor de la infancia, mientras que lo tendría a favor de los adultos en caso contrario.

De acuerdo a los resultados obtenidos, el gasto en infancia representa alrededor del 20% del gasto total (unas dos terceras partes es gasto directo y el resto indirecto). El índice de focalización en cuanto al gasto total muestra un valor de 51,9, es decir, es pro-adultos, mientras que en relación al gasto social es 114,3, por tanto pro-infancia. Sobre este aspecto volveremos más adelante porque, a nuestro juicio, refleja un claro problema metodológico.

HONDURAS

La metodología empleada en Honduras es muy similar a la de Perú¹³. Dividen el gasto en infancia en específico y no

específico, siendo el primero el que pertenece a programas que están diseñados específicamente para la niñez y el segundo el que, aun no estándolo, beneficia a los niños dentro de un grupo más amplio de población. Los primeros se incluyen completamente como gasto en infancia, mientras que para los segundos se usan ponderadores: generales si el programa se aplica a toda la población o específicos si va destinado a subgrupos.

Después construyen los indicadores habituales, de acuerdo a los cuales, alrededor del 20% del gasto total es para la infancia, siendo unos tres cuartos inversión específica y el resto indirecta.

ESPAÑA

En España el Centro de Estudios Económicos Tomillo realizó, en colaboración con UNICEF Comité Español, un estudio sobre el gasto en la infancia de la Administración General del Estado (AGE) y las Comunidades Autónomas (CC.AA.)¹⁴. La metodología empleada básicamente consiste, en primer lugar, en distinguir cuatro tipos de gasto que afectan a la infancia: 1) Educación; 2) Salud; 3) Bienestar social para la infancia; y 4) Protección social y prestaciones destinadas a la infancia. Cabe subrayar que, para cada uno de ellos, se considera el gasto desde el punto de vista de la administración que lo ejecuta; es decir, en el caso, por ejemplo, de una transferencia finalista para gasto en infancia de la Administración General del Estado a una Comunidad Autónoma, se le asigna a ésta última.

En el capítulo de Educación se incluyen, entre otros, gastos (tanto para la AGE como las CC.AA.) en educación infantil y primaria, secundaria, formación profesional y enseñanzas oficiales de idiomas; educación especial; enseñanzas artísticas; educación compensatoria; y formación permanente del profesorado. En todos ellos, el total del gasto se imputa como gasto en infancia.

En cuanto al grupo Salud, algunos gastos se incluyen al 100%, como programas específicos destinados a infancia, mientras que otros, como el Programa de Cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud (de la AGE) o los programas destinados a la atención primaria y especializada, se imputan en función del peso que tiene la población infantil en el conjunto del Estado o en cada Comunidad Autónoma.

Respecto al capítulo Bienestar social para la infancia, incluye tres conceptos: 1) Los programas específicamente

¹³ Véase Secretaría de Finanzas (2014) "La Experiencia de Honduras en la Medición de la Inversión Pública en la Niñez y Adolescencia".

¹⁴ Centro de Estudios Económicos Tomillo (2015): La infancia en los Presupuestos: Estimación de la inversión en políticas relacionadas con la infancia en España y su evolución entre 2007 y 2013.

dirigidos a la infancia y a la familia; 2) los programas de inclusión social y servicios sociales (incluyendo la inmigración); y 3) los recursos presupuestarios de los Institutos y Consejos de la Juventud, así como de los programas destinados a la juventud. Los conceptos 1) y 2) se imputan en su totalidad, mientras que del 3) se incluye únicamente el 20% del gasto, por considerar que éste es el peso de los menores de 18 años en el conjunto de la población a la que va dirigida.

Finalmente, el bloque Protección social y prestaciones destinadas a la infancia incluye prestaciones que el Sistema Nacional de Seguridad Social destina a los conceptos de protección a la familia, maternidad/paternidad, riesgos durante el embarazo y orfandad. También se incluye la renta mínima de inserción de las CCAA. Se imputan al 100% las prestaciones no contributivas de protección a la familia; las prestaciones por maternidad, paternidad y riesgos durante el embarazo; las pensiones contributivas de orfandad y para otros familiares; la renta o ingreso mínimo de inserción o solidaridad de las CC.AA.; y las ayudas para emergencia social y para integración (siempre y cuando no estén ya incluidas en el bloque de bienestar social), también de las CC.AA.

En suma, en este estudio se consideran gastos en infancia aquellos que cumplen dos condiciones:

1. Corresponden a gastos en educación, salud, bienestar social o protección social y prestaciones.
2. Se considera que tienen un beneficio directo o indirecto en la infancia, entendiéndose generalmente indirecto cuando va dirigido a las familias.

Después, se imputa cada gasto en su totalidad como gasto en infancia o parcialmente, de acuerdo al peso que tengan los menores de 18 años en la población del Estado, de la Comunidad Autónoma o de algún otro sub-conjunto poblacional. Cabe subrayar, en este sentido, que los gastos en Bienestar social y Protección social y prestaciones que van dirigidas a las familias se imputan al 100% a la infancia, por considerar que “el bienestar de las familias reverte directamente en el de los niños y las niñas”¹⁵.

Finalmente, consolidan todo el gasto en infancia de la AGE y de las CC.AA., presentando cifras globales y territorializadas entre 2007 y 2013 con los indicadores habituales. Los resultados indican un gasto en infancia de alrededor del 4% del PIB (menos del 10% del gasto total del conjunto de Administraciones Públicas, aunque si se elimina la seguridad social y los entes locales, la cifra estaría cercana a un 18%).

GALES

Aunque en la próxima sección se explicarán las causas con más detalle, cabe adelantar que, a nuestro juicio, la estimación (para diversos años) del gasto en infancia efectuada de Gales contiene la metodología más completa y consistente de las desarrolladas en los diversos estudios¹⁶. Básicamente, dicha metodología consiste en lo siguiente.

En primer lugar, se identifica a qué tramo de edad (0-17 años, 18-25 años, 26-64 años y más de 65 años) beneficia cada partida del presupuesto. Por tanto, a diferencia de los casos vistos anteriormente, se incluyen todas las partidas del presupuesto, no solo el gasto social o un subconjunto de éste. La decisión de a quién beneficia cada partida se toma por acuerdo de grupos de expertos.

Posteriormente, en base a lo anterior, se consideran tres tipos de gasto:

- a) **directo**, beneficia a un solo grupo de edad;
- b) **indirecto global**, beneficia a la población en general; e
- c) **indirecto particular**, beneficia a varios grupos de edad pero de conjuntos concretos de población.

En tercer lugar, a cada uno de los tres tipos se le asigna una ponderación para poder distribuirlo entre los grupos etarios: 100% en los gastos tipo a) para ese grupo concreto; pesos correspondientes de los grupos de edad para el total de población del país o subconjuntos de ésta (distrito, etc.) en los gastos tipo b); y basada en estadísticas concretas (se atribuyen a cada tramo de edad según los datos disponibles de quien utiliza los servicios, por ejemplo, datos de edad de pacientes), en los gastos tipo c).

Finalmente, elaboran los indicadores habituales. Los resultados señalan que aproximadamente un 28% del gasto es para los niños y un 72% para los adultos. Dado que los niños representan en 22% de la población de Gales, ello indicaría un gasto pro-infancia¹⁷.

En resumen, como se ha visto, las diferencias metodológicas son notables entre los diversos estudios. De hecho, en el cuadro 1 puede observarse que, en términos de PIB, la inversión en infancia va desde el 3% del PIB en Colombia al 10,4% en Gales, siendo la española la segunda más baja (4,1%). Estas diferencias no solo obedecen a la distinta prioridad que los diversos países otorgan a la inversión en la infancia, sino que en buena medida son un reflejo

¹⁵ Centro de Estudios Económicos Tomillo (2015): La infancia en los Presupuestos: Estimación de la inversión en políticas relacionadas con la infancia en España y su evolución entre 2007 y 2013. Nota metodológica, pag. 11.

¹⁶ Véase National Assembly for Wales (2007): Financial Provision for Children within the Assembly Government Budget: A technical note.

¹⁷ No obstante, ello no indica que el gasto público en Gales sea pro-infancia, dado que el resultado está condicionado por las competencias que tiene el Gobierno de Gales dentro del Reino Unido.

de dicha diversidad metodológica. No parece muy realista pensar que en España se inviertan en infancia seis puntos menos del PIB que en Gales, pues se trata de países con un nivel similar de desarrollo y que cuentan con un Estado del Bienestar más o menos comparable. Mucho menos realista aún parece creer que Honduras invierta más del doble que España.

En términos de gasto total, las diferencias entre países son aún mayores, ya que en este caso no solo existen

discrepancias metodológicas en el numerador (gasto en infancia) sino también en el denominador (gasto público total), pues no siempre coincide la unidad administrativa de referencia (gasto consolidado, gobierno central, etc.).

Es por todo ello, que en el siguiente epígrafe intentaremos plantear una metodología que tenga coherencia interna y que, en principio, sea además aplicable a cualquier país o nivel de gobierno, de modo que sea conceptualmente homogénea. ■

CUADRO 1. GASTO EN INFANCIA COMO PORCENTAJE DEL PIB Y DEL GASTO

	Sobre PIB	Sobre Gasto
México	5,8	30,2
Perú	4,2	20,3
Argentina	6,7	19,1
Colombia	3,0	12,2
El Salvador	6,7	19,7
Honduras	8,4	19,7
España	4,1	9,0
Gales	10,4	28,0

Fuente: Elaboración propia a partir de los diversos informes nacionales.

3. PROPUESTA METODOLÓGICA

Como se ha visto, existe una amplia diversidad de propuestas metodológicas para la cuantificación del gasto público en la infancia y, como consecuencia, se generan resultados difícilmente comparables. En última instancia, la causa de estas diferencias es que dicha cuantificación no es una tarea sencilla. Existen tres cuestiones fundamentales que se abordan de diversas maneras, lo que conduce a esta variedad metodológica.

La primera de estas cuestiones es el objeto de análisis, es decir, ¿qué queremos medir? Al margen de los indicadores que puedan construirse posteriormente, existen dos posibles respuestas relevantes a esta pregunta y, de la elección que se haga, derivarán, como veremos más adelante, consecuencias metodológicas cruciales. Esas dos posibilidades son: a) lo que gasta una determinada administración (gobierno central, sub-central, consolidado, etc.) en la infancia; y b) la orientación (si es o no pro-infancia) de dicho gasto. A nuestro juicio, es importante establecer este objeto de análisis de forma explícita. No hacerlo, como ocurre a menudo, puede llevar a inconsistencias metodológicas, como se verá más adelante.

La segunda cuestión fundamental es en qué medida lo hace cada uno de los gastos que beneficia a la infancia: en su totalidad o solo en parte. Se trata de los ponderadores que se han visto en los estudios anteriores. Como se examinará posteriormente, existen cuatro tipos de ponderadores que pueden aplicarse a cada partida de gasto y es fundamental que haya una coherencia interna entre el uso de uno u otro y la respuesta que se dé a la pregunta anterior, el objeto de análisis. De nuevo, no respetar la coherencia entre las ponderaciones elegidas y el objeto de análisis puede conducir a inconsistencias metodológicas.

La tercera pregunta fundamental, y posiblemente la de mayor dificultad, es decidir para cada partida de gasto si beneficia o no a la infancia. En este caso, solo puede haber dos tipos de respuesta: sí o no. Aunque esto parezca una obviedad, el criterio de decisión no siempre se hace explícito y, el no hacerlo, una vez más puede conducir a inconsistencias metodológicas. Todo ello se analiza a continuación.

3.1. EL OBJETO DE ANÁLISIS

Como se ha indicado, son dos las alternativas relevantes en cuanto al objeto de análisis: o bien cuantificar lo que una administración gasta en infancia o bien medir la

orientación de dicho gasto. La primera alternativa supone estimar todo el gasto que beneficia a la infancia, directa o indirectamente, mientras que la segunda solo pretende conocer si el gasto beneficia más a la infancia o a los adultos.

A nuestro juicio, hacer explícita esta elección resulta crucial, pues, en caso contrario, no solo existiría cierta confusión sobre lo que se está midiendo, sino que podrían incurrirse en inconsistencias metodológicas. Pues bien, de los estudios examinados, solo uno de ellos, el referente a Gales, la hace explícita y es además metodológicamente consistente con dicha elección. Su objetivo es cuantificar todo el gasto que beneficie a la infancia, no dar una orientación del gasto público, y, más allá de otros aspectos concretos que puedan ser discutibles, proceden a ello de un modo metodológicamente coherente. En la práctica, esto se traduce en que computan “todo” el gasto que consideran que beneficia a la infancia y no solo una parte. En su último informe, Argentina señala que éste es también su objetivo para el futuro; incluir todo el gasto que se considera que tiene un impacto positivo en la infancia.

El resto de casos analizados en realidad no incluye todo el gasto que beneficia a la infancia, sino solo una parte, a menudo el gasto social. Podemos tomar, como ejemplo, el caso de Perú, por aplicar una metodología cuyos principios son similares a lo que se utilizan en otros países, pero con la ventaja de ser muy clara y consensuada. Como se vio en la figura 1, en Perú se pregunta para cada partida de gasto si beneficia o no de forma directa a la infancia. Si la respuesta es sí, ese gasto se añade como gasto en infancia. Si, por el contrario, es no, entonces se efectúa una nueva pregunta: si, aunque está dirigido a grupos más amplios, se considera que afecta al bienestar de la infancia. Si la respuesta es no, entonces ese gasto queda definitivamente excluido, mientras que si la respuesta es sí, entonces se le aplica el ponderador correspondiente. Es decir, se identifican dos tipos de gasto que benefician a la infancia, los que lo hacen de forma directa y los que lo hacen de manera indirecta, aplicándose a éstos una ponderación.

En principio, esta forma de proceder parece correcta y, de hecho, es la que de un modo u otro se ha utilizado en todos los casos. Sin embargo, en la práctica tiene un problema: excepto en el mencionado caso de Gales, no se contemplan todos los gastos que benefician a la infancia, sino en general solo el gasto social o una parte de él. Por tanto, aquellos gastos no sociales que benefician a

la población en general quedan excluidos. Esto tiene una implicación muy importante, pues en la práctica supone tratarlos como si fueran gastos que benefician en exclusiva a los adultos.

De este modo, si el objeto de análisis es cuantificar todo el gasto que beneficia a la infancia, entonces, este proceder es erróneo, por cuanto estaría infra-valorando dicho gasto. Si, por el contrario, lo que se pretende es medir la orientación del gasto, matemáticamente solo podrían excluirse los gastos no sociales si su distribución por grupos de edad responde al peso de cada uno de ellos en la población total. Sin embargo, en la práctica no se procede de este modo. Por un lado, en ningún caso se hace explícito que se pretenda analizar la orientación del gasto, más bien suele decirse lo contrario. Por otro, como se explicará más adelante, el no clarificar el objeto de estudio supone un riesgo de incurrir en contradicciones metodológicas con los ponderadores que se utilizan.

Un claro ejemplo de estos problemas lo ofrece el caso de El Salvador. Por un lado, el enfoque utilizado en este país tiene la ventaja frente a otros de ofrecer un indicador que sí mide la orientación del gasto. Pero, por otro lado, sus resultados muestran estos problemas metodológicos. Como se indicó anteriormente, dicho indicador es:

$$IF = \frac{GPI/GT}{P_1} \times 100,$$

donde IF es el índice de focalización, GPI representa el gasto en infancia, GT el total de gasto y PI el peso de la población infantil en la población total del país. Es decir, el índice mide si el peso de lo gastado en infancia es superior al peso de ésta en la población. Si su valor es superior a 100, entonces, ello indicaría que el gasto tendría un sesgo a favor de la infancia, mientras que lo tendría a favor de los adultos en caso contrario.

Pues bien, resulta llamativo, que, de acuerdo a los resultados obtenidos, el gasto total es claramente pro-adultos (el índice de focalización muestra un valor de 51,9), mientras que el gasto social es claramente pro-infancia (valor de 114,3). Lo que ocurre en realidad es que mientras el gasto social se analiza —y, por tanto, se asigna— en su totalidad, el gasto no social no se examina y, por tanto, implícitamente se asigna completamente a los adultos. Es decir, el numerador de la expresión anterior estaría muy infra-valorado en el caso del gasto total.

En nuestra opinión, es crucial hacer explícito si se está midiendo lo que una administración gasta en infancia, en cuyo caso debe examinarse la totalidad del gasto y, no solo el social, o, por el contrario, se está midiendo la orientación del gasto, en cuyo caso podría (solo podría) ser correcto limitar el análisis al gasto social. Pero en ese caso deberían ofrecerse indicadores de gasto relativo infancia/adultos, tal como se hace en el informe de El Salvador, mientras que la cuantificación en moneda corriente o porcentajes del PIB/gasto no tendría mucho significado. Otra alternativa sería cuantificar exclusivamente lo que se gasta directamente en infancia, es decir, aquellos gastos imputados en un 100% a ésta, pero no los indirectos. Lógicamente, ello no representaría todo lo que se gasta en infancia, sino solo lo que se dirige en exclusiva a la infancia, pero tendría la ventaja de no incurrir en problemas metodológicos.

Pese a todo, a nuestro juicio, la opción preferible es cuantificar todo lo que se gasta en infancia, gasto social y no social, ya que ello evita inconsistencias metodológicas y además provee de una información mucho más rica que el gasto directo. Lógicamente, la contrapartida es una mayor complejidad y que, además, exige el uso de ponderadores.

3.2. LOS PONDERADORES

Existen gastos que no están dirigidos a un único grupo etario, sino que benefician a varios de ellos. En ese caso, es necesario distribuir dicho gasto entre los diversos grupos beneficiarios, para, de ese modo, incluir la parte correspondiente a la infancia. Como se ha visto en los estudios anteriores, básicamente se emplean tres clases de ponderadores: el peso de la infancia (o grupo correspondiente) en la población total, el peso de la infancia en un grupo de población distinto a la población total (una provincia, población rural, etc.) y el peso en un colectivo determinado (familias, pacientes, etc.)¹⁸. En realidad, desde un punto de vista puramente estadístico, la parte de un determinado gasto asignada a la infancia responde a cuatro posibilidades teóricas:

- a) el 100% se asigna a la infancia;
- b) el 100% se asigna a los adultos y, por tanto, nada a la infancia;
- c) se asigna de acuerdo a la distribución etaria del total de población del país (o de la entidad político/administrativa objeto de análisis); o
- d) se asigna de acuerdo a la distribución etaria de la población objetivo a la que está dirigida el gasto.

¹⁸ En ocasiones no se trata del peso en el gasto, sino en los costes de prestación del servicio.

Por supuesto, pueden existir subconjuntos dentro de la categoría d) pero esta simple clasificación tiene un importante interés doble. Por un lado, agota las posibilidades, en el sentido de que ningún gasto quedaría conceptualmente sin distribuir. Por otro y más importante, porque establece una relación clara entre los ponderadores y la respuesta que se dé a la pregunta del epígrafe anterior: ¿queremos cuantificar el gasto total en la infancia o solo medir si el gasto es pro-infancia o pro-adultos? Esta relación es importante porque clarifica y pone el problema de las inconsistencias metodológicas señaladas anteriormente.

Si lo que se pretende es cuantificar todo el gasto en infancia, entonces debe sumarse cualquier gasto para cuya imputación en la infancia se utilice alguna de las categorías a), c) o d) anteriores, ya que de todas ellas se derivará una cifra positiva. Si, por el contrario, lo que se pretende es simplemente medir la orientación del gasto (pro-infancia o pro-adultos) en sentido estricto, únicamente deberían tenerse en cuenta los gastos asignados mediante la modalidad a), es decir, los que solo se dirigen a la infancia. Los gastos asignados por la categoría c) no deberían incluirse porque su distribución depende solo de la distribución etaria, sin estar condicionada por la propia orientación de las políticas de gasto, que es lo que se intentaría medir. Si, finalmente, quiere medirse la orientación del gasto de forma ampliada, deberían incluirse los gastos distribuidos según la categoría d), siempre y cuando la distribución de la población para esa categoría difiera de la distribución global de la población¹⁹. En ese caso, lo que mediría el indicador correspondiente es la orientación del gasto debida a dos factores: las decisiones en cuanto a prioridad de políticas y las distribuciones de población de los beneficiarios distintas a la correspondiente al total de población.

Es importante señalar, en ese sentido, que algunas inconsistencias metodológicas surgen precisamente de no observar esta relación entre objetivos y ponderadores. Así, por ejemplo, excepto en el caso de Gales, no se incluye el total de gastos, sino fundamentalmente el gasto social. Por tanto, no se estaría cuantificando todo lo que se invierte en infancia, sino solo una parte. Aunque no se haga explícito, lo que se reflejaría es la orientación del gasto, no su totalidad. En consecuencia, solo deberían sumarse las partidas de gasto asignadas con el ponderador a) (todo se asigna a la infancia) y también el d) si se quiere una orientación ampliada. Pues bien, a menudo se emplea también el ponderador c). A nuestro juicio, esto crea un problema metodológico serio, pues si se emplea ese ponderador, entonces debería cuantificarse todo el gasto, no solo el social, y si se cuantifica solo el social, entonces ese ponderador no debería emplearse.

Por ejemplo, en todos los casos se incluyen algunos bienes públicos que se distribuyen según los pesos de la población total. Ahora bien, si se distribuyen de ese modo, entonces esos bienes públicos no tienen, por definición, ninguna orientación pro-infancia, ya que la cuantía que se destina a cada grupo es consecuencia exclusivamente de la pirámide poblacional. Y si se incluyen gastos cuya imputación a la infancia es solo consecuencia de la pirámide poblacional y no de la orientación etaria de las políticas, entonces, ¿por qué unos gastos sí se incluyen y otros no? Es más, en algunos casos como Colombia, El Salvador o España se incluyen algunos gastos por considerar que benefician fundamentalmente pero no solo a la infancia, pero después se asignan según los pesos de la distribución de la población total, lo que resulta contradictorio, ya que, al hacerlo así, la infancia no tiene carácter de fundamental en ese gasto. Sirva como ejemplo el caso de El Salvador, donde se incluyen lo que llaman gastos indirectos, definidos como aquellos que benefician fundamentalmente, pero no solo, a la infancia. Sin embargo, se atribuyen a la infancia según su peso en la población total. Ambas cosas resultan, a nuestro juicio, contradictorias. Si se considera que un gasto beneficia fundamentalmente a la infancia, entonces su participación en dicho gasto debe ser superior a su peso en la población total, pues si no es así resulta difícil decir que beneficia fundamentalmente a la infancia.

A nuestro juicio, es preferible considerar el total de gasto, no solo porque proporciona más información, sino porque evita incoherencias metodológicas y tener que establecer categorías como “gasto ampliado”, “gasto indirecto”, etc. Por supuesto, pues exige emplear los ponderadores más adecuados en cada caso, lo que no es una tarea sencilla, dado que existen limitaciones de datos importantes y, en ocasiones, deberán utilizarse aproximaciones a la distribución de población real. En cualquier caso, si se opta por incluir solo una parte del gasto, aquella específicamente diseñada al bienestar de los niños, lo que no puede hacerse es utilizar como ponderador la distribución de la población total, ya que ambas cosas son incompatibles.

3.3. EL CRITERIO DE DECISIÓN

Una vez decidido el objeto de análisis y los ponderadores, la tercera cuestión relevante se refiere al criterio para decidir si un gasto beneficia a la infancia y, en ese caso, si lo hace total o parcialmente. El problema que surge en este punto es acotar a quién beneficia el gasto, pues se

¹⁹ Por supuesto, la distribución de población en colectivos específicos no es siempre la misma, variará entre colectivos: una provincia concreta, el mundo rural, ayudas sociales focalizadas, etc.

puede considerar que indirectamente cada partida siempre beneficia a un grupo más amplio de aquél al que va destinado. Por ejemplo, puede pensarse que la prestación por incapacidad no solo beneficia a quien la recibe sino también a los niños a su cargo, si los tuviera; o que el gasto en educación infantil no solo beneficia a los niños, sino también a los padres, puesto que supone un ahorro para ellos. Las ayudas por maternidad, ¿son gasto en infancia o, por el contrario, benefician fundamentalmente a la madre, pues facilitan su inserción en el mercado laboral? ¿A ambos? Aunque las respuestas siempre van a tener una cierta arbitrariedad, consideramos que es importante definir criterios que permitan tomar decisiones al respecto y evitar incoherencias metodológicas.

En general, en los estudios señalados no aparece un criterio explícito. De forma genérica se suele dividir entre cuatro tipos de gastos: los que benefician a la infancia de forma “directa”, los que lo hacen de forma “indirecta” a través de las familias, tutores o profesionales, los que lo hacen como “parte del conjunto de la población” y los que no tienen incidencia en la niñez; pero no se establece un criterio claro para clasificar cada gasto en una u otra modalidad. La decisión la toma el grupo que elabora el informe correspondiente o por acuerdo entre expertos, sin conocerse muy bien el criterio seguido. En algunos casos, la decisión puede ser fácilmente consensuada pero en otros no tanto. Esto es importante porque introduce arbitrariedad en la medición, en el sentido de que determinados gastos podrían ser clasificados de una forma por un grupo de analistas y de otra por un grupo distinto. A nuestro juicio, es importante definir unas pautas que minimicen esta arbitrariedad, de modo que los estudios puedan replicarse en el futuro de forma homogénea.

Existen dos excepciones importantes a esta indefinición de criterios claros. Por un lado, México, donde se considera que un gasto beneficia a la infancia si: a) Sus objetivos promueven de forma directa los derechos de la niñez; b) se determinó o diseñó teniendo en cuenta el bienestar y los derechos de los niños; o c) atiende al fortalecimiento de los agentes que actúan en favor de los derechos de la infancia. Sin embargo, creemos que, por un lado, es un criterio complejo de aplicar, especialmente en relación a la categoría b), y, por otro, tiene el riesgo de excluir gastos que pueden beneficiar a la infancia pero no están muy directamente relacionados con los niños. La otra excepción es Argentina, en cuyo estudio se dividen los gastos que benefician a la infancia en cuatro grupos: gasto específico, indirecto, ampliado y bienes públicos. Pues bien, en la segunda modalidad (gasto indirecto) se establece que se consideran gastos que benefician a los niños si requieren la presencia de niños para acceder a ellos. Pensamos que es un ejemplo interesante e inspirador para intentar minimizar la arbitrariedad en la toma de decisiones a la hora de clasificar los gastos.

Con todo, definir criterios para poder clasificar los gastos no es una tarea sencilla y siempre quedará una cierta arbitrariedad, pero pensamos que es necesario, especialmente si se pretende que la cuantificación del gasto en infancia tenga continuidad. Ello facilitaría las decisiones de los responsables de la Administración a la hora de clasificar los gastos. Nuestra propuesta, por supuesto discutible, consiste en considerar cinco tipos de gastos:

- a) Aquellos para cuyo beneficio se requiere la presencia legal o natural de niños y niñas o actividades relacionadas específicamente con niños, pero no la de adultos (referido como Infancia).
- b) Aquellos para cuyo beneficio se requiere la presencia de adultos, mientras que los niños no son imprescindibles (Adultos).
- c) Aquellos para cuyo beneficio se requiere la presencia tanto de adultos como de niños (Infancia+Adultos).
- d) Aquellos para cuyo beneficio no son imprescindibles ninguno de los grupos (niños y adultos) y se dirige a la población total a la que se refiere el presupuesto (General).
- e) Aquellos para cuyo beneficio no son imprescindibles ninguno de los grupos y se dirige a un determinado colectivo o subconjunto de la población total a la que se refiere el presupuesto (Colectivo/territorio).

La categoría a) contempla aquellos gastos que o bien tienen por beneficiarios naturales exclusivamente a los niños o bien legalmente exigen la presencia de éstos, pero no la de adultos. Por requisito legal nos referimos a un requisito directo pero no a los requisitos indirectos o de intermediación, ya que estos van a existir en buena parte de los gastos dirigidos a niños (como las transferencias por hijos). Así, por ejemplo, el gasto en educación infantil claramente exige la presencia de niños para beneficiarse de dicho gasto; lo mismo sucede con el gasto en formación del profesorado en etapas no universitarias. Un parque infantil no exige ningún requisito legal directo pero sí natural. Las ayudas a la compra de libros de texto, aunque exijan legalmente un adulto perceptor, es un intermediario y, por tanto, se consideraría gasto directo a la infancia. Dicho de otra manera, la categoría a) contempla aquellos gastos que “conceptualmente” dejarían de hacerse en ausencia de niños pero no en ausencia de adultos.

Por su parte, la categoría b) contempla lo contrario, aquellos gastos que requieren la presencia natural o legal de adultos para beneficiarse de los mismos pero no de niños. Se trata, por ejemplo, de la educación superior o de un centro de mayores. En suma, se trata de gastos que dejarían de realizarse en ausencia de adultos pero no en ausencia de niños.

Respecto a la categoría c), incluye los gastos que requieren la presencia de ambos grupos; es decir, son

complementarios, uno no se beneficiaría de ese gasto si no lo hace el otro. Posiblemente es la categoría más difusa y fundamentalmente se refiere a ayudas familiares donde no se distingue en el presupuesto la parte destinada a la infancia de la dirigida a los adultos. Las ayudas a la maternidad entrarían en esta categoría, ya que exigen tanto la presencia de la madre como del hijo o hija para recibirlos. Son, por tanto, gastos que dejarían de realizarse en ausencia de uno u otro grupo etario²⁰. No obstante, es importante insistir en que el requisito de la presencia de adultos no se refiere a su papel de meros intermediarios legales, sino que el gasto también va destinado a ellos.

La categoría d) contempla aquellos gastos que no requieren la presencia de ningún grupo etario en particular, ni niños ni adultos, ambos podrían beneficiarse del gasto en ausencia del otro. Además van destinados al conjunto de la población de la unidad administrativa objeto de análisis. Se trata de gastos que solo dejarían de realizarse en ausencia de ambos grupos. Se identifica, por tanto, con los llamados bienes públicos. El beneficio del gasto en protec-

ción medioambiental, en seguridad o en defensa no exige ningún requisito legal ni natural para ningún grupo etario (a no ser que sea muy específico). Un gasto en una carretera tampoco tiene ningún requisito legal directo, aunque sí lo tenga indirecto (la exigencia de tener licencia para conducir), por lo que no se catalogaría como gasto en adultos, sino que entraría en esta categoría d).

Finalmente, la categoría e) es similar a la anterior pero referida a colectivos particulares o subconjuntos de la población, por ejemplo, determinada provincia o grupo de renta.

Por supuesto, esta propuesta de categorización de los gastos no carece de cierta discrecionalidad, por otra parte inevitable, ni de complejidad al aplicarse. Sin embargo, creemos que tiene varias ventajas. Por un lado, contempla todos los gastos posibles, es decir, ningún gasto queda sin clasificar. Por otro, las categorías son mutuamente excluyentes, es decir, un gasto no puede cumplir simultáneamente las condiciones de más de una categoría. Ambas características se recogen gráficamente en la siguiente figura:

FIGURA 3. CATEGORÍAS E GASTO EN FUNCIÓN DE LA POBLACIÓN BENEFICIADA



Fuente: Elaboración propia.

²⁰ Como se explica más adelante, este tipo de gasto se pondera. Ello supone que, a diferencia de otros estudios, las transferencias a las familias donde no puede separarse la parte de niños de la de adultos no se asigna en su totalidad a uno de ellos. También implica, por ejemplo, que las ayudas por maternidad se atribuyen tanto a la madre como al niño o niña.

En tercer lugar, estas categorías son coherentes con los ponderadores anteriormente definidos, de manera que a cada una de ellas le corresponde un solo tipo de ponderador por defecto, como se recoge en el siguiente cuadro.

En el caso de partidas y programas de gasto cuya ponderación no sea evidente o ajustada con el criterio de grupos etarios, especialmente en los casos c), d) y e), siempre es posible mejorar dicha ponderación utilizando datos de la administración que permitan una ponderación del gasto destinado a la infancia más adecuada.

CUADRO 2. CORRESPONDENCIA ENTRE TIPOS DE GASTO Y PONDERADORES

Categoría de gasto en función del potencial beneficiario	Ponderador
a) Se requiere la presencia legal o natural de niños o actividades relacionadas específicamente con niños, pero no la de adultos	El 100% se asigna a la infancia
b) Se requiere la presencia legal o natural de adultos pero no la de niños	El 100% se asigna a los adultos
c) Se requiere la presencia tanto de adultos como de niños	Se asigna según el peso de cada grupo etario en ese colectivo particular
d) No es imprescindible la existencia de ningún grupo etario (niños/adultos) y está dirigido al total de población	Se asigna según el peso de cada grupo etario en la población total
e) No es imprescindible la existencia de ningún grupo etario (niños/adultos) y está dirigido a un subconjunto de población	Se asigna según el peso de cada grupo etario en ese colectivo o subconjunto particular

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, ello permite calcular varias opciones de gasto en la infancia:

- 1) El gasto estricto en infancia, que reflejaría la orientación pro-infancia o pro-adultos derivada solo de la orientación de las políticas de gasto. Sería la categoría a) más la c) de la clasificación anterior (en términos relativos).
- 2) El gasto ampliado en infancia, que reflejaría la orientación pro-infancia o pro-adultos derivada de la orientación de las políticas de gasto y de las distribuciones de población (distintas a la general) de determinados colectivos. Sería la suma de las categorías a), c) y e) (de nuevo, en términos relativos).
- 3) El gasto total en infancia, que indicaría cuánto se gasta realmente en todo aquello que de forma exclusiva o compartida beneficia a la infancia. Sería la suma de las categorías a), c) d) y e).

CUADRO 3. DEFINICIONES Y SIGNIFICADO DE GASTO EN INFANCIA SEGÚN CATEGORÍAS DE GASTO

Definición	Significado	Categorías
Gasto estricto	Mide si el gasto es pro-infancia o pro-adultos, como consecuencia solo de la orientación de las políticas de gasto	a) + c)
Gasto ampliado	Mide si el gasto es pro-infancia o pro-adultos, como consecuencia de la orientación de las políticas de gasto y de las distribuciones particulares de población de determinados colectivos	a) + c) + e)
Gasto total	Mide cuánto se gasta realmente en todo aquello que de forma exclusiva o compartida beneficia a la infancia	a) + c) + d) + e)

Fuente: Elaboración propia.

3.4. GASTOS TRIBUTARIOS

Además de los gastos incluidos en los presupuestos, las AA.PP. también realizan políticas dirigidas a la infancia a través de los denominados “beneficios fiscales”, vistos desde el punto de vista de los contribuyentes, o “gastos tributarios o fiscales”, desde el punto de vista de la Administración²¹. Se entiende por gasto fiscal “la disminución de ingresos tributarios (...) como consecuencia de la existencia de incentivos fiscales orientados al logro de determinados objetivos de política económica y social”²². Aunque no sucede en todos los países, en España los distintos niveles de la Administración tienen la obligación de incluir una estimación de estos gastos fiscales en sus respectivos presupuestos²³.

La importancia de los gastos fiscales a la hora de evaluar las políticas hacia la infancia es fácil de entender. En primer lugar, en el caso particular de España porque los gastos fiscales han alcanzado un volumen considerable: en los Presupuestos Generales del Estado (PGE) de 2017 suman casi 32 mil millones de euros, frente a un total de 318 mil millones que supone el gasto no financiero consolidado. En segundo lugar, porque precisamente algunas de las políticas orientadas a la infancia, especialmente del Gobierno central en el caso español, se realizan a través de estos gastos fiscales. Piénsese, por ejemplo, en las deducciones por maternidad o por familia numerosa en el IRPF, o en la exención de impuestos de la que disfrutaban las

prestaciones y ayudas públicas vinculadas al nacimiento, adopción, acogimiento o cuidado de hijos menores. Si no se tienen en cuenta estos gastos fiscales, parte de las políticas hacia la infancia quedarían ocultas.

La propuesta consistiría en tratar los gastos fiscales exactamente igual que el resto de los gastos, repartiendo su importe con los mismos criterios que se reparten los gastos directos. Sin embargo, aunque el concepto general es claro, la delimitación en cada caso no está exenta de problemas, y la cuantificación y el tratamiento concreto tiene algunas peculiaridades. Una muestra de esta dificultad es que, excepto en el caso de Gales y de forma muy limitada, en el resto de los países no se hace un reparto de este tipo de gasto.

3.5. CLASIFICACIÓN DE GASTOS E INDICADORES

Al igual que se ha hecho en otros países, creemos que es interesante realizar una clasificación sectorial del gasto total en infancia (educación, salud, bienestar social, etc.), relacionada, además, con los grupos de derechos del niño. Asimismo, también es importante proporcionar los indicadores habituales: en porcentaje del PIB, del gasto, por niño, índice de focalización (similar al realizado en El Salvador), etc. ■

²¹ En adelante se utilizará esta expresión que resulta más acorde con el objetivo del presente estudio.

²² Según la definición que figura en la Memoria de Beneficios Fiscales que acompaña a los PGE de cada año.

²³ El mandato está recogido en el artículo 134.2 de la Constitución Española, así como en la Ley General Presupuestaria y en distintas normas de ámbito autonómico.

4. APLICACIÓN A LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO

4.1. ALGUNOS ASPECTOS METODOLÓGICOS

En esta sección aplicaremos la metodología anteriormente descrita a los Presupuestos de 2017 de la Administración General del Estado (posteriormente se realiza para Cataluña). Esta aplicación constituye un ejercicio piloto de uso de la propuesta que, en todo caso, puede ser mejorada en el futuro con aportaciones y sugerencias de los usuarios de la metodología y de la propia administración.

En primer lugar, cabe señalar que el gasto se asigna a la Administración que lo ejecuta, lo cual es importante en un país tan descentralizado como España, donde de hecho buena parte de las competencias y gastos que inciden directamente en la infancia (salud o educación) están transferidos a las Comunidades Autónomas (CC.AA.). En particular, se trata de 231 programas y 14.785 partidas de gasto, de las cuales se han eliminado: 1) Las transferencias internas para evitar duplicidades; 2) la variación de activos y pasivos financieros; 3) las transferencias, tanto corrientes como de capital, a las CC.AA., a las corporaciones locales y al exterior, ya que, como se ha señalado, el gasto se asigna a la administración que lo ejecuta. Aun así, en estos primeros ejercicios se ha contemplado la clasificación de las transferencias entre administraciones en un análisis por separado, dado el interés y la importancia de los flujos económicos entre administraciones en nuestro modelo de Estado.

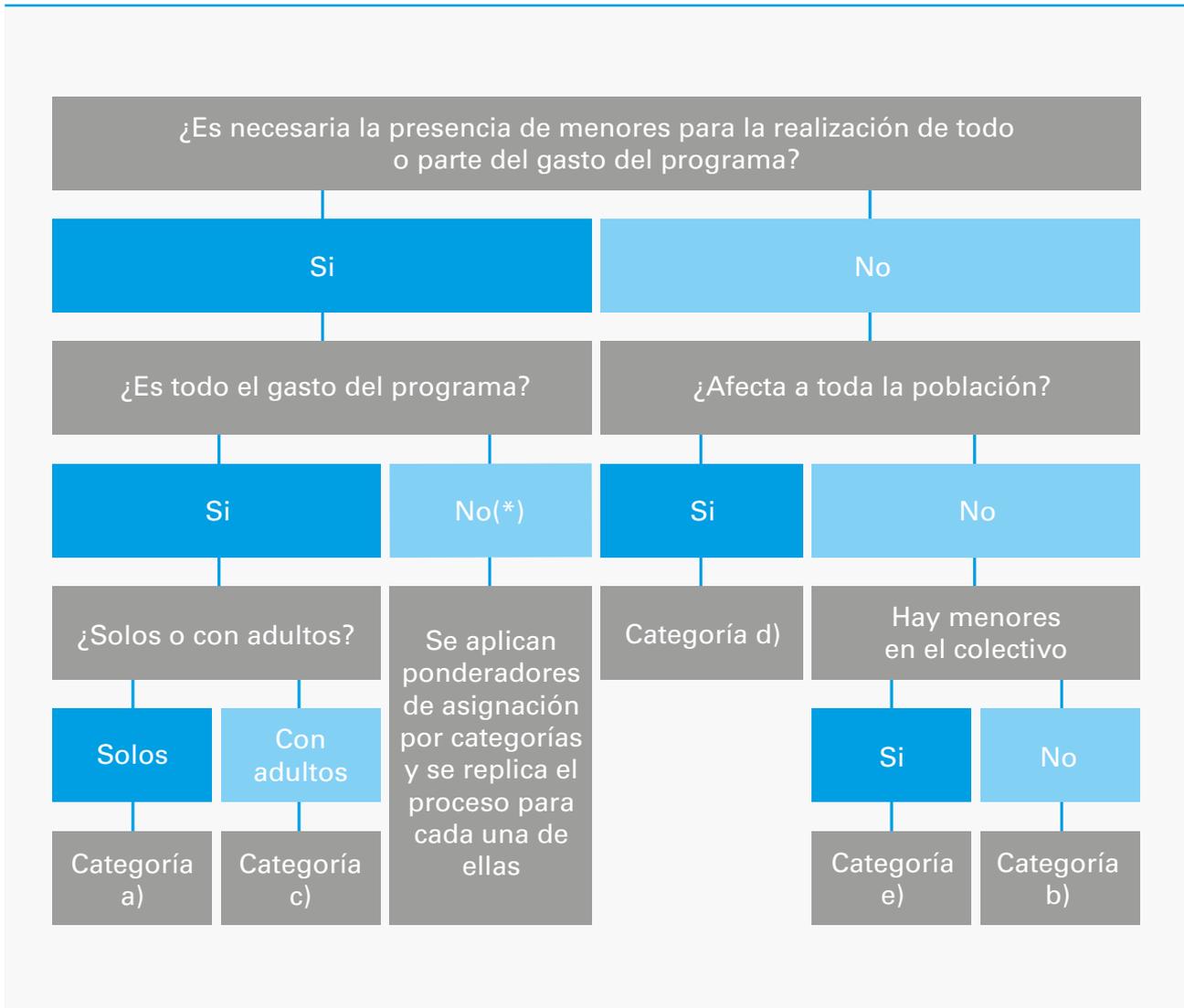
En segundo lugar, en esta aplicación concreta a los PGE de España, al igual que posiblemente ocurrirá en otras, existen programas que se pueden descomponer, de forma directa o indirecta, para determinar con mayor precisión qué parte de los mismos se asigna a cada una de las categorías (a-e) anteriormente descritas. Cuando esto es posible, hemos preferido hacerlo así, ya que en caso contrario se podrían asignar de forma equivocada determinados gastos a determinadas categorías. Por ejemplo, en el programa llamado "deporte en edad escolar y universidad" una posibilidad es asignarlo a la categoría e) (se dirige a un colectivo concreto y ningún grupo etario es necesario dentro de ese colectivo) y usar como ponderador el por-

centaje de alumnos de 0-17 años en el total de alumnado. Pero en realidad, no sería correcto, ya que cada gasto que se realiza en infancia o adultos en dicho programa requiere la presencia de un colectivo u otro. En otras palabras, clasificarlo como categoría e) no sería metodológicamente apropiado, sino solo el resultado de trabajar con un determinado nivel de agregación en los presupuestos.

En la práctica, todo ello nos ha llevado a tener que utilizar dos tipos de ponderadores. Unos, los habituales y ya comentados en las páginas anteriores, cuya utilidad es asignar que parte corresponde a la infancia en los gastos de cada categoría. Otros, para separar, cuando ha sido posible, partidas de gastos que, debido a su nivel de agregación, en realidad afectan a varias categorías. Los primeros es lo que podríamos llamar ponderadores de asignación por edades y los segundos de asignación por categorías.

El proceso de asignación de los programas a cada categoría se refleja en el árbol de decisión de la Figura 4, de modo que siguiendo este árbol queda clasificado cada uno de estos programas. Aquellos que corresponden a la categoría a) serían los gastos orientados en su totalidad a la infancia y su ponderador de asignación sería 1. Un ejemplo son los gastos en educación infantil. La categoría b) son los gastos exclusivamente en adultos y su ponderador etario es cero. Como ejemplo puede señalarse las pensiones por jubilación. Los gastos en categoría c) son los gastos mixtos, que requieren la presencia tanto de niños como de adultos. Su ponderador etario sería el peso de aquellos en el colectivo de referencia. Por ejemplo, las ayudas por maternidad, cuyo ponderador sería 0,5. Los gastos de la categoría d) son los que benefician a toda la población (española en este caso), sin ser necesaria la presencia de ningún colectivo etario. Su ponderador es el peso que tiene la infancia en España (18%). Un ejemplo es el gasto en defensa. Finalmente, los gastos en categoría e) son similares a los anteriores pero no afectan a toda la población española, sino a un subconjunto de ésta. Su ponderador es el peso de la infancia en dicho colectivo y, como ejemplo, puede señalarse los gastos en una región concreta realizados directamente por la Administración Central.

FIGURA 4. ÁRBOL DE DECISIÓN PARA IDENTIFICAR LA CATEGORÍA DE LOS PROGRAMAS DE GASTO



Fuente: Elaboración propia.

Los más problemáticos son aquellos programas que requieren la presencia de menores pero no en todo el programa. Son los señalados con un asterisco en el árbol de decisión anterior. En ese caso se ha intentado subdividir el programa correspondiente con los ponderadores de categorías para poder identificar cada una de ellas. Un ejemplo son los gastos del programa “Formación del Personal de la Administración de Justicia”. Como indicador indirecto para poder subdividir este programa se han usado el número de asuntos en los diversos juzgados. El peso asignado del total de ese programa a la categoría a) es el número de asuntos en los juzgados de menores sobre el total de asuntos. Para la categoría b) los juzgados que solo afectan a adultos (es

necesaria su presencia pero no la de menores); como los tribunales militares, o los de violencia contra la mujer. Finalmente, para la categoría d) se ha empleado el peso de asuntos en juzgados donde no es en realidad imprescindible ningún grupo etario, como los juzgados de lo mercantil o de primera instancia. Otro ejemplo es el programa “Deporte en edad escolar y en la Universidad”. Para separarlo en categorías a) y b) se ha utilizado el peso de los alumnos en educación primaria, secundaria, bachillerato, cualificación profesional inicial y formación profesional básica y media sobre el total de alumnos, exceptuando educación infantil y educación a distancia, dado que en general no son usuarios de actividades deportivas.

FIGURA 5. CAPTURA DE PANTALLA DE LA PESTAÑA DE PROGRAMAS DE LA HERRAMIENTA APLICACIÓN DE LA METODOLOGÍA A LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO 2017

Programa	Porcentaje que va a la infancia					Observaciones	Derechos
	total	a	c	d	e		
118M Gobierno del Poder Judicial	6,0	0,5	0,0	5,5	0,0		3 Derecho a la i
118N Dirección y Servicios Generales de Justicia	6,0	0,5	0,0	5,5	0,0		3 Derecho a la i
119O Selección y formación de jueces	6,0	0,5	0,0	5,5	0,0		3 Derecho a la i
119P Documentación y publicaciones judiciales	6,0	0,5	0,0	5,5	0,0		3 Derecho a la i
119Q Formación del Personal de la Administración de Justicia	6,0	0,5	0,0	5,5	0,0		3 Derecho a la i
119R Formación de la carrera fiscal	6,0	0,5	0,0	5,5	0,0		3 Derecho a la i
112A Tribunales de Justicia y Ministerio Fiscal	6,0	0,5	0,0	5,5	0,0		3 Derecho a la i
113M Registros vinculados con la Fe Pública	6,0	0,5	0,0	5,5	0,0		3 Derecho a la i
128M Administración y Servicios Generales de Defensa	18,0	0,0	0,0	18,0	0,0		3 Derecho a la i
128N Formación del Personal de las Fuerzas Armadas	18,0	0,0	0,0	18,0	0,0		3 Derecho a la i
128O Personal en reserva	18,0	0,0	0,0	18,0	0,0		3 Derecho a la i
122A Modernización de las Fuerzas Armadas	18,0	0,0	0,0	18,0	0,0		3 Derecho a la i
122B Programas especiales de modernización	18,0	0,0	0,0	18,0	0,0		3 Derecho a la i
122M Gastos Operativos de las Fuerzas Armadas	18,0	0,0	0,0	18,0	0,0		3 Derecho a la i
122N Apoyo Logístico	18,0	0,0	0,0	18,0	0,0		3 Derecho a la i
131M Dirección y Servicios Generales de Seguridad y Protección	18,0	0,0	0,0	18,0	0,0		3 Derecho a la i
131N Formación de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado	18,0	0,0	0,0	18,0	0,0		3 Derecho a la i
131O Fuerzas y Cuerpos en reserva	18,0	0,0	0,0	18,0	0,0		3 Derecho a la i
131P Derecho de asilo y apátridas	25,0	0,0	0,0	0,0	25,0	Peso de los menores en la solicitud de protección internacional.	3 Derecho a la i
132A Seguridad ciudadana	18,0	0,0	0,0	18,0	0,0		3 Derecho a la i
132B Seguridad vial	18,0	0,0	0,0	18,0	0,0		3 Derecho a la i
132C Actuaciones policiales en materia de drogas	18,0	0,0	0,0	18,0	0,0		3 Derecho a la i
133A Centros e Instituciones Penitenciarias	18,0	0,0	0,0	18,0	0,0		3 Derecho a la i
134M Protección Civil	18,0	0,0	0,0	18,0	0,0		3 Derecho a la i
135M Protección de datos de carácter personal	18,0	0,0	0,0	18,0	0,0		3 Derecho a la i
141M Dirección y Servicios Generales de Asuntos Exteriores	18,0	0,0	0,0	18,0	0,0		9 Otros bienes y 9
142A Acción del Estado en el exterior	18,0	0,0	0,0	18,0	0,0		9 Otros bienes y 9
142B Acción diplomática ante la Unión Europea	18,0	0,0	0,0	18,0	0,0		9 Otros bienes y 9
143A Cooperación para el desarrollo	18,0	0,0	0,0	18,0	0,0		2 Derecho al de 2
144A Cooperación, promoción y difusión cultural en el exterior	18,0	0,0	0,0	18,0	0,0		2 Derecho al de 2
144B Cooperación, promoción y difusión educativa en el exterior	18,0	0,0	0,0	18,0	0,0		2 Derecho al de 2
211M Pensiones contributivas de la Seguridad Social	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		1 Derecho a la i
211N Pensiones de Clases Pasivas	7,0	0,0	0,0	0,0	7,0	Es la mitad del peso que tienen las pensiones a familiares.	1 Derecho a la i
211O Otras pensiones y prestaciones de Clases Pasivas	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	Podría haber familiares menores beneficiados, pero se entienden marginales.	1 Derecho a la i
212M Pensiones no contributivas y prestaciones asistenciales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	Se entiende que la mayor parte son las pensiones no contributivas (las prestaciones asistenciales como las otorgadas a residentes en el extranjero son cantidades pequeñas). Las prestaciones familiares ítan en el programa 221M.	1 Derecho a la i
212N Pensiones de guerra	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		1 Derecho a la i
212O Gestión y control de los complementos a mínimos de pens	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		1 Derecho a la i
219M Gestión de las prestaciones económicas de Seguridad So	2,0	2,0	0,0	0,0	0,0	Es el peso de los menores en todos los programas gestionados.	1 Derecho a la i
219N Gestión de pensiones de Clases Pasivas	6,5	0,0	0,0	0,0	6,5	Se calcula el peso a partir de cada uno de los programas gestionados.	1 Derecho a la i
42 221M Subvenciones de incapacidad temporal y otras prestaciones	21,9	0,0	13,9	0,0	0,0	Reparto según los datos de subsidios por IT en los PGE y las prestaciones del M. Empleo y S. Social.	1 Derecho a la i
42 221N Prestaciones económicas del Mutualismo Administrativo	7,0	0,0	7,0	0,0	0,0	El porcentaje que va a menores es por las ayudas familiares (hijos discapacitados, parto múltiple)	1 Derecho a la i

En cuanto a la clasificación de derechos de la infancia, se han utilizado los cuatro grupos de derechos básicos, a su vez divididos en diversas categorías, como se recoge en el siguiente cuadro.

CUADRO 4. CLASIFICACIÓN SEGÚN LOS DERECHOS DE LA INFANCIA

Grupo	Subgrupo
1 Derecho a la supervivencia	11 Alimentación, 12 Vivienda e infraestructuras básicas, 13 Salud, 14 Asistencia social y 15 Bienestar económico
2 Derecho al desarrollo pleno	21 Educación, 22 Cultura y ocio, 23 Políticas de juventud y 24 Desarrollo económico y medioambiental
3 Derecho a la protección	31 Derechos básicos, 32 Protección, 33 Seguridad y 34 Justicia
4 Derecho a la participación	41 Información y 42 Participación
9 Otros bienes públicos	99 Otros bienes públicos

Fuente: Elaboración propia.

En lo que se refiere a la delimitación de los gastos fiscales, nos hemos ajustado a las definiciones que se utilizan en la Memoria de Beneficios Fiscales que acompaña a los PGE. Estas definiciones son el resultado, por un lado, de la experiencia en la elaboración de estos presupuestos y, por otro, de la adaptación de doctrinas y prácticas internacionales. Las condiciones que se imponen a una norma tributaria para ser considerada gasto fiscal se recogen en la propia Memoria de Beneficios Fiscales²⁴.

Para la cuantificación, nos hemos ajustado a las cifras ya publicadas en los distintos presupuestos de beneficios fiscales, tanto estatal como de las CC.AA. Respecto a su tratamiento, se diferencian dos grupos de gastos fiscales atendiendo al impuesto que da origen a los mismos. El primer grupo lo constituyen los impuestos en los que existen gastos fiscales que afectan directamente a la infancia. Son, principalmente, el IRPF y el IVA en el caso del Estado, y ellos dos más el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones en el caso de las CC.AA. En estos tres casos se analizan cada uno de los gastos fiscales que se estiman dentro de cada figura para determinar a cuál de las cinco categorías (a, b, c, d o e) pertenece y en qué proporción. El segundo grupo está formado por los gastos fiscales procedentes de otras figuras tributarias tanto de ámbito estatal (Impuesto sobre Sociedades, Impuesto sobre la Renta de los No Residentes, Impuestos Especiales, Impuesto sobre Primas de Seguro, Tasas), como autonómico (Impuesto sobre

Transmisiones Patrimoniales, impuestos ecológicos), en las que el gasto fiscal tiene un carácter general y, por lo tanto, afecta a la infancia en la misma medida que al resto de la población. En estos casos el tratamiento será el mismo (caso d) que se emplea para los programas generales de gasto.

4.2. PRINCIPALES RESULTADOS²⁵

La aplicación de la metodología anterior a los PGE de 2017 arroja como principales resultados los siguientes²⁶. En primer lugar, el gasto total en infancia realizado por el Estado asciende a 18,5 mil millones de euros (cuadro 5). Esta cifra apenas supone un 7,05% del gasto total y un 1,66% del PIB; unos 2.218 euros anuales por niño. Una de las causas de que esta cifra sea tan reducida, en comparación a las estimaciones ofrecidas por otros países, es que España es un país muy descentralizado y buena parte del gasto que afecta a la infancia, como educación o salud, lo realizan las Comunidades Autónomas. De hecho, el índice de focalización asciende a 39,29; es decir, muy por debajo de 100, lo que muestra que el gasto que hace la Administración Central se dirige fundamentalmente a adultos.

Del total de gasto en infancia, la mayor parte (78%) corresponde a la categoría d) (bienes públicos globales), mientras

CUADRO 5. GASTO EN INFANCIA. PGE

Gasto	Por categoría					Total
	A (Infancia)	B (Adultos)	C (Infancia + Adultos)	D (General)	E (Colectivos/ territorios)	
Total (miles)	942.533	169.975.278	4.116.297	80.189.127	7.501.602	262.724.839
Total infancia (miles)	942.533	0	2.060.496	14.434.213	1.097.055	18.534.309
Infancia (% total gasto)	0,36	0	0,78	5,49	0,42	7,05
Infancia (% PIB)	0,08	0	0,18	1,30	0,10	1,66
Infancia (€ por niño)	112,82	0	246,64	1727,76	131,32	2218,54
Índice focalización: 39,29						

Fuente: Elaboración propia.

²⁴ Estas condiciones serían las siguientes: que la norma se desvíe de forma intencionada de la estructura básica del impuesto; que sea un incentivo que esté dirigido a un determinado colectivo de contribuyentes o a una actividad económica concreta; que exista la posibilidad legal de eliminar el gasto fiscal o cambiar su definición; que no se compense con alguna otra figura del sistema fiscal; que no esté motivada por convenciones técnicas, contables, administrativas o ligadas a convenios fiscales internacionales; y que no tenga como propósito simplificar o facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

²⁵ Estos resultados se corresponden con la primera versión del análisis de los Presupuestos Generales del Estado 2017. Para posteriores versiones, actualizaciones o mejoras de este análisis, algunos resultados pueden no coincidir.

²⁶ Se excluyen las transferencias mencionadas anteriormente. La población es a 1 de enero de 2017 y el PIB de 2017 es la previsión realizada para ese año por el Instituto Nacional de Estadística.

que el gasto exclusivamente dirigido a la infancia (categoría a) es solo el 5%, lo que de nuevo se explica en parte de la tipología del gasto que hace la Administración Central debida al reparto de competencias.

Respecto al gasto tributario, cabe señalar, en primer lugar, que España también es un país muy descentralizado en cuanto a los ingresos. Existen impuestos compartidos en los que las CC.AA. tienen un elevado porcentaje de participación (50% en IRPF e IVA o 58% en los impuestos especiales) y tienen cierta capacidad normativa sobre algunos de ellos, mientras que otros están cedidos a las CC.AA. (Impuesto sobre el Patrimonio o Impuesto sobre sucesiones y donaciones). Pues bien, al igual que en el gasto directo, en el tributario nos referiremos al ejecutado por la administración correspondiente, en este caso la Administración Central. Por ejemplo, en el caso del IVA, dado que ésta recibe un 50% de la recaudación, solo se

asigna el 50% del total de gasto tributario realizado en este impuesto. Por supuesto, aquellos tributos o medidas normativas que solo afecten a los impuestos recibidos por una administración, se consideran en exclusiva de ésta.

En el caso de la Administración central, el gasto tributario en infancia es aproximadamente un tercio de lo que supone su gasto directo, 6,5 mil millones de euros (cuadro 6). Esta cifra representa un 20,24% del total de gasto tributario, un 0,58% del PIB; alrededor de 772 euros por niño. Al contrario de lo que sucedía con el gasto directo, el índice de focalización (112,7) indica que el gasto tributario tiene una orientación pro-infancia.

Aunque la mayor parte del gasto tributario también pertenece a la categoría d), en este caso el dirigido exclusivamente a la infancia aumenta hasta el 8%, y el peso de la categoría c), que exige también la presencia de niños, aumenta desde el 11% anterior al 18%.

CUADRO 6. GASTO TRIBUTARIO

Gasto	Por categoría					Total
	A	B	C	D	E	
Total (miles)	512.150	2.693.290	2.292.880	26.240.830	128.450	31.867.600
Total infancia (miles)	512.150	0	1.191.680	4.723.350	21.720	6.448.900
Infancia (% total gasto)	1,61	0	3,74	14,82	0,07	20,24
Infancia (% PIB)	0,05	0	0,11	0,42	0,00	0,58
Infancia (€ por niño)	61,30	0	142,64	565,38	2,60	771,93

Índice focalización: 112,71

Fuente: Elaboración propia.

La mayor parte del gasto tributario en la infancia se localiza en el IVA (53% del total) y, en especial, en el tipo reducido del (23% del total) (cuadro 7). A nivel individual, el mayor peso del gasto en infancia corresponde al tipo reducido de "hostelería y restauración" (8,2%), seguido del tipo reducido

en "alimentos y bebidas" y en "compra de vivienda nueva" (5,6% y 4,6%, respectivamente) y a la exención en educación (4,7%). El IRPF es el segundo impuesto con mayor gasto tributario en infancia (32% del total), destacando las deducciones por familia numerosa (6,8%) y maternidad (6,1%).

CUADRO 7. GASTO TRIBUTARIO. PARTIDAS MÁS RELEVANTES

Partida	% sobre el total de gasto tributario en infancia
IRPF	32,84
Deducción maternidad	6,09
Deducción familia numerosa	6,84
Deducción vivienda habitual	3,29
IVA	52,83
Exención educación	4,73
Exención sanidad	3,21
Tipo reducido	22,72
Hostelería	8,21
Alimentos y bebidas	5,56
Compra vivienda	4,59
Tipo superreducido	7,54
Alimentos y bebidas	3,34
Salud	3,28

Fuente: Elaboración propia.

Si tenemos en cuenta el total de gasto, tanto directo como tributario, la cifra asciende a 25 mil millones, lo que supone el 8,5% del total de gasto realizado por el Estado y el 2,2% del PIB; 2.990 euros por niño) (cuadro 8). El índice de focalización se sitúa en 47,23, mostrando que incluso si se tiene en cuenta el gasto tributario, el gasto es claramente pro-adultos.

CUADRO 8. GASTO TOTAL: DIRECTO Y TRIBUTARIO

Gasto	Total
Total (miles)	294.592.439
Total infancia (miles)	24.983.209
Infancia (% total gasto)	8,48
Infancia (% PIB)	2,24
Infancia (€ por niño)	2.990,47
Índice focalización: 47,23	

Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, si analizamos la tipología de gasto, según la clasificación en gasto estricto, ampliado y total (cuadro 3), puede constatarse como únicamente el 16% del gasto directo del que se beneficia los niños y niñas es gasto estricto en infancia y solo un 22% es gasto ampliado (cuadro 9). Es decir, más de las tres cuartas partes corresponde a gasto que no va dirigido específicamente a la infancia, sino al conjunto de la población, de la que forman parte. En el caso del gasto tributario el peso del gasto específicamente orientado a la infancia es superior; un 26%.

Por el contrario, si se observa el gasto en adultos (cuadro 10), más de dos tercios del gasto directo es gasto estricto —específicamente orientado a adultos— mientras que únicamente el 27% procede de gastos que benefician a toda la población. En el gasto tributario sucede lo contrario, la gran mayoría (84%) es producto de gastos que benefician al conjunto. En cualquier caso, es interesante notar como del total de gasto, la gran mayoría del que se beneficia la infancia no es gasto específicamente orientado a los niños, mientras que sí lo es en el caso de los adultos. Ello pone de manifiesto que la orientación etaria (estricta) de las políticas de gasto del Gobierno central está claramente dirigida a los adultos, consecuencia inevitable, a su vez, del reparto de competencias entre el Estado y las CC.AA.

CUADRO 9. TIPOLOGÍA DE GASTO: INFANCIA (MILES)

Tipo de gasto	Directo		Tributario		Total	
	Miles €	%	Miles €	%	Miles €	%
Gasto estricto (a+c)	3.003.029	16,2	1.703.830	26,4	4.706.859	18,8
Ampliado (a+c+e)	4.100.084	22,1	1.725.550	26,8	5.825.634	23,3
Total (a+c+d+e)	18.534.297	100,0	6.448.900	100,0	24.983.197	100,0

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 10. TIPOLOGÍA DE GASTO: ADULTOS (MILES)

Tipo de gasto	Directo		Tributario		Total	
	Miles €	%	Miles €	%	Miles €	%
Gasto estricto (b+c)	172.031.079	70,4	3.794.490	14,9	175.825.569	65,2
Ampliado (b+c+e)	178.435.626	73,1	3.901.220	15,3	182.336.846	67,6
Total (b+c+d+e)	244.190.540	100,0	25.418.700	100,0	269.609.240	100,0

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, si observamos la clasificación por derechos, la mayor parte del gasto se refiere al grupo del derecho a la supervivencia y a otros bienes públicos, 31% y 32%, respectivamente, del total de gasto²⁷ (cuadro 11). El grupo del derecho al desarrollo pleno ocupa la tercera posición, con un 25,6% y finalmente el derecho a la protección supone un 11,6%. A nivel

individual, el más importante es lo que hemos denominado "desarrollo económico y medioambiental" (19,7%), seguido de "bienestar económico" (18,5%), "seguridad" (10,2%), "educación" (4,9%) y "salud" (4,8%). Como puede comprobarse, una vez más estos resultados reflejan la distribución de competencias entre la Administración Central y las CC.AA.

²⁷ En los PGE no hemos identificado ningún programa que incida en el derecho a la participación. Por otro lado, cabe señalar que la identificación con los diversos derechos no es automática, sino que tiene un componente de arbitrariedad que es inevitable, por dos razones. Por un lado, porque en algunas partidas no está muy clara su asignación a uno u otro derecho, y, por otro, porque algunas inciden en varios derechos y, en esos casos, hemos preferido asignarlo a aquél que considerábamos de mayor peso en la partida correspondiente. Una alternativa hubiera sido ponderar y asignarlo a varios derechos, pero la descartamos por la imposibilidad de encontrar unos ponderadores que nos parecieran adecuados.

CUADRO 11. GASTO TOTAL POR DERECHOS (MILES)

Derecho	Gasto directo	Gasto tributario	Total	% Total
1 Derecho a la supervivencia	3.575.311	4.178.660	7.753.971	31,04
11 Alimentación	2.877	574.010	576.887	2,31
12 Vivienda e infraestructuras básicas	3.531	700.920	704.451	2,82
13 Salud	765.683	431.710	1.197.393	4,79
14 Asistencia social	438.834	202.920	641.754	2,57
15 Bienestar económico	2.364.386	2.269.100	4.633.486	18,55
2 Derecho al desarrollo pleno	4.150.495	2.252.100	6.402.595	25,63
21 Educación	918.113	305.000	1.223.113	4,90
22 Cultura y ocio	153.173	93.040	246.213	0,99
23 Políticas de juventud	5.374	0	5.374	0,02
24 Desarrollo económico y medioambiental	3.073.835	1.854.060	4.927.895	19,72
3 Derecho a la protección	2.893.029	0	2.893.029	11,58
31 Derechos básicos	7.530	0	7.530	0,03
32 Protección	18.446	0	18.446	0,07
33 Seguridad	2.561.266	0	2.561.266	10,25
34 Justicia	305.787	0	305.787	1,22
9 Otros bienes públicos	7.915.474	18.140	7.933.614	31,76
99 Otros bienes públicos	7.915.474	18.140	7.933.614	31,76
Total	18.534.309	6.448.900	24.983.209	100,00

Fuente: Elaboración propia.

5. APLICACIÓN A LOS PRESUPUESTOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CATALUÑA

5.1. PRINCIPALES RESULTADOS²⁸

La aplicación de la misma metodología a los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Cataluña de 2017 ofrece los resultados que se indican a continuación²⁹. Tal y como se señala en el anterior apartado, dedicado a los Presupuestos Generales del Estado, este análisis constituye un primer ejercicio de uso de la metodología expuesta en este documento, ejercicio de estimación que puede ser mejorado por posteriores aportaciones de la propia administración y otros expertos y usuarios de la herramienta.

En primer lugar, el gasto total en infancia es de 9 mil millones de euros (cuadro 12), lo que supone un 27,16% del gasto total y un 4,09% del PIB autonómico; unos 6.455 euros al año por niño. Como puede comprobarse, son

cifras notablemente superiores a las correspondientes al Estado central, lo que obedece a que, como ya se ha señalado en diversas ocasiones, buena parte del gasto que afecta a la infancia (como educación o sanidad) lo realizan las Comunidades Autónomas. Como consecuencia de ello, el índice de focalización es de 144,62 (39,29 en el Estado central); muy por encima de 100, lo que pone de manifiesto que buena parte del gasto que realiza la Generalitat de Catalunya se orienta especialmente a la infancia.

De hecho, la mayor parte (67%) corresponde a la categoría a) (exclusivamente dirigido a la niñez), en contraste con lo que sucede con el Estado central, donde la mayoría (78%) corresponde a la categoría d) (bienes públicos globales); categoría que en el caso de Cataluña ocupa un 33% del total de gasto en infancia. El resto de categorías prácticamente no tiene relevancia (cuadro 12).

CUADRO 12. GASTO EN INFANCIA. CATALUÑA

Gasto	Por categoría					Total
	A	B	C	D	E	
Total (miles)	6.008.340	10.649.759	27.776	15.825.707	703.974	33.215.556
Total infancia (miles)	6.008.340	0	13.888	2.975.233	23.740	9.021.201
Infancia (% total gasto)	18,09	0	0,04	8,96	0,07	27,16
Infancia (% PIB)	2,72	0	0,01	1,35	0,01	4,09
Infancia (€ por niño)	4299,50	0	9,94	2129,04	16,99	6455,47

Índice focalización: 144,62

Fuente: Elaboración propia.

²⁸ Como en el caso anterior, esta aplicación constituye un ejercicio piloto de uso de la propuesta que puede ser mejorada en el futuro con aportaciones y sugerencias de los usuarios de la metodología y de la propia administración.

²⁹ De nuevo se excluyen las transferencias descritas en el epígrafe anterior. La población es a 1 de enero de 2017 y el PIB de 2017 es el de 2016 actualizado a 2017 con la previsión de crecimiento para ese año del conjunto del país por el Instituto Nacional de Estadística.

Respecto al gasto tributario, nos referiremos al que corresponde a Cataluña tanto respecto a su participación en los impuestos compartidos —fundamentalmente IRPF e IVA en este ámbito— aunque la normativa que origina el gasto sea de orden estatal, como al derivado de medidas normativas propias. Los resultados indican un gasto tributario en infancia de unos 1.200 millones, alrededor de un 13% de lo que supone su gasto directo (cuadro 13). Esta

cifra representa un 11,56% del total de gasto tributario, un 0,54% del PIB; 850 euros por niño. Al contrario de lo que sucedía con el gasto directo y de lo que ocurre en el Estado central, el índice de focalización (61,55) muestra que el gasto tributario tiene una orientación pro-adultos. Casi todo el gasto tributario en la infancia (88% del total) pertenece a la categoría d), mientras que el dirigido exclusivamente a la niñez apenas supone el 0,45%.

CUADRO 13. GASTO TRIBUTARIO

Gasto	Por categoría					Total
	A	B	C	D	E	
Total (miles)	5.300	4.127.160	105.780	5.588.660	454.100	10.281.000
Total infancia (miles)	5.300	0	52.890	1.050.690	79.510	1.188.390
Infancia (% total gasto)	0,05	0	0,51	10,22	0,77	11,56
Infancia (% PIB)	0,00	0	0,02	0,48	0,04	0,54
Infancia (€ por niño)	3,79	0	37,85	751,86	56,90	850,40
Índice focalización: 61,55						

Fuente: Elaboración propia.

La mayor parte del gasto tributario en la infancia se origina en la normativa estatal (tipos reducidos en IVA, reducciones en base en IRPF, etc.), mientras que el que obedece exclusivamente a normativa autonómica supone el

13,56% del total, siendo los capítulos más relevantes la reducción por parentesco en el Impuesto de sucesiones y donaciones (6,5% del total) y la deducción por vivienda habitual (4,5%) (cuadro 14).

CUADRO 14. GASTO TRIBUTARIO. PARTIDAS MÁS RELEVANTES DE NORMATIVA AUTONÓMICA

Partida	% sobre el total de gasto tributario en infancia
IRPF	5,62
Deducción vivienda habitual (tramo aut.)	4,51
Impuesto sucesiones y donaciones	6,69
Reducción parentesco	6,53
Total gasto tributario normativa autonómica	13,56

Fuente: Elaboración propia.

Si sumamos ambos gastos en infancia, directo y tributario, la cifra asciende a algo más de 10 mil millones, lo que supone el 23,5 del total de gasto realizado por la Generalitat catalana, el 4,63% del PIB y 7.305 euros por año (cuadro 15) (en el caso del Estado central las cifras eran 8,5%, 2,2% y 2.990, respectivamente). El ín-

dice de focalización se sitúa en 124,99, indicando que el gasto total es claramente pro-infancia, al contrario que el del Estado central, cuyo índice es 47,23. Es importante señalar una vez más que esta diferencia se debe fundamentalmente al reparto de competencias entre las CC.AA. y el Estado central³⁰.

CUADRO 15. GASTO TOTAL: DIRECTO Y TRIBUTARIO

Gasto	Total
Total (miles)	43.496.556
Total infancia (miles)	10.209.591
Infancia (% total gasto)	23,47
Infancia (% PIB)	4,63
Infancia (€ por niño)	7305,87
Índice focalización: 124,99	

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a la tipología de gasto (cuadro 16), las dos terceras partes del gasto directo es gasto estricto en infancia, mientras que en el caso del gasto tributario es solo el 5%, siendo la mayor parte gasto en bienes que benefician a

toda la población. En el caso de los adultos (cuadro 17), se reparten de una manera casi equitativa, tanto para el gasto directo como el tributario, el específicamente orientado a ellos y el general que beneficia a toda la población.

CUADRO 16. TIPOLOGÍA DE GASTO: INFANCIA (MILES)

Tipo de gasto	Directo		Tributario		Total	
	Miles €	%	Miles €	%	Miles €	%
Gasto estricto (a+c)	6.022.228	66,8	58.190	4,9	6.080.418	59,6
Ampliado (a+c+e)	6.045.968	67,0	137.700	11,6	6.183.668	60,6
Total (a+c+d+e)	9.021.201	100,0	1.188.390	100,0	10.209.591	100,0

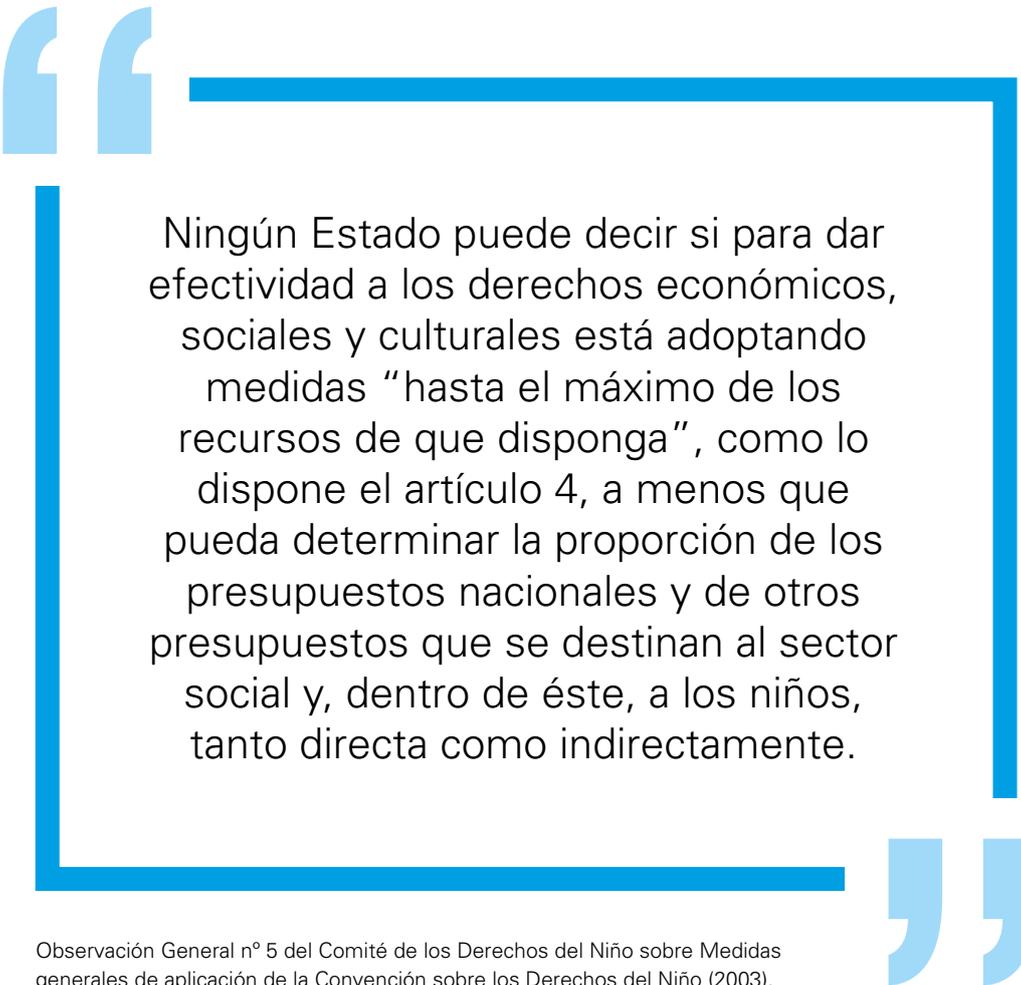
Fuente: Elaboración propia.

³⁰ Es interesante señalar que los resultados del estudio realizado por el Centro de Estudios Económicos Tomillo, en colaboración con UNICEF Comité Español, indicaban una inversión en infancia, tanto en el conjunto de España como en Cataluña, de alrededor del 4% del PIB. Si se suma el gasto directo de la Generalitat y del Estado central en Cataluña, asumiendo que el efectuado por este último se reparte por CCAA en función de su PIB, nuestros resultados arrojan una cifra sensiblemente superior: 5,7%. Si además se suma el gasto tributario, dicha cifra llega al 6,8%.

CUADRO 17. TIPOLOGÍA DE GASTO: ADULTOS (MILES)

Tipo de gasto	Directo		Tributario		Total	
	Miles €	%	Miles €	%	Miles €	%
Gasto estricto (b+c)	10.663.647	44,1	4.180.050	46,0	14.843.697	44,6
Ampliado (b+c+e)	11.343.881	46,9	4.554.640	50,1	15.898.521	47,8
Total (b+c+d+e)	24.194.355	100,0	9.092.610	100,0	33.286.965	100,0

Fuente: Elaboración propia.



Ningún Estado puede decir si para dar efectividad a los derechos económicos, sociales y culturales está adoptando medidas “hasta el máximo de los recursos de que disponga”, como lo dispone el artículo 4, a menos que pueda determinar la proporción de los presupuestos nacionales y de otros presupuestos que se destinan al sector social y, dentro de éste, a los niños, tanto directa como indirectamente.

Observación General n° 5 del Comité de los Derechos del Niño sobre Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (2003).

unicef  | para cada niño