

Edita **UNICEF Comité Andalucía**
C/ San Isidoro, 8
41004 Sevilla
Tel. 954 21 67 49
andalucia@unicef.es
www.unicef.es

Autores **Salud Mármol**
Octubre 2020

Los datos incluidos en este documento han sido extraídos del análisis realizado por la Fundación Tomillo para UNICEF España.

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

1. PRESENTACIÓN

Conocer la inversión en infancia

Este análisis que presentamos constituye un primer ejercicio, para el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de uso de la metodología para la medición de las inversiones destinadas a infancia en los presupuestos de las Administraciones Públicas, expuesta en nuestro documento de trabajo ***Medición de la inversión presupuestaria en la infancia*** (UNICEF, 2018). Se trata, por tanto, de un ejercicio de estimación que puede ser mejorado por posteriores aportaciones de la propia administración y personal experto en la materia.

La medición e identificación del gasto público destinado a la infancia en los presupuestos, que propone esta metodología, tiene el valor de permitirnos conocer las cifras generales y por sectores, mejorar su trazabilidad, seguimiento y monitoreo para identificar incrementos o disminuciones de las partidas relevantes para la infancia y analizar una mayor o menor orientación del presupuesto hacia ella. Además, 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. Suponen, también, una valiosa aportación para realizar memorias de impacto normativo en la infancia.

Invertir en infancia es clave para mejorar el bienestar de las personas y el desarrollo de un país. Pero esa inversión requiere políticas públicas decididas acompañadas de los recursos necesarios.

Esta propuesta quiere contribuir a llamar la atención, con base en evidencias sólidas, sobre cuál es esa inversión y cómo es posible mejorarla.



Herramienta metodológica

NOTA

Los datos incluidos en este documento han sido extraídos del análisis realizado por la Fundación Tomillo para UNICEF España. El análisis se realiza sobre presupuesto aprobado, no sobre presupuesto ejecutado.

Se excluyen las transferencias internas y los capítulos 8 y 9 (balance de activos y pasivos financieros)

Basado en los siguientes datos para 2019:

PIB miles 164.027.746,

Población total 8.426.405 (datos a 1 de julio de 2018)

población menor 18 años 1.608.817 (datos a 1 de julio de 2018)

Porcentaje de menores 19,1%

Fuente: INE

2. METODOLOGÍA

En este ejercicio se ha intentado cuantificar todo el gasto que se realiza en infancia, tanto gasto social como no social, para evitar inconsistencias metodológicas y contar con una información más amplia y rica. Esto supone una mayor complejidad y el uso de ponderadores. Así, los ponderadores nos servirán para incluir la parte de un determinado gasto que se destina a infancia.

Para poder clasificar los gastos, se consideran cinco tipos de gastos diferentes. Se intenta así contemplar todos los gastos posibles, para que no quede ninguno sin clasificar, siendo las categorías mutuamente excluyentes; un gasto no puede cumplir simultáneamente las condiciones de más de una categoría.

Estas categorías son coherentes con los ponderadores, de manera que, a cada una de ellas, le corresponde un solo tipo de ponderador por defecto.

Categorías de gasto y ponderadores

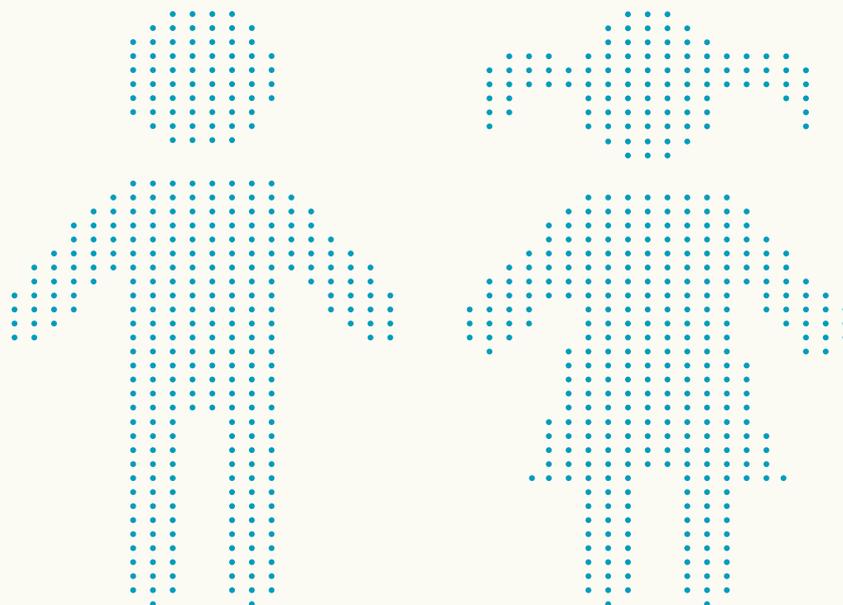
Categoría de gasto en función del potencial beneficiario	Ponderador	Ejemplos
A Se requiere la presencia legal o natural de niños o actividades relacionadas específicamente con niños, pero no la de adultos	El 100% se asigna a la infancia	Educación primaria
B Se requiere la presencia legal o natural de adultos pero no la de niños	El 100% se asigna a los adultos	Centros de mayores
C Se requiere la presencia tanto de adultos como de niños	Se asigna según el peso de cada grupo etario en ese colectivo particular	Prestaciones familiares
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	Infraestructuras viarias
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	Programas de formación para el empleo

Estas distintas categorías también permiten clasificar el gasto en la infancia según la mayor o menor orientación de las políticas de gasto a los niños y niñas. El “gasto estricto” sería el que mejor representaría el esfuerzo presupuestario orientado a la infancia y sus familias.

2. METODOLOGÍA

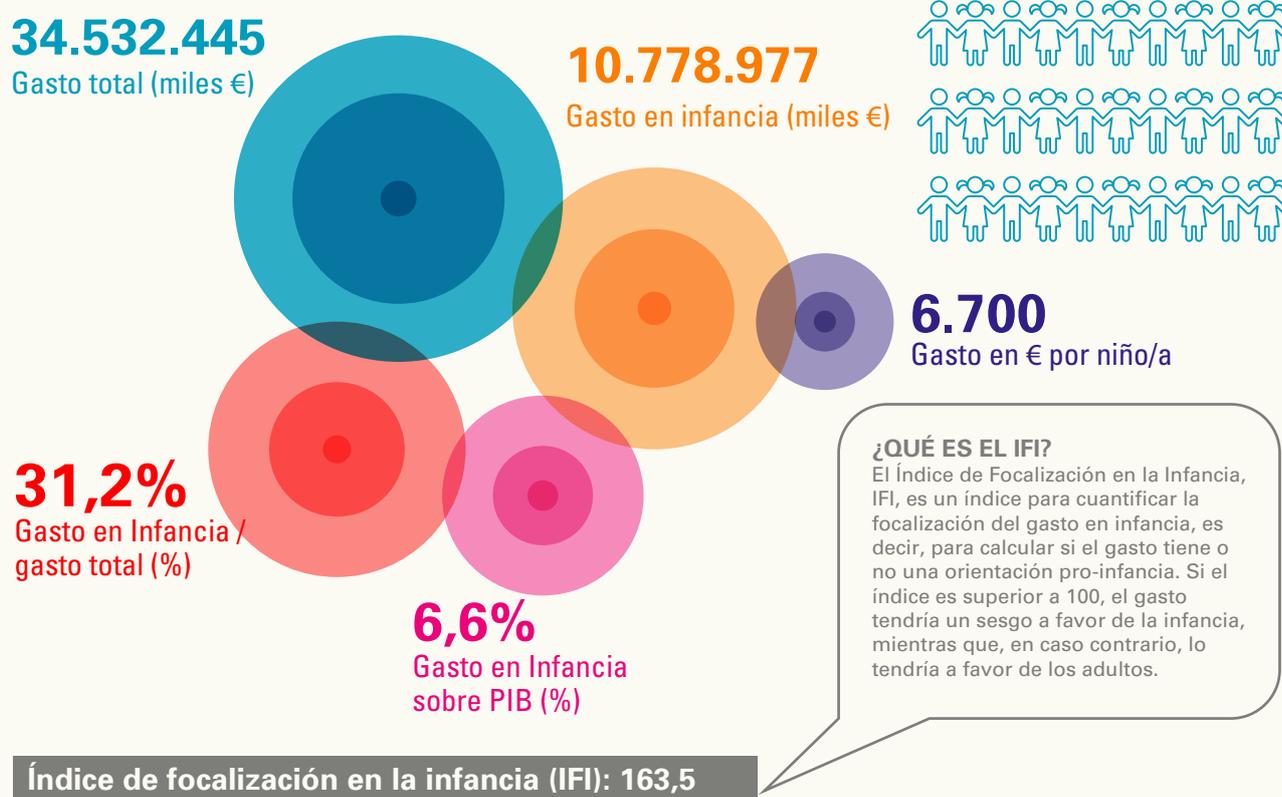
Definiciones de gasto en infancia

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

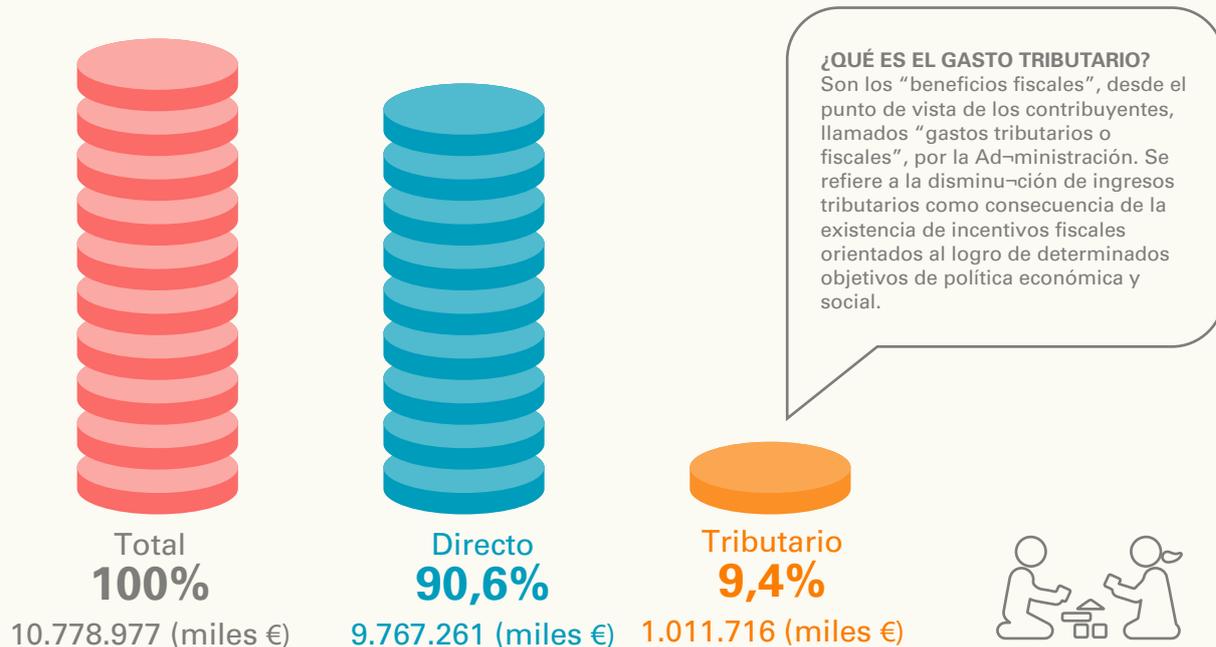


3. PRINCIPALES RESULTADOS

Principales indicadores del gasto en infancia en Andalucía 2019



Gasto en infancia



3. PRINCIPALES RESULTADOS

- El importe total de 34.532.445 (miles €), no se corresponde con el presupuesto total de la Junta de Andalucía para 2019, sino con el importe que, de dicho presupuesto, se considera aplicable a la herramienta de identificación del gasto en infancia. Para ello, se han eliminado partidas presupuestarias, del presupuesto de la Junta de Andalucía, correspondientes a transferencias que no forman parte del análisis. O bien por tratarse de transferencias al exterior o bien por ser transferencias cuyo gasto asociado es ejecutado por otras Administraciones Públicas.
- Para 2019, el gasto que se puede imputar a infancia sobre el gasto total considerado, suponía un 31,2%. Esta cifra es muy superior si se compara con el nivel estatal, en torno al 8 - 9%¹. Esto es así, en gran parte, porque las comunidades autónomas tienen transferidas las competencias en educación y sanidad, ambas partidas con un fuerte gasto en infancia, lo que conlleva que el porcentaje sobre el PIB sea mayor que a nivel estatal (en torno al 2 - 3%).
- El Índice de Focalización en la Infancia, IFI, es 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:

$$IF = \frac{GPI}{GT} \times \frac{P_1}{P_2} \times 100$$

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 (0-17 años) en la población total del territorio analizado. De este modo, si el índice es superior a 100, el gasto tendría un sesgo a favor de la infancia, mientras que, en caso contrario, lo tendría a favor de los adultos. Este IFI para los presupuestos de Andalucía 2019 se situaba en el 163,5. Esto indica un gasto de orientación pro infancia. El IFI a nivel estatal se sitúa en torno al 47-48% para 2017², en gran parte a consecuencia del reparto de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas.

- Para 2019, el gasto tributario supuso un 9,4% del total del gasto en infancia. Las administraciones públicas también realizan políticas dirigidas a la infancia a través de los denominados “beneficios fiscales”, desde el punto de vista de los contribuyentes, llamados “gastos tributarios o fiscales”, por la Administración. Se entiende por gasto fiscal o gasto tributario “la disminución de ingresos tributarios (...) como consecuencia de la existencia de incentivos fiscales orientados al logro de determinados objetivos de política económica y social”. 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 en sus respectivos presupuestos. Si no se tienen en cuenta estos gastos fiscales, una parte de las políticas destinadas a la infancia quedarían ocultas.
- El IVA es el impuesto que más pesa en el gasto tributario de Andalucía con diferencia (representaba un 56% del gasto fiscal en 2019). Para el nivel estatal, este gasto tributario de infancia se sitúa en torno al 20-21% en 2017, ya que algunas de las políticas orientadas a la infancia, especialmente del Gobierno central, 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 de edad.

¹Según datos concluidos del análisis de los presupuestos generales del Estado 2017 realizado en Medición de la inversión presupuestaria en infancia, UNICEF España, 2018.

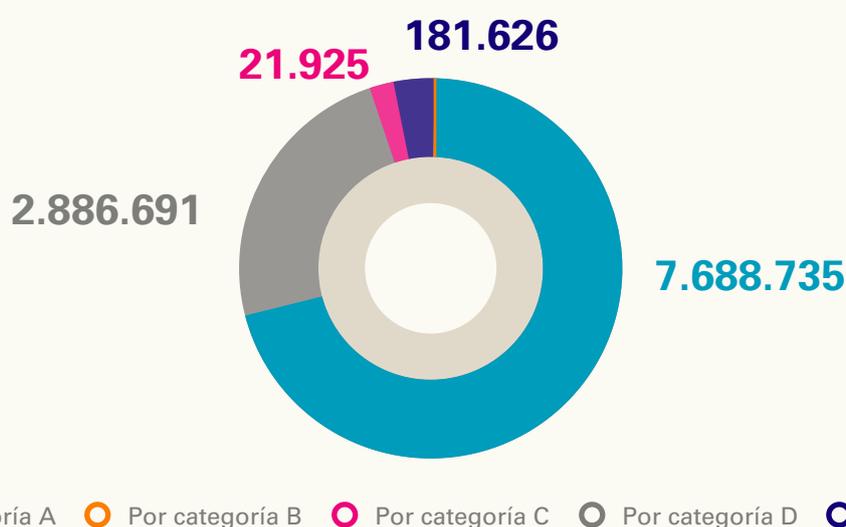
²Según datos concluidos del análisis de los presupuestos generales del Estado 2017 realizado en Medición de la inversión presupuestaria en infancia, UNICEF España, 2018.

3. PRINCIPALES RESULTADOS

Gasto en infancia directo y tributario, por categorías. (miles €) Andalucía, 2019

Gasto	Categorías de gasto					Totales
	A (infancia)	B (adultos)	C (infancia+adultos)	D (general)	E (colectivos/territorios)	
Gasto Total (miles €)	7.688.735	8.614.655	43.850	15.056.665	3.128.541	34.532.445
Gasto en infancia (miles €)	7.688.735	0	21.925	2.886.691	181.626	10.778.977
Gasto en infancia / gasto total (%)	22,3%	0,0%	0,1%	8,4%	0,5%	31,2%
Gasto en infancia sobre PIB (%)	4,7%	0,0%	0,0%	1,8%	0,1%	6,6%
Gasto en € por niño/a	4.779 €	0	14 €	1.794 €	113 €	6.700 €

Gasto en infancia por categorías (miles €), Andalucía 2019



- Si observamos la tabla, sobre el gasto total el gasto en infancia supone el 31,2%. El gasto correspondiente a la categoría A y a la categoría C (que son los gastos diseñados para tener un impacto claro en infancia, o gasto estricto en infancia) supone el 22,4%. Por tanto, casi las tres cuartas partes, concretamente el 71,5% del gasto en infancia en Andalucía, corresponde a lo que entendemos por gasto estricto en infancia.

De los 6.700 € destinados, en 2019, por niño/a, un total de 4.793 € iban dirigidos específicamente a ellos, mientras que el resto, 1.907€, se corresponden con gastos dirigidos al conjunto de la población, de la que forman parte.

3. PRINCIPALES RESULTADOS

Tipología del gasto en Andalucía, 2019

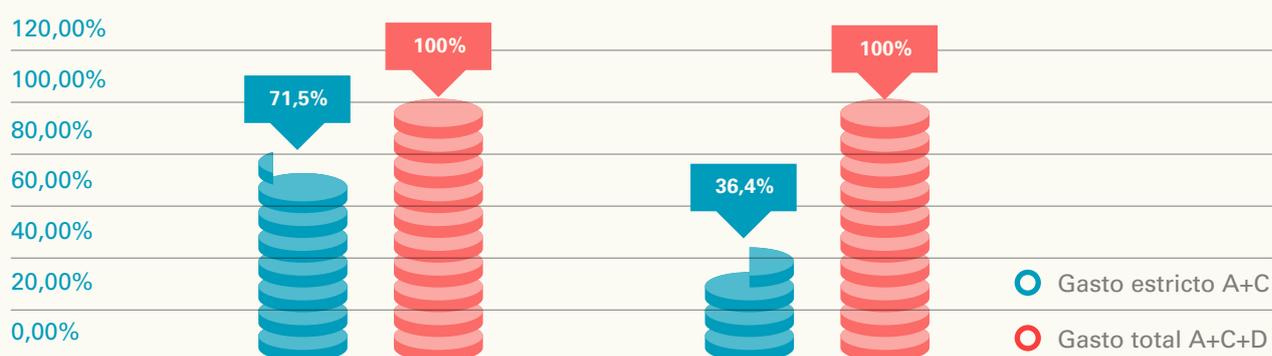
GASTO EN INFANCIA

Tipo de gasto	Directo		Tributario		Total	
	Miles €	% sobre total	Miles €	% sobre total	Miles €	% sobre total
Gasto estricto (A+C)	7.596.387	70,5%	114.273	1,1%	7.710.660	71,6%
Ampliado (A+C+E)	7.636.882	70,8%	255.404	2,4%	7.892.286	73,2%
Total (A+C+D+E)	9.767.261	90,6%	1.011.716	9,4%	10.778.977	100%

GASTO EN ADULTOS

Tipo de gasto	Directo		Tributario		Total	
	Miles €	% sobre total	Miles €	% sobre total	Miles €	% sobre total
Gasto estricto (B+C)	7.280.909	30,7%	1.355.671	5,7%	8.636.580	36,4%
Ampliado (B+C+E)	9.607.274	40,4%	1.976.221	8,3%	11.583.495	48,7%
Total (B+C+D+E)	18.573.813	78,2%	5.179.656	21,8%	23.753.469	100,0%

Comparativa gasto estricto en infancia y en adultos (%), Andalucía 2019



- En este cuadro vemos, nuevamente, que casi las tres cuartas partes del gasto en infancia, un 71,6%, es gasto estricto en infancia, es decir, gasto específicamente dirigido a las personas menores de 18 años. Esto explica el alto IFI que arroja el análisis.
- En lo que respecta al gasto tributario, el gasto ampliado es más del doble, lo que contribuye a hacer pensar que los gastos tributarios tienen escasa orientación pro-infancia, o al menos, que tienen mayor peso los gastos tributarios dirigidos al conjunto de la población que los específicamente dirigidos a infancia.

3. PRINCIPALES RESULTADOS

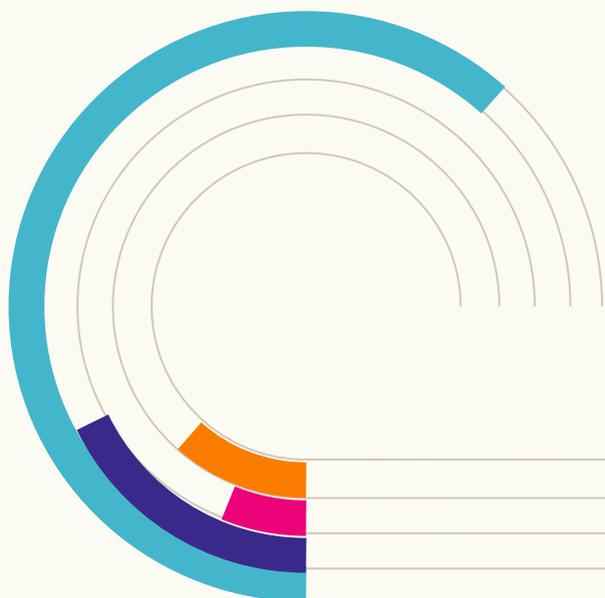
- Si realizamos el mismo ejercicio para el gasto en adultos, comprobamos que solo algo más de un tercio del gasto, el 36,4%, es gasto estricto específicamente dirigido a adultos.
- Hay que resaltar que, en el gasto en adultos, el gasto tributario tiene mayor peso (más del doble) que en el gasto para infancia. Esto nos indica que los beneficios fiscales aplicados en Andalucía benefician en mayor proporción a la población adulta que a la población menor de edad.

Los 25 programas con mayor gasto en infancia, Andalucía 2019

Programas	miles €	% sobre total gasto directo
1 42D EDUCACIÓN SECUNDARIA Y FORMACION PROFESIONAL	2.573.696	26,4%
2 42C EDUCACIÓN INFANTIL Y PRIMARIA	2.046.795	21,0%
3 41C ATENCIÓN SANITARIA	1.540.017	15,8%
4 41G PRESTACIONES COMPLEMENTARIAS Y FARMACÉUTICAS	387.400	4,0%
5 42E EDUCACIÓN ESPECIAL	376.555	3,9%
6 71F APOYO AL SECTOR PRODUCTOR AGRÍCOLA Y GANADERO	323.859	3,3%
7 42I EDUCACION PARA LA PRIMERA INFANCIA	315.109	3,2%
8 42F EDUCACIÓN COMPENSATORIA	293.504	3,0%
9 14B ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA	170.827	1,7%
10 31P SERVICIO DE APOYO A FAMILIAS	166.505	1,7%
11 31E ATENCIÓN A LA INFANCIA	162.295	1,7%
12 42H ENSEÑANZAS REGIMEN ESPECIAL	111.382	1,1%
13 51B MOVILIDAD, INFRAESTRUCTURAS VIARIAS Y TRANSPORTES	90.994	0,9%
14 01A ADMON,GESTIÓN FINANCIERA Y AMORTIZACIÓN D. PUBLICA	83.838	0,9%
15 12L D.S.G. DE EDUCACIÓN Y DEPORTE	71.774	0,7%
16 14C JUSTICIA JUVENIL Y ASISTENCIA A VÍCTIMAS	70.111	0,7%
17 54A INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA E INNOVACIÓN	63.805	0,7%
18 51D ACTUACIONES EN MATERIA DE AGUA	59.328	0,6%
19 71B ORDENACIÓN Y MEJORA DE LA PRODUC. AGRIC. Y GANAD.	52.838	0,5%
20 73A ORDENAC. ACTIVIDAD INDUSTRIAL, ENERGÉTICA Y MINERA	44.561	0,5%
21 54C INNOVACIÓN Y EVALUACIÓN EDUCATIVA	42.614	0,4%
22 31G ACCIÓN COMUNITARIA E INSERCIÓN	39.267	0,4%
23 44E GESTIÓN DEL MEDIO NATURAL	39.171	0,4%
24 41B FORMACIÓN SANITARIA, CONTINUA Y POSTGRADO	37.603	0,4%
25 72A EMPRESA, EMPRENDI. INNOVADOR Y ECONOMÍA DIGITAL	37.332	0,4%

3. PRINCIPALES RESULTADOS

Áreas con mayor gasto directo en infancia



miles €	% sobre total gasto directo
1.036.664	10,6%
201.562	2,1%
2.006.926	20,5%
5.956.028	61,0%

Educación y Salud, las grandes competencias transferidas a las Comunidades Autónomas, aglutinan el 81,5% del gasto directo en infancia

De entre los 25 programas con mayor gasto directo en infancia, la Consejería de Igualdad, Políticas sociales y Conciliación, en la que se incluye la Dirección General de Infancia, solo aporta un 2,1%

- **EDUCACIÓN** (programas 12L, 31P, 42D, 42C, 42E, 42I, 42F, 42H, 54C)
- **SALUD** (programas 31P, 41C, 41G)
- **POLÍTICAS SOCIALES** (programas 31E, 31G)
- **OTRAS** (programas 01A, 14B, 14C, 44E, 51A, 51B, 51D, 54A, 71B, 71F, 72A, 73A)

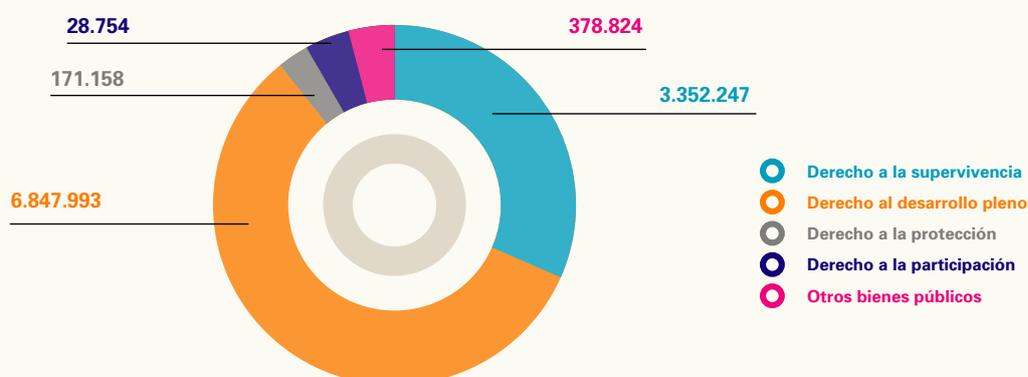
- Del total del gasto directo en infancia, más de la mitad, el 61%, recae en programas correspondientes a Educación. Salud sería la segunda área con más gasto en infancia, ya que aglutina el 20,5% del gasto directo en infancia. Es decir, Educación y Sanidad, las grandes competencias transferidas a las Comunidades Autónomas, son las que contemplan las partidas más abultadas. Suponen más de las tres cuartas partes del gasto directo en infancia en Andalucía (el 81,5%).
- El programa 31 P “Servicios de apoyo a Familias”, se reparte entre Salud y Educación. Hasta los presupuestos de 2018 formaban parte de la estructura funcional del gasto de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación.
- Resalta el hecho de que la Consejería que cuenta entre sus competencias con la planificación, desarrollo, coordinación y proposición de iniciativas en materia de infancia y, por tanto, cuenta en su estructura con la Dirección General de Infancia, solo aporta un 2,1% del gasto directo en Infancia, según los presupuestos 2019.

3. PRINCIPALES RESULTADOS

Gasto en infancia por derechos. Andalucía, 2019 (miles €)

Derecho	Gasto directo	miles €	Total	% Total
1 DERECHO A LA SUPERVIVENCIA	2.601.457	750.791	3.352.247	31,1%
11 ALIMENTACIÓN				
12 VIVIENDA E INFRAESTRUCTURAS BÁSICAS	152.904	153.872	306.776	2,8%
13 SALUD	2.015.713		2.015.713	18,7%
14 ASISTENCIA SOCIAL	386.134	15.342	401.476	3,7%
15 BIENESTAR ECONÓMICO	46.705	386.641	433.346	4,0%
2 DERECHO AL DESARROLLO PLENO	6.587.068	260.925	6.847.993	63,5%
21 EDUCACIÓN	5.905.774	54.363	5.960.137	55,3%
22 CULTURA Y OCIO	50.005	9.912	59.917	0,6%
23 POLÍTICAS DE JUVENTUD	3.374		3.374	0,0%
24 DESARROLLO ECONÓMICO Y MEDIOAMBIENTAL	627.915		627.915	5,8%
3 DERECHO A LA PROTECCIÓN	171.158		171.158	1,6%
31 DERECHOS BÁSICOS				
32 PROTECCIÓN	70.916		70.916	0,7%
33 SEGURIDAD	9.248		9.248	0,1%
34 JUSTICIA	90.994		90.994	0,8%
4 DERECHO A LA PARTICIPACIÓN	28.754		28.754	0,3%
41 INFORMACIÓN				
42 PARTICIPACIÓN	28.754		28.754	0,3%
9 OTROS BIENES PÚBLICOS	378.824		378.824	3,5%
99 OTROS BIENES PÚBLICOS	378.824		378.824	3,5%
TOTAL	9.767.261	1.011.716	10.778.977	100,0%

Gasto en infancia por derechos, Andalucía. 2019

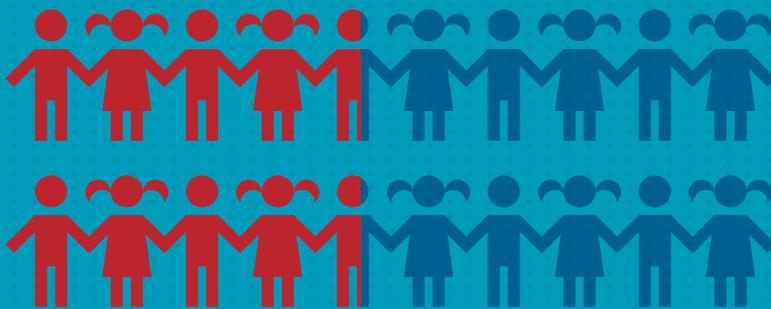


- Se han utilizado los cuatro grupos de derechos básicos divididos, a su vez, en diversas categorías. Sería el derecho a un desarrollo pleno, que contiene el derecho a la educación, el que aglutinaría un mayor peso con un 63,5%. En segundo lugar, el derecho a la supervivencia, que contiene el derecho a la salud, con un 31,5%. Existe una amplia diferencia con el resto de derechos (protección y participación).
- Como puede comprobarse, estos resultados reflejan la distribución de competencias entre la Administración Central y las Comunidades Autónomas.

4. PROPUESTAS/RECOMENDACIONES

Situación actual

Andalucía sigue estando entre las comunidades autónomas con peores cifras de pobreza infantil. Según los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida 2019 estamos 10 puntos por encima de la media nacional.

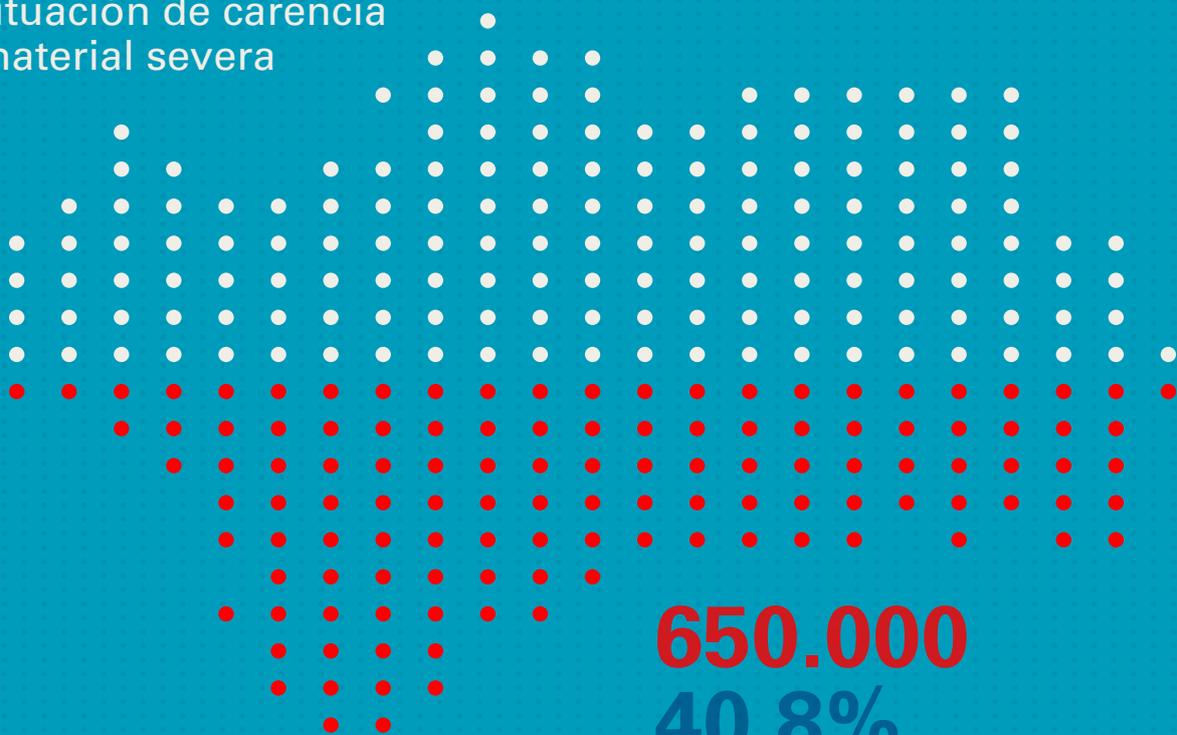


44,4%

hogares con menores de 18 años no pueden hacer frente a gastos imprevistos

94.000

menores de 18 años en situación de carencia material severa



650.000

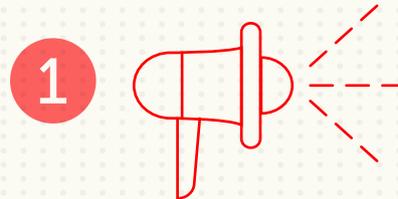
40,8%

menores de 18 años en riesgo de pobreza o exclusión social

4. PROPUESTAS/RECOMENDACIONES

Propuestas de UNICEF Comité Andalucía

Nos hallamos ante un momento histórico que exige ahora, más que nunca, que se proteja y priorice la educación, la salud y la protección social de la infancia y las familias, comprometiendo mínimos de inversión.



Reflejar el compromiso de lucha contra la pobreza y la exclusión social de la infancia, la adolescencia y sus familias en los presupuestos andaluces de manera inequívoca.

El bienestar de nuestra infancia empeoró tras los ajustes presupuestarios de la crisis de 2008. Es responsabilidad de todos y todas que ahora sea diferente. Estamos por debajo de la inversión media, por persona menor de edad, que teníamos hace 10 años. La recuperación económica y social de nuestra tierra tras la crisis del Covid19 solo será completa si se dirige de manera prioritaria a los niños y niñas más vulnerables.



Contar con un Informe previo de impacto en la infancia en los proyectos de ley de presupuestos andaluces.

Andalucía cuenta con el Decreto 103/2005 de 19 de abril, por el que se regula el Informe de evaluación del enfoque de derechos de la Infancia en los Proyectos de Ley y Reglamentos que apruebe el Consejo de Gobierno. Sin embargo, en su disposición adicional excluye los anteproyectos de ley de presupuestos. A nivel estatal, para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado de 2019 y de 2020, se ha incluido ya un informe previo de impacto en la infancia, la adolescencia y la familia. Otras Comunidades Autónomas como Galicia o Comunidad Valenciana también incluyen este tipo de informes de impacto en sus proyectos de ley de presupuestos.



Alinear el presupuesto con la Agenda 2030.

La Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 propone luchar contra la pobreza, la desigualdad y a favor de la sostenibilidad e incorpora, de manera prioritaria, la perspectiva de los derechos de infancia. Priorizar la educación, la protección, la salud y el bienestar de los niños y niñas constituye la mejor y más sólida inversión que podemos hacer para cumplir la promesa de la Agenda 2030. Tanto en favor de los propios niños, adolescentes y jóvenes y sus derechos fundamentales como de la paz, la seguridad humana y el desarrollo sostenible de todos y del planeta en el que vivimos.

4. PROPUESTAS/RECOMENDACIONES



Potenciar la transparencia y visibilidad de las partidas económicas en los presupuestos destinadas a la protección de infancia y familias.

Las partidas deberán estar claramente desglosadas y suficientemente desagregadas, a fin de poder dar seguimiento de la inversión y evaluar el impacto de dicho gasto en la infancia.



Hacer público el seguimiento de la ejecución real de las partidas destinadas a infancia y su evolución en los presupuestos autonómicos.

Mejorar la transparencia de los recursos destinados a la infancia contribuye a fortalecer el diálogo público (incluida la propia población menor de edad) y permite establecer mecanismos de rendición de cuentas.



Mejorar la presentación de informes sobre los gastos y programas que repercuten de forma directa e indirecta en el bienestar de la infancia y la adolescencia.

En los presupuestos se refleja en qué medida los compromisos políticos asumidos se plasman en medidas directas que benefician a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes más excluidos. Sin embargo, con las prácticas actuales de presentación de informes, la mayoría de los presupuestos gubernamentales se organizan por sector y área funcional, pero no miden de forma puntual y pormenorizada el gasto público en salud, educación y protección social.



Elaborar informes basados en la evaluación de resultados en relación con el gasto destinado a la infancia, con especial énfasis en la equidad y la eficacia, incluida la igualdad de género.

Por ejemplo, mediante un seguimiento del gasto que aborde expresamente las disparidades geográficas de los servicios que se ofrecen a esta población (en cuanto a calidad y acceso) y las desigualdades entre los diversos grupos de población y géneros, en términos de provisión de servicios u otros aspectos. Uno de los posibles criterios para determinar la eficacia del gasto, es el grado en el que los programas del presupuesto dirigidos a los niños, adolescentes y jóvenes (directa o indirectamente) alcanzan sus objetivos.

¿Por qué invertir en la infancia?



Argumento ético
Aplicar los derechos
y generar equidad



Argumento económico
Incrementa la productividad
y el crecimiento económico



Argumento de la edad
La infancia es una ventana
única de oportunidad



Argumento político
Mejora la cohesión social
y la calidad democrática