



plataforma
de infancia
españa

**ANÁLISIS DE LOS PRESUPUESTOS
GENERALES DEL ESTADO 2016 DESDE
UN ENFOQUE DE DERECHOS DE INFANCIA**

Créditos

ANÁLISIS DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO 2016 DESDE UN ENFOQUE DE DERECHOS DE INFANCIA

Autora

Icía Bosch Mogín

Edita

Plataforma de Infancia
Escosura 3, Local 2, 28015 Madrid
Telf.: 91 447 78 53. Fax: 91 447 83 33
Email: info@plataformadeinfancia.org
Web: www.plataformadeinfancia.org

Coordinan


Conchi Ballesteros Vicente
Nora Mora Prato

Diseña y maqueta

Verónica Molines Flores
Email: veronica.molines@ciento-once.es
Web: www.ciento-once.es

Fecha de publicación

Diciembre 2015

 Los derechos de la publicación son derechos compartidos, de modo que cualquier persona es libre de copiar, distribuir y comunicar la obra, siempre que se reconozcan los créditos de manera específica del editor y no se utilice con fines comerciales o contrarios a los derechos de las niñas y niños.

Contenido

I.	Presentación	4
II.	Introducción a los Presupuestos Generales del Estado	6
III.	Metodología: alcances y limitaciones	8
IV.	Análisis de los Presupuestos Generales del Estado 2016	11
	a. Una mirada desde el enfoque de derechos de infancia	11
	b. Informe de la situación económica	11
	c. El gasto social	11
	d. El gasto en infancia	13
	e. Los ingresos y su impacto en las economías domésticas	19
	f. Otras medidas que impactan en las economías domésticas	19
V.	Conclusiones	20
VI.	Fuentes bibliográficas	23
VII.	Nota metodológica	24

I. Presentación



La Plataforma de Infancia es una alianza integrada por entidades sociales sin ánimo de lucro, plural, solidaria, democrática e independiente desde el punto de vista político y religioso, constituida legalmente en el año 1997, con el fin de aunar los esfuerzos de organizaciones de ámbito estatal que trabajan para la infancia y crear un espacio de coordinación que promueva iniciativas en favor de los niños, niñas y adolescentes en España.

Su misión se articula desde el trabajo conjunto de entidades sociales para proteger, promover y defender los derechos de los niños, niñas y adolescentes conforme a la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) de Naciones Unidas, de 1989.

El Comité de los Derechos del Niño, órgano que supervisa la aplicación de la CDN, recomendó a España en el año 2010 en sus Observaciones Finales, una “Asignación de recursos” como una medida general de aplicación de la propia CDN. En este sentido, acogía complacido “la tendencia mostrada hasta 2008 a aumentar las asignaciones presupuestarias destinadas a actividades del sector social, entre otras cosas, a políticas y programas que se

ocupaban de los derechos de los niños y los adolescentes”, pero señalaba que seguía “habiendo dificultades para determinar las asignaciones específicas en el presupuesto nacional destinadas

a la infancia”. Asimismo, mostraba su inquietud “por la falta de partidas específicas asignadas a los niños en los planes y presupuestos elaborados por el Estado para hacer frente a la crisis que afecta profundamente en la actualidad al Estado Parte, donde la tasa de desempleo es del 20% aproximadamente y el 25% de los niños viven en la pobreza o en peligro de sumirse en ella”.

Dado lo anterior, el Comité instó a España como Estado Parte a que “tenga en cuenta las recomendaciones aprobadas tras la celebración de su Día de Debate General de 2007 sobre “Recursos para los derechos del niño - responsabilidad de los Estados” y a que:

25%

de los niños
viven en la
pobreza o en
peligro de
sumirse en ella

a

“Aplique un enfoque basado en los derechos del niño cuando prepare el presupuesto del Estado y de las Comunidades Autónomas, aplicando un sistema de seguimiento a la asignación y el uso de los recursos destinados a los niños en todo el presupuesto, de manera que se ponga de relieve la inversión en la infancia”. Asimismo, el Comité recomienda la elaboración de presupuestos relativos a los niños en los que se determine el importe y la proporción del gasto destinado a éstos a nivel nacional, autónomo y local, a fin de evaluar las repercusiones y los efectos de dicho gasto en la infancia”.

b

“Vele por que se protejan las partidas presupuestarias prioritarias destinadas a la infancia frente a los cambios de niveles de recursos en las prioridades del presupuesto general y, de manera más específica, que se protejan las partidas presupuestarias relativas a las medidas sociales afirmativas en favor de los niños que las necesiten, incluso en épocas de crisis”.

Desde entonces, se ha venido prestando creciente atención a la cuestión de la inversión en infancia a la luz del artículo 4 de la Convención tanto desde el propio Comité de los Derechos del Niño como desde diferentes organismos y ONG internacionales. En particular, el artículo indicado establece que “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”¹.

En este sentido, en los últimos años diversas entidades miembro de la Plataforma

de Infancia han realizado estudios sobre la inversión en infancia en nuestro territorio y, en consecuencia, formulado recomendaciones para dar cumplimiento al artículo 4 de la Convención. Entre estos estudios cabe destacar el realizado por UNICEF Comité Español sobre la inversión en España en los años 2007, 2010 y 2013, y por Save the Children sobre los Presupuestos Generales del Estado 2015.



¹ La información hasta este párrafo corresponde a los Términos de Referencia elaborados por la Secretaría Técnica de la Plataforma de Infancia para la elaboración del “Análisis comparado de los Presupuestos Generales del Estado 2015-2016 desde un enfoque de derechos de infancia”.

Introducción a los Presupuestos Generales del Estado

La Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, en su artículo 32, define los Presupuestos Generales del Estado como “la expresión cifrada, conjunta y sistemática de los derechos y obligaciones a liquidar durante el ejercicio por cada uno de los órganos y entidades que forman parte del sector público estatal”.

Por tanto, los Presupuestos Generales del Estado (PGE) es el nombre que reciben

los presupuestos públicos en España. Son preparados anualmente por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y aprobados en fase de proyecto en el Consejo de Ministros. Posteriormente, deben ser aprobados por Ley en las Cortes Generales. En el caso de que no se aprueben, se prevé la prórroga del presupuesto del ejercicio anterior.

Los PGE establecen el límite máximo de gastos y la estimación

de ingresos durante el ejercicio, además de los límites máximos de prestación de garantías y de endeudamiento que sean aplicables.

Los PGE constan de los presupuestos correspondientes a la Administración General (Departamentos del Gobierno y Secciones presupuestarias) y a la Administración Institucional (Organismos Autónomos, Entes Públicos de Derecho Privado y Sociedades Públicas).

De acuerdo con la Ley General Presupuestaria, el presupuesto de gastos sigue una triple clasificación:



Este estudio se centra en el análisis de en qué se gasta y, por tanto, en los gastos por programas.

El Proyecto de Ley de los Presupuestos Generales del Estado para 2016 se presentó el 4 de agosto de 2015 en las Cortes Generales con el objetivo

prioritario de seguir reduciendo el déficit público y cumplir con los compromisos de consolidación fiscal de la Unión Europea. Su presentación se realizó con

dos meses de anticipación a su calendario habitual de elaboración y aprobación aduciéndose la necesidad de garantizar la estabilidad

económica ante el inminente proceso electoral.

Junto con el proyecto de ley, se presentó el informe de impacto de género dando cumplimiento a la Orden HAP/1023/2015, de 29 de mayo, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2016. Dicho informe analiza el impacto de género que tienen los principales programas de gasto de los distintos Departamentos Ministeriales.

La tramitación de los PGE finalizó el 20 de octubre de 2015 y se ha visto afectada por un informe de la Comisión Europea sobre el mencionado proyecto de ley, en el que duda que España vaya a cumplir el objetivo de déficit tanto de 2015 (4,2%) como de 2016 (2,8%), y advierte que el próximo Ejecutivo deberá modificar los Presupuestos.

Durante los tres meses de debate, el proyecto de ley apenas ha sufrido modificaciones. En total, se han aprobado 200 enmiendas del Grupo Popular que, mayormente, corrigen errores técnicos. El partido de gobierno, con mayoría en el Congreso y el Senado, solamente ha aceptado tres propuestas de modificación de la oposición.

Entre estas tres enmiendas se han aprobado dos que afectan a la infancia y que consisten en la realización de una campaña de prevención de embarazos no deseados y otra de fomento de la natalidad y la maternidad.





Metodología: alcances y limitaciones

En un documento interno fechado en enero de 2010, la Secretaría Técnica de la Plataforma de Infancia realizó un primer acercamiento para analizar los PGE del año 2010 desde el enfoque de derechos de infancia. Para realizar dicho análisis, se diseñó una secuencia de fases:

1

En primer lugar, el análisis de indicadores macroeconómicos previstos por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en la ley de los PGE.

2

Analizar las demandas y necesidades de la población.

3

Analizar el gasto social y de infancia de acuerdo a los siguientes pasos:

- Indicar el gasto social total.
- Calcular el porcentaje de gasto social en relación al gasto público.
- Realizar el análisis comparado con respecto al año anterior.
- Reflejar a qué se destina el gasto social.
- Analizar el porcentaje de gasto en infancia en relación al gasto social.
- Realizar el análisis comparado con respecto al año anterior.
- Reflejar a qué se destina el gasto en infancia.
- Analizar los gastos indirectos que pueden incidir en el bienestar de la infancia.

4

Analizar la previsión de los ingresos:

- Analizar el impacto de la recaudación impositiva en las economías domésticas (economía de los hogares).
- Analizar el gravamen a servicios que permiten la conciliación laboral y familiar.
- Analizar el gravamen en servicios y bienes de primera necesidad.

5

Seguimiento y evaluación del gasto público.

Fases análisis PGE desde enfoque derechos infancia



Fuente: elaboración propia

En el mes de septiembre de 2015, la Plataforma de Infancia estudia aplicar este análisis a los PGE 2016 y elaborar un documento con al menos los siguientes contenidos:

- Introducción.
- Los PGE.
- Metodología para el análisis de los PGE desde un enfoque de derechos.
- Los PGE 2015-2016. Un análisis comparado.
- Relatoría del encuentro con entidades miembros (21 octubre 2015).
- Conclusiones y propuestas.
- Fuentes y bibliografía.

Teniendo en cuenta las fases de análisis preestablecidas y los contenidos mínimos del documento, se acepta el presente encargo y, de forma

adicional, se adoptan cuatro categorías de análisis para evaluar el gasto en infancia (prestaciones, educación, bienestar social y salud) identificadas por el Centro de Estudios Económicos Tomillo (CEET)².

Sirva como aclaración que el presente análisis contiene algunas limitaciones que deben tenerse en cuenta para extraer conclusiones:

Dificultad para identificar los gastos de infancia:

en los PGE es posible identificar las políticas de gasto por programas, órganos ejecutores y tipo de gasto económico; sin embargo, no están preparados para clasificar los gastos en función del colectivo

destinatario. De esta manera, la identificación de gastos en infancia es tediosa y confusa, y existe el riesgo de que algunas políticas de gasto en este análisis se hayan sobreestimado mientras que otras puedan haber sido subestimadas.

El gasto en infancia de los PGE no equivale a la inversión en infancia del Estado:

tanto las Comunidades Autónomas (CC.AA.) como las Corporaciones locales (CC.LL.) gozan de plena autonomía financiera para decidir y aprobar su propio presupuesto. Por tanto, en España además del presupuesto del Estado existen los presupuestos de las administraciones territoriales

² UNICEF Comité Español, 2015. Cuadernos para el debate [04]. La infancia en los presupuestos. Estimación de la inversión en políticas relacionadas con la infancia en España y su evolución entre 2007 y 2013. Madrid: UNICEF Comité Español.

que no están en manos del gobierno central. Asimismo, debe considerarse que las políticas de infancia de mayor magnitud están transferidas, de manera que para valorar la inversión en infancia, se deberían igualmente analizar los presupuestos de las CC.AA. y las CC.LL.

Datos en euros corrientes:

el análisis comparativo de los PGE 2016 con respecto a los PGE 2015 se ha realizado en base a euros corrientes. A día de hoy es posible corregir los datos con la previsión del deflactor 2016 o, en su defecto, esperar a la publicación del Índice de

Precios de Consumo (IPC) en el año 2016, lo que permitirá ajustar las cuantías y realizar el análisis comparado en euros constantes (corrección de distorsión de la inflación).

Descritas las limitaciones, el aspecto clave de cara a esta investigación es determinar el alcance real de analizar los PGE desde un enfoque de derechos de infancia, sabiendo que la inversión en infancia abarca un ámbito mucho más amplio que el de los PGE.

Independientemente de la cuantía que supongan las políticas de gasto en infancia en los PGE, debe considerarse que los presupuestos no son neutrales y las variaciones en

las cuantías de gasto de un año a otro significan diferentes orientaciones en las políticas.

Los PGE pueden estar orientados a superar la desigualdad social invirtiendo en las necesidades reales de la población e impulsando políticas fiscales redistributivas, pero de igual manera pueden perpetuar situaciones de desigualdad y de reproducción generacional de la pobreza y de la exclusión social cuando el factor determinante es la contención fiscal.

Asimismo, los PGE pueden suponer la palanca de cambio de las políticas y de los presupuestos autonómicos y locales a través de las transferencias corrientes y el dictamen o modificación de normas tributarias.



Análisis de los Presupuestos Generales del Estado 2016

Una mirada desde el enfoque de derechos de infancia

a

De acuerdo a la Convención sobre los Derechos del Niño, todo niño o niña tiene derecho a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social (artículo 27) y todo Estado deberá adoptar todas las medidas administrativas, legislativas y de cualquier otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la Convención, adoptando esas medidas respecto a los derechos económicos, sociales y culturales hasta el máximo de los recursos de que dispongan (artículo 4). A lo anterior se añaden los cuatro principios generales de la citada Convención: no discriminación (artículo 2), interés superior (artículo 3), derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo (artículo 6), y participación infantil (artículo 12).

Informe de la situación económica

b

El ciclo de debate y aprobación presupuestaria contempla diversas fases, entre la que se cuenta la estimación de las magnitudes económicas más relevantes, que sirve para fijar los objetivos de estabilidad presupuestaria.

En los PGE 2016 se analizan indicadores de índole macroeconómico, como son: crecimiento económico medido por el Producto Interior Bruto (PIB), inflación, déficit, desempleo, deuda pública, entre otros. Sin embargo, no existe ningún indicador asociado a las economías domésticas, condición que se estima imprescindible para presupuestar en base a las necesidades reales de todos los agentes económicos y sociales.

El gasto social

c

A efectos de este análisis se considera que las áreas de gasto de los PGE que se clasifican como gasto social son tanto las actuaciones de protección y promoción social (que incluye las políticas de gasto de pensiones, desempleo, prestaciones económicas, gestión y administración de la Seguridad Social, fomento del empleo, servicios sociales y promoción, acceso a la vivienda y fomento de la edificación), como los bienes públicos de carácter preferente (que incluye las políticas de gasto en educación, salud y cultura).

En los PGE 2016, la mayor parte del gasto social se destina a:

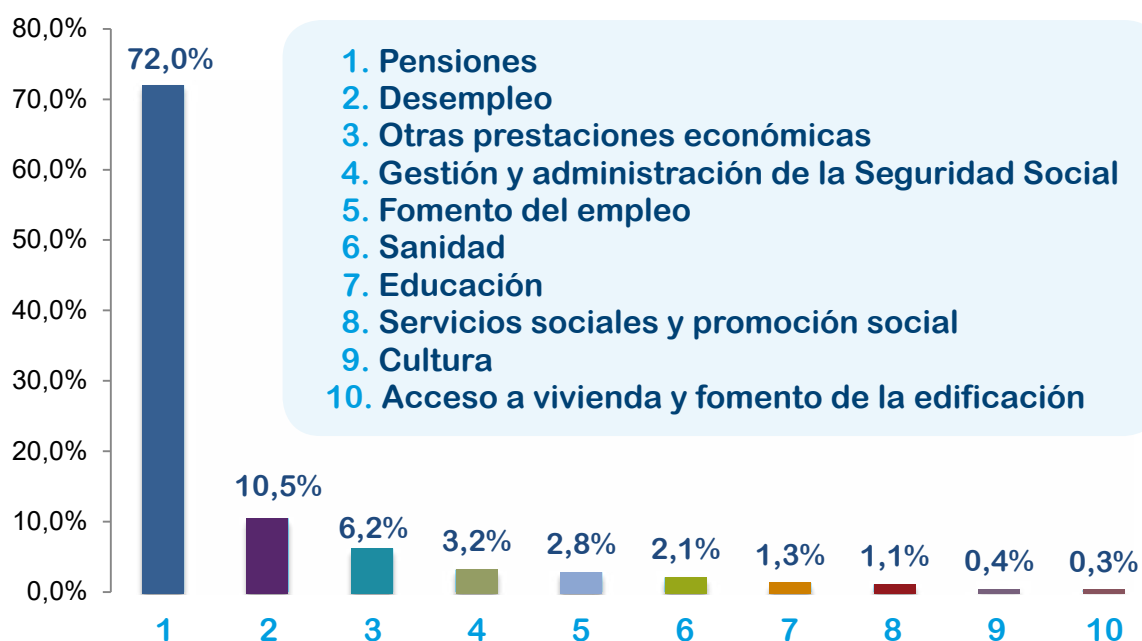
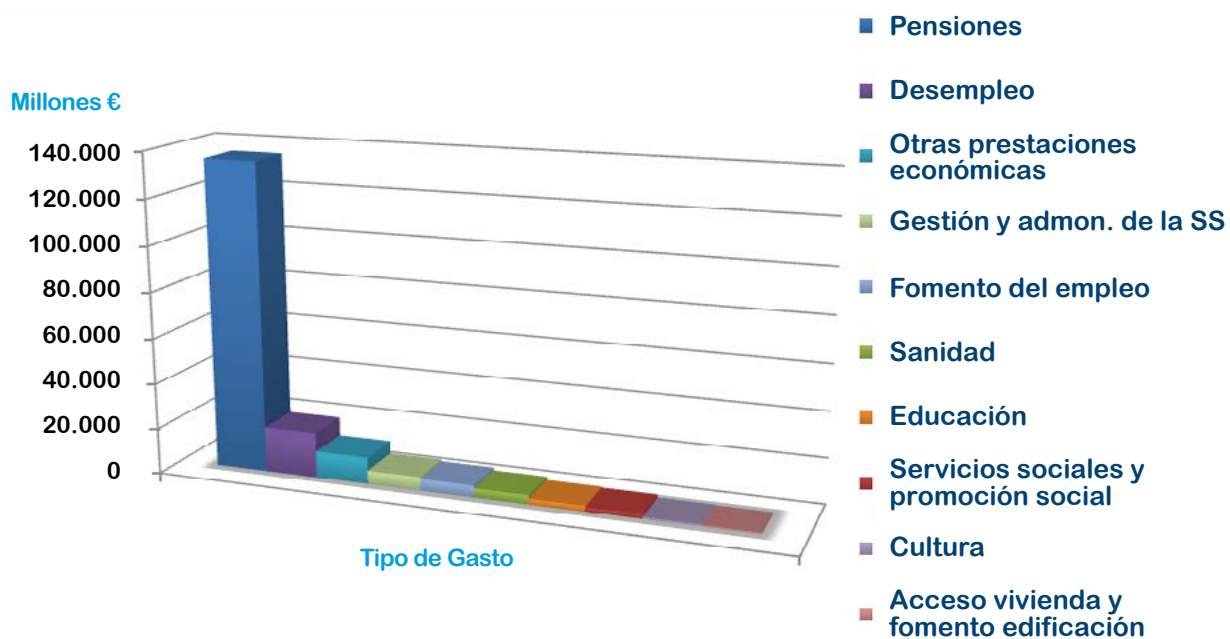


Gráfico 1:

Gasto social 2016



Fuente: elaboración propia a partir de proyecto de ley de PGE 2016

El gasto social total asciende a 188.130 millones de euros y representa el 43,1% del gasto público total (436.373 millones de euros). Si se compara con los PGE 2015, cuyo gasto social representaba el 42,6%, se concluye que se ha producido un aumento del peso del gasto social en relación al gasto público. Este hecho se explica por dos razones: por un lado, ha aumentado el gasto social, mientras que, por otro, se ha reducido el gasto público.

Si se analizan las cuantías de ambos ejercicios se concluye que se ha producido un incremento

del 0,4% en el gasto social. Sirva como aclaración que en el documento de presentación del proyecto de ley se indica que se ha producido un aumento de este gasto en un 3,8% una vez aislada la disminución de gasto en desempleo (-21,7%). Sin embargo, para efectos de este documento, se considera que no debe aislarse esta política de gasto porque se requiere de un análisis en profundidad para poder determinar si la reducción de este gasto es consecuencia de la incorporación de personas desempleadas al mercado laboral (téngase en cuenta que la minoración interanual de paro

es 2,1%) o consecuencia de que las personas desempleadas dejan de percibir la prestación o subsidio de desempleo, sin que ello suponga que estén empleadas.

En conclusión, todas las políticas de gasto que integran el gasto social se incrementan en los PGE 2016 a excepción del gasto en desempleo. La política de gasto que experimenta un mayor incremento es la gestión y administración en Seguridad Social (12,1%), seguida por el fomento del empleo (9,9%) y educación (9,3%).

El gasto en infancia

d.1. Introducción

De acuerdo a los datos del Proyecto de Ley de los PGE 2016, se ha estimado que el gasto en políticas de infancia y su entorno familiar asciende a 4.752 millones de euros y ello supone un incremento del 11,4% con respecto a los PGE del presente ejercicio (4.262 millones de euros). Este gasto representa el 2,53% del gasto social de los PGE 2016.

d.2. Categorías de análisis

Para alcanzar el cálculo anteriormente citado, se han clasificado los gastos de infancia en cuatro categorías de análisis conforme la metodología diseñada por el CEET: prestaciones, educación, bienestar social y salud. En cada una de estas categorías se describe en qué consiste, se enumeran los programas del PGE que se imputan (total o parcialmente), se vincula con los derechos de la infancia y se analizan las variaciones de gasto que se han producido.

PRESTACIONES

Descripción: incorpora las políticas de gasto en forma de prestaciones a la familia, desde el Sistema Nacional de Seguridad Social e incluye tanto las de carácter contributivo como asistencial.

Programas: se imputa el 100% del programa de Pensiones no contributivas y prestaciones asistenciales. Adicionalmente, se imputan parcialmente los gastos del programa Subsidios de incapacidad temporal

y otras prestaciones económicas de la Seguridad Social, concretamente, el gasto de Prestación por maternidad (que incluye también paternidad y riesgos durante el embarazo y lactancia natural³), y el gasto de protección a la familia (no existe un desglose que permita identificar los gastos directos a la infancia, como pueden ser las pensiones de orfandad).

Derechos de infancia: esta categoría está relacionada concretamente con el artículo 26 de la CDN.

³ En el desglose de programas se indica por separado un gasto de maternidad y otro gasto de incapacidad temporal y riesgo de embarazo. Sin embargo, en la descripción del proyecto se establece que las prestaciones por riesgo durante el embarazo y lactancia natural están incluidas en gasto de prestaciones por maternidad.

Análisis: las políticas de gasto agrupadas en esta categoría de análisis representan la mayor parte del gasto en infancia tanto en los PGE 2016 como en los del año 2015. Este hecho refleja las competencias que la Administración Central detenta y que no están descentralizadas.

Un análisis comparado entre ambos

ejercicios permite concluir que se ha producido un incremento del 7,3%. Este aumento se explica por el crecimiento de recursos destinados a la prestación en maternidad (5%) y a la protección a la familia (11%). Sin embargo, se produce una disminución del 6% en la partida de pensiones no contributivas y prestaciones asistenciales.



EDUCACIÓN

Descripción: integra las políticas de gasto de educación destinadas a niñas y niños cuya edad está por debajo de los 18 años.

Programas: se imputan el 100% de los programas de Educación Infantil y Primaria; Educación Secundaria, Formación Profesional y Escuelas Oficiales; Formación permanente del profesorado; Enseñanzas Artísticas; Educación Compensatoria; Otras enseñanzas y actividades educativas. Adicionalmente, se imputan gastos asociados (pero no el 100%) de los siguientes programas: Deporte en edad escolar y universitaria; Servicios complementarios de la enseñanza; Promoción del libro y publicaciones culturales.

Derechos de infancia: esta categoría está recogida en los artículos 28, 29, 30 y 31 de la CDN.

Análisis: la política de gasto en educación destinada a la infancia se ha incrementado en un 42% con respecto a los PGE 2015. Este aumento se explica, fundamentalmente, por el notable incremento de dos programas: Educación Secundaria, Formación Profesional y Escuelas Oficiales, y Servicios complementarios de la enseñanza. En el primero, se han incrementado las transferencias corrientes a las CC.AA. para la implantación de nuevos itinerarios de la

Educación Secundaria Obligatoria (ESO), concretamente, en los cursos de 3º y 4º, conforme a la Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE). En el segundo, se recupera el programa de ayudas para la compra de libros de texto y material didáctico, desaparecido en 2012, con una dotación de 24 millones de euros en 2016.

La política de gasto en educación destinada a la infancia, se ha incrementado en un

42%

Adicionalmente, en la comparecencia del Subsecretario de Educación, Cultura y Deporte en el Congreso para informar sobre los presupuestos de educación, se anunció que este mismo año 2015 se habilitaría una partida de otros 24 millones de euros con el fin de que las familias puedan disfrutar de estas becas desde el inicio del curso escolar 2015-2016. Sin embargo, no se informó sobre cómo se transferirán estos recursos a las familias que ya han realizado este gasto en el inicio del curso escolar.

En el lado opuesto, los programas que se han reducido son: Otras enseñanzas y actividades educativas (46%), Enseñanzas Artísticas (30%), Formación permanente del profesorado (4%), y Educación Compensatoria (3%). En el primer caso la reducción se explica por la caída de gasto en acciones para mejorar la calidad de centros docentes y de las acciones para la mejora de la calidad educativa (este último gasto desaparece).

En el caso de la reducción de gasto en

Educación compensatoria, si bien es una reducción poco significativa (3%), debe considerarse que es un gasto especialmente sensible porque fomenta la igualdad de oportunidades garantizando el acceso, la permanencia y la promoción en el sistema educativo del alumnado en situación de desventaja social.

Finalmente, cabe destacar que el programa de Educación Primaria incluye un gasto de 1,5 millones de euros para la evaluación final de sexto de Primaria.



BIENESTAR SOCIAL

Descripción: constituye políticas de gasto de servicios sociales y promoción social, que inciden directamente en la infancia y su entorno familiar.

Programas: se imputa el 100% del programa Atención a la infancia y a las familias, ejecutado por la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, y adicionalmente, el gasto que ejecuta el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (Fondo de Garantía del Pago de Alimentos) de este mismo programa. Además, se imputan parcialmente los programas Otros servicios sociales del Estado (solamente la cuantía asignada a la Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia) y Promoción y servicios a la juventud (la parte correspondiente a infancia en la juventud que son sólo los 16 y 17 años⁴).

Derechos de infancia: esta categoría está relacionada específicamente con los artículos 5, 9, 10, 18, 19, 20, 21 y 27 de la CDN.

Análisis: esta categoría de análisis se

incrementa en un 12,2% como consecuencia del incremento de la Atención a la infancia y a las familias (71%), el Fondo de Garantía del Pago de Alimentos (37%), Otros servicios sociales del Estado (10%), y Promoción y servicios a la juventud (4%).

El programa Atención a la infancia y a las familias ha visto cómo se ha incrementado su presupuesto en el trámite de aprobación del proyecto de ley por la aceptación de dos enmiendas para realizar sendas campañas de sensibilización sobre embarazos no deseados y fomento de la natalidad y la familia. Para cada una de estas campañas se ha presupuestado 1,5 millones de euros, respectivamente. Estos incrementos se han compensado con la reducción de los presupuestos de la Dirección General de Salud Pública, Calidad e Innovación y la Secretaría de Estado de Investigación, Desarrollo e Innovación.

Este mismo programa incluye transferencias a las familias e instituciones sin ánimo de lucro que se mantienen en la misma cuantía del año anterior.

⁴ Siguiendo la metodología de CEET de UNICEF Comité Español, 2015. Cuadernos para el debate [04]. La infancia en los presupuestos. Estimación de la inversión en políticas relacionadas con la infancia en España y su evolución entre 2007 y 2013. Madrid: UNICEF Comité Español.

El Fondo de Garantía del Pago de Alimentos que, en condición de anticipo, garantiza a los hijos/as menores de edad el pago de alimentos reconocidos e impagados establecidos en el convenio regulador en procesos de separación, divorcio, declaración de nulidad del matrimonio, filiación o alimentos, aumenta de los 3,5 millones de euros en los PGE 2015 a 4,8 millones de euros en los PGE 2016.

En el programa de Otros servicios sociales destaca el incremento de la partida presupuestaria para el apoyo a la familia e infancia para paliar situaciones de pobreza y exclusión social, la cual alcanza una dotación

de 48 millones de euros para 2016, frente a los 32 millones del presupuesto del presente ejercicio (2015), lo que implica que se ha incrementado la dotación en un 50% respecto del ejercicio actual, es decir, en 16 millones de euros más.

Asimismo, existe una alta probabilidad de que la cuantía de este programa destinada a infancia se incremente una vez se conozca la liquidación definitiva de la cantidad total asignada en las declaraciones del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) del periodo impositivo 2014.



SALUD

Descripción: se refiere a las políticas de gasto destinadas a la prevención y promoción en salud.

Programas: se imputa el porcentaje correspondiente a la población infantil del programa Políticas de Salud y Ordenación Profesional relacionado con la cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud y los Fondos europeos a la ayuda alimentaria de desfavorecidos.

Derechos de infancia: esta categoría está relacionada específicamente con los artículos 24, 25 y 27 de la CDN.

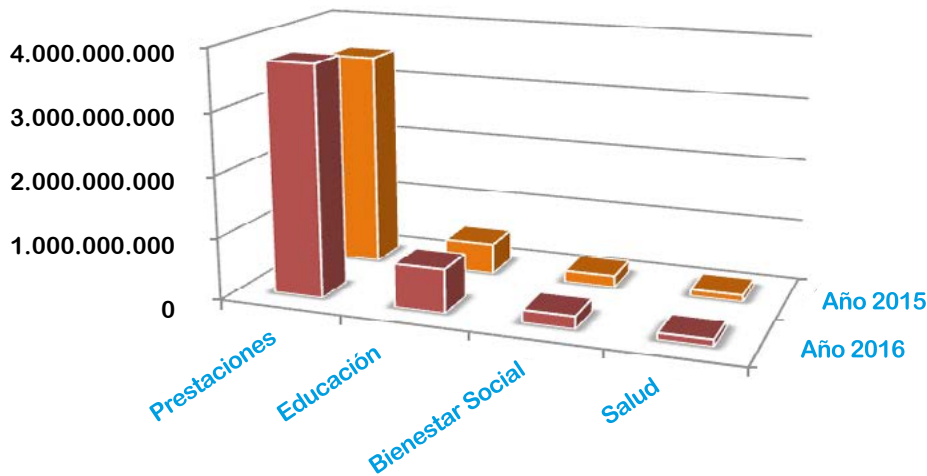
Análisis: en el ámbito de la salud se produce un ligero incremento del 4% en comparación con los PGE del ejercicio en curso como consecuencia de los Fondos europeos para ayuda alimentaria a los desfavorecidos (4%) y del incremento de las políticas de ordenación territorial (0,3%).

d.3. Resumen

Las cuatro categorías de análisis (prestaciones, educación, bienestar social y salud) de gastos en infancia presentan un incremento en los PGE 2016 en relación a los PGE del ejercicio en curso. En términos absolutos, prestaciones es la categoría a la que se destina la mayor parte del gasto, seguida de educación, bienestar social y, por último, salud.

Gráfico 2:

Gastos por categorías de análisis



	Prestaciones	Educación	Bienestar Social	Salud
Año 2016	3.734.511.800	702.213.370	207.027.782	108.750.585
Año 2015	3.481.722.950	494.944.670	184.564.760	104.667.753

Fuente: elaboración propia a partir de proyecto de ley de PGE 2016 y PGE 2015

En términos relativos, educación es la categoría que alcanza un mayor incremento en relación a los anteriores PGE, seguido de bienestar social, prestaciones y, finalmente, salud:

Tabla 1:

Porcentajes incremento de PGE 2016 con respecto PGE 2015

Categorías	Incremento
Prestaciones	7 %
Educación	42 %
Bienestar Social	12 %
Salud	4 %
Total	11 %

Fuente: elaboración propia a partir de proyecto de ley de PGE 2016 y PGE 2015

Si bien en todas las categorías de análisis se produce un incremento del gasto, no se produce en la misma magnitud en todos los programas identificados, incluso en algunos programas se produce una reducción del gasto. A continuación, puede visualizarse un resumen de las variaciones que se producen en los programas, clasificados por categorías:

Tabla 2:

Variaciones de gasto entre PGE 2016 con respecto PGE 2015

Prestaciones

5% Prestaciones de maternidad, que incluye: permisos maternos, paternos, riesgos durante embarazo y lactancia natural.

11% Prestaciones de protección a la familia, que incluye las pensiones de orfandad.

6% Pensiones no contributivas y prestaciones asistenciales, que incluye tanto las pensiones de vejez como las de invalidez.

Educación

Casi se quintuplica el gasto de Servicios Complementarios de la enseñanza.

Casi se duplica la Educación Secundaria, Formación Profesional y Escuelas Oficiales.

2% Educación Infantil y Primaria.

Deporte en edad escolar.

Promoción del libro y publicaciones culturales.

46% Otras enseñanzas y actividades educativas.

30% Enseñanzas artísticas.

4% Formación permanente del profesorado.

3% Educación compensatoria.

Bienestar Social

72% Atención a la infancia y a las familias.

37% Fondo de Garantía por Pago de Alimentos.

10% Otros servicios sociales.

4% Promoción de la juventud.

Salud

4% Fondos europeos para ayuda alimentaria a los desfavorecidos.

0,3% Políticas ordenación territorial.

Fuente: elaboración propia a partir de proyecto de ley de PGE 2016 y PGE 2015

Los ingresos y su impacto en las economías domésticas

Los ingresos de los PGE 2016 se estiman en una cantidad de 134.773 millones, que implica 4.775 millones menos que en el Avance de Liquidación de 2015 (-3,4%). La reducción de ingresos se debe a la disminución de los ingresos no tributarios (-32,5%), mientras que los tributarios aumentan en un 4,7%.

Para conocer el posible impacto de los ingresos de los PGE 2016 en las familias y, por tanto, en la infancia, se considera que se debe poner el foco en la variación del IRPF y en el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA). En ambos casos, los PGE 2016 estiman un aumento de la recaudación.

En el caso del IRPF, este incremento se explica por el aumento de las bases imponibles de los contribuyentes, sin que ello suponga ningún aumento de los tipos impositivos. Y en el caso del IVA, el aumento de la recaudación se explica por un crecimiento del consumo por parte de familias como consecuencia de la recuperación económica y de la moderación de los precios.

Sin embargo, al analizar los beneficios fiscales, es decir, las deducciones tributarias para los contribuyentes, se constata una caída del 15,3% y que en buena medida se debe al descenso de los beneficios fiscales del IRPF (45%).

Si bien se incrementan las deducciones de IRPF para familias numerosas, con hijos/as con discapacidad y para los hogares monoparentales con dos hijos/as, se produce la caída, por tercer año consecutivo, de los beneficios fiscales derivados de la deducción por inversión en vivienda habitual en régimen transitorio, reducciones en la tributación conjunta, arrendamientos y aportaciones a sistemas de previsión social.

En este sentido, cabe preguntarse cómo la eliminación (o reducción) de exenciones, reducciones en las bases imponibles, tipos impositivos reducidos, bonificaciones y deducciones en las cuotas íntegras, impacta de forma positiva o negativa en las familias a través de la declaración de la renta.

Otras medidas que impactan en las economías domésticas

Además de los gastos e ingresos, los PGE incorporan otras medidas en forma de normas tributarias y de cotizaciones sociales que impactan en las economías domésticas:

- Indicador público de renta de efectos múltiples (IPREM): se determina para 2016 en 532,51€ mensuales, la misma cantidad que el pasado ejercicio. La importancia del IPREM reside en que este cálculo de umbral de ingreso establece el acceso a ayudas de vivienda, subsidios, becas y asistencia jurídica, entre otros aspectos.
- Cotización empresarial por riesgos durante embarazo o lactancia natural: se mantiene, en los mismos términos previstos en ejercicios anteriores, la reducción del 50% en la cotización empresarial en los supuestos de cambio de puesto de trabajo por riesgo durante el embarazo o durante la lactancia natural, así como en los supuestos de enfermedad profesional.
- Modificación de la Ley 9/2009, de 6 de octubre, de ampliación de la duración del permiso de paternidad en los casos de nacimiento, adopción o acogida: su disposición final segunda queda redactada como sigue: "La presente Ley entrará en vigor a partir del 1 de enero de 2017".

Consideraciones GENERALES

- **Modelo competencial:** España es un Estado descentralizado con tres niveles de gobierno: central, regional o autonómico, y local. En el ámbito financiero, la descentralización implica que tanto las CC.AA. como las CC.LL. gozan de plena autonomía financiera para decidir y aprobar su propio presupuesto.

La mayor magnitud de gasto en infancia se concentra en áreas que están transferidas

De esta manera, las políticas de gasto en infancia identificadas en este análisis no equivalen a la inversión en infancia que se realiza en España y, de hecho, la mayor magnitud de gasto en infancia se concentra en áreas que están transferidas. Por este motivo, este análisis concluye que la mayor parte del gasto (tanto social como en infancia) de los PGE se aglutina en las políticas de gasto de pensiones y prestaciones, competencias que sí están centralizadas.

- **Indicadores socioeconómicos:** llama la atención que en los PGE se presenten indicadores de carácter macroeconómico, pero no se presenten indicadores socioeconómicos que permitan

identificar las necesidades y demandas de la sociedad (y, por ende, de la infancia), como puedan ser indicadores que den cuenta de la desigualdad, pobreza, exclusión social y privación material.

- **Participación infantil:** no se ha identificado específicamente como tal ningún programa de gasto orientado a promover el derecho de la infancia y adolescencia a expresar su opinión y a que ésta sea considerada.
- **Refugiados:** en el marco del programa Acciones en favor de los inmigrantes que ejecuta el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, los PGE 2016 incluyen un fondo para el acogimiento de refugiados de 53 millones de euros. Esta cifra se ha incrementado en la fase de debate parlamentario, ampliándose el fondo con 200 millones de euros más. Dado que no existe una previsión de cuántos niños/as serán atendidos, no se incorpora en este análisis.

En las políticas de gasto de educación no existe una partida para garantizar su escolarización

Con todo, es recomendable prestar especial atención al uso que se haga de estos fondos con el fin de garantizar el cumplimiento del artículo 22

de la CDN sobre el estatuto de refugiado del niño/a. Asimismo, se observa con preocupación que en las políticas de gasto de educación no existe una partida para garantizar su escolarización.

- **Evaluación del impacto sobre los derechos de la infancia:** el análisis de los PGE no debe limitarse al momento de aprobación del proyecto de ley y se debería realizar un seguimiento de su ejecución y de la ampliación de los créditos durante el ejercicio. Adicionalmente, es necesario, tanto durante como al término del ejercicio, realizar una evaluación de impacto de los PGE sobre los derechos de la infancia.

Es necesario realizar una evaluación de impacto de los PGE sobre los derechos de la infancia

- **Transparencia y rendición de cuentas:** dar cuenta del cumplimiento de los derechos de la infancia no debe limitarse a la presentación de informes al Comité de los Derechos del Niño. La evaluación de impacto de los PGE sobre los derechos de la infancia es una oportunidad anual para que el Ejecutivo dé cuenta de los avances y obstáculos para lograr el interés superior del niño/a.

Consideraciones sobre INGRESOS y GASTOS

- **Ingresos y beneficios fiscales:** la estimación de crecimiento de los ingresos parece no afectar a las familias porque no se contempla una subida de los principales impuestos que les afectan, IRPF e IVA. No obstante, una evaluación más pormenorizada de los PGE indica que la caída de los beneficios fiscales se explica por la eliminación (o reducción) de exenciones, reducciones en las bases

imponibles, tipos impositivos reducidos, bonificaciones y deducciones en las cuotas íntegras. Se considera oportuno evaluar el impacto que tendrán estas medidas en las familias con hijos/as a cargo, especialmente aquellas en situación de exclusión social, y tenerlo en consideración en la reformas del sistema fiscal.

- **Gastos:** tanto el gasto social como el gasto en infancia se incrementa con respecto a los PGE 2015, pero no todas las políticas de gasto de infancia ni los programas

se incrementan por igual (incluso en algunos casos se produce un decrecimiento). A continuación se presentan las principales conclusiones para las cuatro categorías de análisis empleadas.

No todas las políticas de gasto de infancia ni los programas se incrementan por igual

Consideraciones en torno a PRESTACIONES que impatan en la infancia

- **Prestaciones a la infancia y familias en situación de pobreza y exclusión social:** un análisis comparado de los PGE 2016 con respecto a los PGE 2015 indica que se ha producido un crecimiento en el gasto en prestaciones de protección a la familia (pensiones de viudedad, orfandad), pero un decrecimiento en las prestaciones no contributivas y asistenciales. La situación de pobreza y desigualdad social actual debería obligar al Estado a invertir el máximo de recursos posibles para

atajar este problema social.

Se ha producido crecimiento en el gasto en prestaciones de protección a la familia y decrecimiento en las prestaciones no contributivas y asistenciales

- **Conciliación de la vida familiar y laboral, y corresponsabilidad entre hombres y mujeres:** el aumento presupuestario en un 5% en prestaciones por maternidad, paternidad, riesgos durante embarazo y

lactancia natural, así como una nueva redacción a la disposición final segunda de la Ley 9/2009, de 6 de octubre, de ampliación de la duración del permiso de paternidad en los casos de nacimiento, adopción o acogida, aplazándose su entrada en vigor al 1 de enero de 2017, apuntan a que durante el 2016 no se producirá la ampliación de los permisos de paternidad (lo deseable sería la equiparación a las 16 semanas de la madre y pagados al 100%) y/o maternidad (hasta los 6 meses coincidiendo con el periodo recomendado de lactancia natural), que permitiría una mejor conciliación de la vida laboral y familiar y la corresponsabilidad en la crianza de los hijos/as.

Consideraciones en torno a la EDUCACIÓN

- **Educación Primaria:** en los PGE 2016 existe una dotación de 1,5 millones de euros para realizar la evaluación final de estudiantes de 6º Primaria;

no obstante, en el mismo mes de agosto el Ministro de Educación, Cultura y Deporte optó por retrasar la implantación de estos exámenes y se desconoce el uso que se dará a este recurso.

- **Educación de calidad:** se

reduce notablemente el gasto para acciones destinadas a mejorar la calidad de centros docentes y las acciones para la mejora de la calidad educativa. Por otra parte, se incrementa el gasto para la implantación de los itinerarios de la ESO de 3º y 4º.



- **Igualdad de oportunidades:** aunque se produce una reducción poco significativa en el programa de Educación compensatoria, este gasto es especialmente sensible porque está destinado a garantizar el acceso y permanencia de aquellos estudiantes en situación de desventaja social.
- **Becas:** el incremento del programa de becas afecta fundamentalmente a los/as estudiantes universitarios. La principal beca que afecta a la infancia y adolescencia es la recuperación del programa de ayudas para libros de texto y material didáctico. Cabe recordar que las becas de comedor generalmente son presupuestadas y gestionadas por CC.AA. y/o CC.LL.

Consideraciones en torno al BIENESTAR SOCIAL de la infancia

- **Suficiencia de los recursos:** el incremento de gasto en bienestar social es un hecho significativo, pero dado que no se incluyen indicadores socioeconómicos, resulta difícil estimar si estos son suficientes y responden a las necesidades reales de la atención a la infancia, con especial énfasis en la infancia en situación de pobreza o exclusión.
- **Campañas de sensibilización con perspectiva de género:** se valora positivamente la aprobación de dos enmiendas en la fase de debate parlamentario referidas a la realización de dos campañas de sensibilización sobre embarazos no deseados, y

de apoyo a la maternidad y a la natalidad. No obstante, es recomendable actualizar el informe de impacto de género incluyendo estas acciones, puesto que el enfoque de éstas será determinante para promover la igualdad de oportunidades entre hombres (niños) o mujeres (niñas), o por el contrario, reproducir roles y estereotipos de género.

Consideraciones en torno a la SALUD

- **Suficiencia de los recursos:** considerando que en los PGE no existen datos sobre salud, nutrición o identificación de los gastos sanitarios destinados a la infancia como colectivo, resulta difícil determinar la suficiencia de los recursos para asegurar el cumplimiento de los derechos de infancia conforme a la CDN.

VI.

Fuentes bibliográficas

Comité de los Derechos del Niño, 2010.

Observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño a España. CRC/C/ESP/Co/3-4. Ginebra: Naciones Unidas.

Convención sobre los Derechos del Niño, 1989.

Cortes Generales, 20 de agosto de 2015.

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisiones. Comparecencia del Subsecretario de Educación, Cultura y Deporte (Fernando Benzo Sáinz). Madrid.

Cortes Generales, 20 de agosto de 2015.

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisiones. Subsecretaría de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (María Jesús Fraile Fabra) Madrid.

Save The Children España, 2014.

Posicionamiento de Save the Children España. La infancia y la familia en los Presupuestos Generales del Estado 2015. Madrid: Save the Children.

Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, 2015.

Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2016. Madrid.

UNICEF Comité Español, 2015.

Cuadernos para el debate [04]. La infancia en los presupuestos. Estimación de la inversión en políticas relacionadas con la infancia en España y su evolución entre 2007 y 2013. Madrid: UNICEF Comité Español.

VII.

Nota metodológica

Identificar los gastos en infancia no es tarea fácil dado que los PGE están concebidos para clasificar los gastos por programas, órgano ejecutor y/o tipo de gasto, pero no por colectivos a quienes se dirigen las políticas de gasto.

La primera tarea ha consistido en identificar los programas con gastos de infancia asociados y estipular el porcentaje o partida a imputar por su relación directa o indirecta con los derechos de la infancia.

Tabla 3:

Imputación de gastos de infancia 2016

Órgano	Programa		
	Nº	Denominación	% Imputado
Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad	231G	Atención a la infancia y a las familias.	100%
	231F	Otros servicios sociales del Estado.	Total asignado a la Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia.
	232A	Promoción y servicios a la juventud.	Se imputan 2/10 del total (edades 16 y 17) ⁵ .
Secretaría de Sanidad	311O	Políticas de Salud y Ordenación Profesional.	% correspondiente a población infantil ⁶ .
Ministerio de Educación, Cultura y Deporte	322A	Educación Infantil y Primaria.	100%
	322B	Educación Secundaria, Formación Profesional y Escuelas Oficiales.	100%
	321N	Formación permanente del profesorado.	100%
	322E	Enseñanzas Artísticas.	100%
	322K	Deporte en edad escolar y universitaria.	Imputadas transferencias corrientes a las CC.AA. para actividad deportiva estatal en edad escolar, incluidas Ceuta y Melilla.
	322G	Educación Compensatoria.	100%
	322L	Otras enseñanzas y actividades educativas.	100%
	324M	Servicios complementarios de la enseñanza.	Imputados los gastos de Servicios Generales y Dirección de Evaluación y Cooperación Territorial.
	334B	Promoción del libro y publicaciones culturales.	Imputados gastos de la Campaña de animación a la lectura "María Moliner" para proyectos de animación lectora en municipios de menos de 50.000 habitantes.
Ministerio de Empleo y Seguridad Social	212M	Pensiones no contributivas y prestaciones asistenciales.	100 %
	221M	Subsidios de incapacidad temporal y otras prestaciones económicas de la Seguridad Social.	100% del gasto de Prestación por maternidad, que incluye también paternidad y riesgos durante el embarazo y lactancia natural.
	221M	Subsidios de incapacidad temporal y otras prestaciones económicas de la Seguridad Social.	100% del gasto de protección a la familia (no existe distinción de prestación de orfandad).
Ministerio de Economía y Competitividad	231G	Atención a la infancia y a las familias.	100% Fondo de Garantía del Pago de Alimentos.
Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente	231F	Otros servicios sociales del Estado.	Imputados gastos de Fondos europeos para ayuda alimentaria a los desfavorecidos.

Fuente: elaboración propia a partir de proyecto de ley de PGE 2016

^{5, 6} Siguiendo la metodología de CEET de UNICEF Comité Español, 2015. Cuadernos para el debate [04]. La infancia en los presupuestos. Estimación de la inversión en políticas relacionadas con la infancia en España y su evolución entre 2007 y 2013. Madrid: UNICEF Comité Español.

Adoptando la metodología del Centro de Estudios Económicos de Fundación Tomillo, se han agrupado las políticas de gasto de infancia en cuatro categorías de análisis y se han identificado los siguientes programas, que se han imputado total o parcialmente para el cálculo total:

Tabla 4:

Gasto en infancia clasificado por programas

Nº Programa	Denominación del gasto	Gasto 2016 (€)	Gasto 2015 (€)	Incremento
212M	Pensiones no contributivas y prestaciones asistenciales.	10.194.150	10.894.950	-6%
221M	Prestación por maternidad.	2.203.920.000	2.098.243.040	5%
221M	Protección a la familia (no existe distinción de orfandad).	1.520.397.650	1.372.584.960	11%
322A	Educación Infantil y Primaria.	161.573.280	158.894.020	2%
322B	Educación Secundaria, Formación Profesional y Escuelas Oficiales.	454.402.750	237.348.650	91%
321N	Formación permanente del profesorado.	3.258.170	3.390.510	-4%
322E	Enseñanzas Artísticas.	3.372.180	4.790.740	-30%
322K	Deporte en edad escolar y universitaria.	550.000	550.000	0%
322G	Educación Compensatoria.	5.113.220	5.247.140	-3%
322L	Otras enseñanzas y actividades educativas.	42.180.320	77.659.230	-46%
324M	Servicios complementarios de la enseñanza.	31.123.450	6.424.380	384%
334B	Promoción del libro y publicaciones culturales.	640.000	640.000	0%
231G	Atención a la infancia y a las familias.	7.170.490	4.188.380	72%
231F	Otros servicios sociales del Estado.	189.266.660	171.286.630	10%
232A	Promoción y servicios a la juventud.	5.790.632	5.589.750	4%
231G	Fondo de Garantía del Pago de Alimentos.	4.800.000	3.500.000	37%
231F	Fondos europeos para ayuda alimentaria a los desfavorecidos.	107.000.000	102.923.160	4%
311O	Políticas de Salud y Ordenación Profesional.	1.750.585	1.744.593	0,3%

Fuente: elaboración propia a partir de proyecto de ley de PGE 2016 y PGE 2015



plataforma de infancia

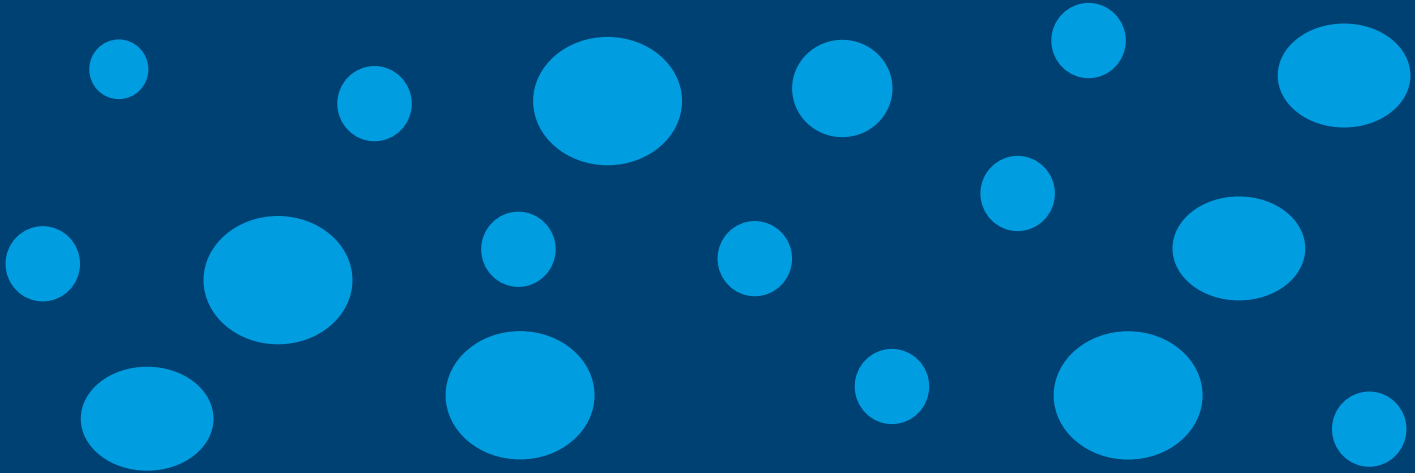
españa

Somos una asociación constituida por organizaciones sociales que trabajan a favor de la infancia.

Somos una organización sin ánimo de lucro y declarada de utilidad pública.

Somos plurales, solidarios, democráticos e independientes de cualquier organización política y religiosa.

su voz es la nuestra



Escosura, 3. Local 2. 28015 Madrid. Tel.: 91 447 78 53 Fax: 91 447 83 33

E-mail: info@plataformadeinfancia.org www.plataformadeinfancia.org

 [plataformadeinfancia](https://www.facebook.com/plataformadeinfancia)  [@platdeinfancia](https://twitter.com/platdeinfancia)