

RETOS PARA MEDIR Y HACER SEGUIMIENTO AL GASTO PÚBLICO DIRIGIDO A LA NIÑEZ EN COLOMBIA

Eje Temático: Derechos y protección de niños, niñas y jóvenes.

Mesa 8b: Experiencias, aprendizajes y reflexiones sobre la protección, promoción y ejercicio de los derechos de las infancias y juventudes en América Latina y el Caribe

Jaime Rafael Vizcaíno Pulido

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

El *Informe General de Implementación de la Ley 1098 de 2006 y Rendición Pública de Cuentas Nacional sobre la Garantía de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Juventud 2005-2012* (ICBF, 2013) estima que el Gasto Público dirigido a la Niñez (GPdN) en Colombia fue de \$18,4 billones en 2011, y que este ha crecido 31,1% en términos reales desde 2005, cuando se ubicaba en \$10,7 billones. Esta cifra equivale al 12,2% del Presupuesto General de la Nación (PGN) de 2011, a un 3% del PIB y a un 24% del Gasto Público Social (GPS). Un estudio reciente de la Alianza por la Niñez Colombiana (Sarmiento, 2012) calcula este gasto en \$37,8 billones en 2010, que representaban entonces el 44,5% del GPS, el 6,8% del PIB y cerca del 25% del PGN.

Por múltiples razones, este grupo poblacional tiene prioridad en la política, y ello se debe reflejar en una mayor destinación de presupuesto. Por un lado, constituye la población más importante de la sociedad, por todas las potencialidades y oportunidades que representa en términos de desarrollo humano y social en el largo plazo (Sen, 1999; Van der Gaag, 2002). Por otro lado, de acuerdo con las proyecciones de población del DANE, esta población asciende en 2014 a 15.493.017 niños, niñas y adolescentes, lo cual significa nada más y nada menos que la tercera parte (33,1%) de la población del país. Finalmente, la Constitución Política (Artículo 44), la

Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (ratificada mediante la Ley 12 de 1991) y el Código de la Infancia y la Adolescencia (Ley 1098 de 2006) establecen disposiciones claramente orientadas a sustentar la prioridad política y normativa de esta población sobre las demás, como los principios de interés superior y prevalencia de los derechos, así como la doctrina de la Protección Integral.

No obstante, no es fácil identificar cuántos recursos se están dirigiendo a la niñez, puesto que ni los presupuestos ni los sistemas de información están diseñados para asociar el gasto público a una población en particular. De hecho, parece que hubiese una “caja negra” entre la ejecución presupuestal y las condiciones de vida de la población, dado que no se sabe cómo la una afecta a la otra. Esto se complejiza si se tiene en cuenta la perspectiva diferencial de la población, es decir, si se indaga por los recursos destinados a la población indígena, a las comunidades afrodescendientes, a los habitantes de zona rural o urbana, o incluso a quienes viven en algún territorio específica, lo cual tiene sentido si se quiere revisar qué tipo de consideraciones especiales se les ha dado a estas poblaciones.

El gasto público no se puede desagregar por poblaciones, rangos de edad o criterios diferenciales o territoriales, porque se asigna por instituciones y sectores, su clasificación funcional¹ no se emplea para hacerle seguimiento a los recursos sino sólo a la presupuestación, y no se puede establecer un vínculo directo entre los recursos invertidos y los resultados obtenidos en términos de condiciones de vida de la población. Además, los proyectos estratégicos del Plan de Desarrollo no guardan relación directa con los programas y códigos presupuestales empleados para la ejecución de los recursos, de manera que no se pueden identificar por esta vía los gastos que están dirigidos a cambiar una situación o condición particular. Finalmente, no hay una metodología que permita determinar el GPdN de manera oficial, pues aunque se cuenta con algunas estimaciones desde el Gobierno Nacional y algunos estudios independientes, dichos procedimientos carecen de estructura metodológica y no provienen de un ejercicio sistemático de cálculo (ICBF, 2013, p. 704).

¹ La Clasificación Funcional del Gasto es aquella que identifica los recursos por su uso, más que por su asignación institucional o sectorial. Por ejemplo, si una institución del sector defensa destina recursos al aseguramiento en salud de las personas que allí laboran, la clasificación funcional asociaría estos recursos al sector salud, mientras que la clasificación sectorial lo haría al sector defensa. Al respecto puede consultarse Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2008).

En América Latina se han construido múltiples respuestas para afrontar este problema. Una compilación reciente de experiencias de la CEPAL y UNICEF (Curcio, Goldschmit, & Robba, 2012) muestra que los países de la región han tratado de responder a la identificación del GPdN de formas tan diversas, que son incomparables entre sí. Las diferencias metodológicas obedecen a las estructuras institucionales (que implican ordenamientos y clasificaciones presupuestales distintas), la continuidad y comparabilidad de los datos, el uso de metodologías diferentes para estimar el presupuesto por edades, la inclusión o no del gasto efectuado en los niveles subnacionales, y la consideración de criterios diversos para delimitar el gasto en esta población, entre otros factores (Curcio *et al.*, 2012, pp. 14-15).

El estudio clasifica las experiencias de cada país de la siguiente manera, según el alcance dado al Gasto Público dirigido a la Niñez:

- (i) *Gasto específico o directo*: Recursos focalizados únicamente en la niñez.
- (ii) *Gasto indirecto*: Orientado a fortalecer las capacidades de las familias y otros agentes relacionados con los niños, niñas o adolescentes.
- (iii) *Gasto ampliado*: Gasto dirigido a un grupo amplio de población en el cual se encuentran los niños, niñas y adolescentes.
- (iv) *Gasto en bienes públicos*: Proporción del gasto general del Estado correspondiente a la niñez.

Aunque esta clasificación podría ser un referente para medir el GPdN, el contenido de cada categoría es tan variable entre los países, que no se puede establecer un modelo a partir de ellas. Además, la desagregación entre sectores e instituciones es tan distinta en cada país, que no podría pretenderse otra cosa que tener una clasificación propia del GPdN en cada uno. Esto conduce a concluir que *es necesario desarrollar una metodología propia de cálculo del GPdN en Colombia*, dadas sus particularidades institucionales y su propia estructura de gasto público.

Más allá de la identificación del GPdN, el interés y la dificultad de la región, extensible al caso colombiano, es la asignación y ejecución de los recursos desde una perspectiva poblacional. Esto

cuestiona las formas de clasificación y seguimiento del presupuesto, puesto que generalmente está dividido por sectores y/o instituciones ejecutoras, y no tanto por el uso dado a los recursos, ni por los resultados obtenidos en las condiciones de vida. Por más que se pueda identificar el GPdN a partir del presupuesto asignado a los sectores, si la ejecución se sigue haciendo en función de productos por entidad o sector y no de la población a la cual se dirigen, y además su seguimiento se sigue centrandó en *quién* gasta y no *en qué* se gasta, no se podrán evidenciar los resultados del gasto sobre el contexto situacional, ni establecer las interrelaciones existentes entre entidades o sectores. No se cuenta actualmente con elementos suficientes para evaluar la eficacia, efectividad y eficiencia del gasto, ni se puede determinar si el presupuesto dirigido a una población específica como la niñez, ha incidido o no en el mejoramiento de sus condiciones de vida.

El principal vacío a llenar consiste entonces en *vincular la ejecución presupuestal con sus efectos sobre la situación de vida de la población*. Si bien los países cuentan con esquemas de control y seguimiento al presupuesto, y/o con sistemas de información que evalúan constantemente el cumplimiento de las metas de gobierno y de sus indicadores trazadores de política, no necesariamente estos esquemas están conectados entre sí, ni se puede establecer una relación clara entre ellos. Por ello es necesario trascender del seguimiento meramente presupuestal, a un seguimiento que involucre el cumplimiento de metas sociales a partir del presupuesto público.

Esto exige mejorar la capacidad de los sistemas de seguimiento para que se puedan establecer relaciones entre ambos tipos de información (presupuestal y de situación), pero también transformar el modo en que se planean y ejecutan las acciones del Estado. Para ello se requiere, por un lado, cambiar el objeto del seguimiento presupuestal de los recursos empleados y los productos generados, hacia los resultados que se obtienen con ellos; a la inversa, ello implica evaluar la evolución de los indicadores de situación no sólo en función de sus propios cambios, sino también en consideración de los recursos que se invierten para impactarlos.

Una alternativa para lograr esta relación, la ofrece la orientación del presupuesto hacia el logro de resultados. Parece obvio, pero no lo es. Adoptar este tipo de esquemas en los que la

planeación, la presupuestación, la ejecución y el seguimiento están basados en esta relación, exige transformar la lógica con la cual se construye el presupuesto en todo su ciclo. A grandes rasgos, implica darle la vuelta al proceso de presupuestación, de modo que más que presupuestar por productos institucionales o sectoriales, se presupueste por productos y recursos necesarios para alcanzar un determinado objetivo. En otros términos, implica pasar de identificar lo que se puede hacer a partir de lo que se tiene, para pensar en lo que se debe hacer para conseguir lo que se necesita.

La experiencia de Perú con el Presupuesto por Resultados es dicente en este sentido. En este país, esta metodología ha posibilitado la vinculación de los recursos a productos y resultados medibles a favor de la población, lo cual ha requerido: (i) la definición previa de los resultados que se quieren alcanzar, (ii) el establecimiento de compromisos y responsables institucionales claros para hacerlo, (iii) la definición de los mecanismos necesarios para generar la información pertinente y hacer el seguimiento, y (iv) la planeación de los procesos de rendición de cuentas a la ciudadanía. Además, ha permitido superar discusiones otrora estériles sobre si se deben separar o no los gastos corrientes y de capital, o si los gastos de prestación de servicios incluyen o no los gastos operacionales, en tanto enfatiza que para el logro de los resultados, todos los recursos son igualmente importantes. En consecuencia, también ha permitido avanzar en la identificación del GPdN a partir de los resultados propuestos en cada programa presupuestal (Gobierno de Colombia y UNICEF, 2013).

En esta misma vía, la metodología para aplicar la Cadena de Valor a lo largo del proceso de planeación, ejecución y seguimiento del gasto, planteada actualmente para Colombia desde el Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2013 y 2014), ofrece una clara muestra de que lograr un vínculo explícito entre los resultados y el presupuesto, no sólo requiere transformar el seguimiento a las metas y la ejecución de los recursos, sino también adoptar una lógica estratégica en la planeación. Esto implica iniciar el proceso con la definición de los objetivos a alcanzar en el corto, mediano y largo plazo (resultados inmediatos, intermedios y finales), y a partir de ellos determinar los procesos de servicios y productos que se requieren para lograrlo, y desde luego, sus costos.

Si bien la realidad institucional sigue operando desde la lógica de “lo posible con lo disponible”, varios procesos y elementos actuales del esquema presupuestal colombiano, como los programas presupuestales, los sistemas de información financiera y el seguimiento periódico a las metas de gobierno, por mencionar algunos, permiten reorientar el proceso hacia la lógica de “lo que se necesita para lo que se quiere”. Esto es precisamente lo que se está haciendo con el esquema de la Cadena de Valor, tanto para la estructuración de los proyectos de inversión en las entidades, como para la formulación de los programas y proyectos estratégicos del Gobierno en el Plan Nacional de Desarrollo.

El involucramiento de la ciudadanía en este proceso es fundamental, no sólo para el seguimiento y control de las acciones del Estado, sino para la extensión y consolidación de los procesos de rendición de cuentas. Por consiguiente, es necesario desarrollar herramientas que promuevan la participación ciudadana y el acceso a la información presupuestal en un lenguaje sencillo, para lo cual la vinculación de los recursos a unos resultados específicos ayuda en gran medida.

En resumen, si bien la pregunta de cómo identificar los recursos destinados a la niñez no tiene una respuesta en este momento para Colombia, y es necesario empezar a construirla atendiendo a las características institucionales del país, la necesidad de trascender de la mera identificación de los recursos a la posibilidad de su ejecución y seguimiento desde una perspectiva poblacional, hace necesario integrar los esquemas de seguimiento a los resultados y al presupuesto, para lo cual los esquemas de orientación del presupuesto hacia el logro de resultados constituyen una alternativa importante de explorar. Este proceso se puede complementar y fortalecer con la promoción de la participación ciudadana en el control y seguimiento a las acciones del Estado, para lo cual es necesario generar herramientas que permitan el acceso oportuno y sencillo a la información presupuestal, e informen con oportunidad la evolución de los resultados alcanzados en la situación de la población.

El avance en este sentido implica una labor de largo plazo, que para el caso de Colombia y en materia de niñez, cuenta con unas bases importantes. Por un lado, se tiene el Decreto 936 de 2013 que reorganiza el Sistema Nacional de Bienestar Familiar y crea el Comité Ejecutivo del

SNBF², con el cual se tiene la posibilidad de dar operatividad a las acciones requeridas para adelantar esta labor en función de la niñez, así como para impulsar las transformaciones institucionales que se requieren a través del Consejo Nacional de Política Social³, que es la máxima instancia decisoria en materia de política para esta población.

Así mismo, se cuenta con el reconocimiento del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y del Departamento Nacional de Planeación como “*entidades que por sus competencias aportan al logro de los objetivos del Sistema Nacional de Bienestar Familiar*”, lo cual permite acudir al apoyo de estas instituciones para la identificación y seguimiento del GPdN, como máximas autoridades nacionales en materia presupuestal. Finalmente, con la conformación de la Mesa Nacional de Gasto Público en Niñez⁴ se cuenta con un espacio de desarrollo técnico, a través del cual se pueden orientar los procesos de cambio institucional que se requieren para transformar la cultura presupuestal, por lo menos, en materia de niñez.

De esta manera, están sentadas las bases para iniciar un proceso de transformación institucional en materia de presupuestación, que ya se empezó a implementar desde el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación. La experiencia latinoamericana demuestra que estos procesos constituyen “una reforma silenciosa” (Gobierno de Colombia y UNICEF, 2013, p. 32) en la actuación del Estado, por lo cual representa una oportunidad no sólo para mejorar las condiciones de vida de la niñez a través de la intervención del Estado, sino al mismo tiempo las de toda la población.

REFERENCIAS

² Conformado por el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Educación Nacional, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, el Departamento Nacional de Planeación, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y un representante de la sociedad civil (Decreto 0936 de 2013, Artículo 9°).

³ Conformado por el Presidente de la República, quien lo preside, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio del Trabajo, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el Departamento Nacional de Planeación, el Departamento para la Prosperidad Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (en calidad de Secretaría Técnica), un Gobernador en representación de los Gobernadores, un Alcalde en representación de los Alcaldes y una Autoridad Indígena en representación de las Entidades Territoriales Indígenas (Ley 1098 de 2006, Artículo 206, modificado según las escisiones ministeriales producidas en 2011).

⁴ Conformada en septiembre de 2013 por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Educación Nacional, el Departamento Nacional de Planeación, el Departamento para la Prosperidad Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia – UNICEF Colombia.

Curcio, Javier; Goldschmit, A. y Robba, M. (2013). *Gasto público dirigido a la niñez en América Latina y el Caribe: Principales experiencias de medición y análisis distributivo*. CEPAL – UNICEF.

Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, Decreto Número 0936 de 2013 “*Por el cual se reorganiza el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, se reglamenta el inciso primero del artículo 205 de la Ley 1098 de 2006 y se dictan otras disposiciones*”. Dado en Bogotá D.C. el 9 de mayo de 2013.

DNP – Departamento Nacional de Planeación (2013). *Guía para la construcción y estandarización de la Cadena de Valor*. Versión 3.0. Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación. Recuperado de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/Guia_7_Pasos_v%204%201.pdf.

DNP – Departamento Nacional de Planeación (2014). *Guía metodológica para el Seguimiento y la Evaluación a Políticas Públicas*. Guías Metodológicas Sinergia. Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación. Recuperado de <https://sinergia.dnp.gov.co/Sinergia/Archivos/b8ba5a90-1224-47f4-abd4-33d106b68ae6/Cartilla%20Guia%20para%20Seguimiento%20y%20Evaluaci%C3%B3n%20Ago%2013.pdf>.

Gobierno de Colombia y UNICEF (2013). *Propuestas para la reflexión desde las experiencias latinoamericanas. Seminario Taller Internacional “Hacia un modelo de asignación, ejecución y seguimiento del gasto público en niñez”* (Mimeo).

ICBF – Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2013). *Informe General “Optando por la Paz y la Prosperidad Social”*. Informe de implementación de la Ley 1098 de 2006 y Rendición Pública de Cuentas Nacional sobre la Garantía de Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Juventud, 2005-2012. Bogotá D.C.: Imprenta Nacional.

Ley 1098 de 2006 – Código de la Infancia y la Adolescencia, Diario Oficial § 46.446 (2006).

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2008). *Clasificación Funcional del Gasto Público*. Documento de la Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Recuperado de <http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/HomeMinhacienda/presupuestogenera>

[Idelanacion/PublicacionesPpto/Manuales/Clasificador%20Funcional_manual%20version%20202008.pdf.](#)

- Sarmiento, A. (2012). *Financiación pública en infancia y adolescencia. Colombia 2005-2010*. Bogotá D.C.: Alianza por la Niñez Colombiana.
- Sen, A. (1999). *Invertir en infancia, su papel en el desarrollo*. En *Romper el ciclo de la pobreza. Invertir en Infancia*. Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, División de Desarrollo Social. Conferencias Magistrales.
- Van der Gaag, J. (2002). *From Child Development to Human Development*. En Young, M. (Ed.), *From Early Child Development to Human Development. Investing in our Children's Future*. Washington: World Bank.