



# Guía Global de recursos sobre las finanzas públicas en favor de la primera infancia

Edición para socios y aliados

# Tabla de Contenidos

Agradecimientos (3)

Siglas (4)

Glosario de términos (5)



	●	<b>Cómo utilizar esta guía de recursos (9)</b>
1	●	<b>1. La financiación pública nacional como estrategia fundamental para mejorar y ampliar los programas de DPI (11)</b>
2	●	<b>2. ¿Qué se entiende por DPI y por financiación del DPI? (19)</b>
3	●	<b>3. Diagnóstico y análisis preliminares para las actividades relacionadas con las finanzas públicas en favor de los niños (35)</b>
4	●	<b>4. Medidas básicas (41)</b>
	▶	<b>Medida 1:</b> Promoción eficaz en materia presupuestaria
	▶	<b>Medida 2:</b> Apoyar los procesos presupuestarios
	▶	<b>Medida 3:</b> Promover la coordinación presupuestaria
5	●	<b>5. Un conjunto de herramientas para generar evidencia que marque la diferencia (73)</b>
	▶	<b>Herramienta 1:</b> Análisis de la relación costo-beneficio
	▶	<b>Herramienta 2:</b> Análisis sobre el presupuesto/gasto
	▶	<b>Herramienta 3:</b> Evaluación de los flujos financieros locales
	▶	<b>Herramienta 4:</b> Cálculo de costos
	▶	<b>Herramienta 5:</b> Análisis de la relación costo-eficacia
	▶	<b>Herramienta 6:</b> Revisión institucional y del gasto público en materia de DPI

Fuentes y bibliografía complementaria (113)



## TABLAS

**Tabla 1:** Programas ilustrativos por tipo de servicio (31)

**Tabla 2:** Medidas básicas de finanzas públicas en favor de los niños en materia de DPI: qué, por qué y cuándo (46)

**Tabla 3:** Los defensores del DPI y los actores que participan en el presupuesto pueden entender cosas distintas (51)

**Tabla 4:** Preguntas seleccionadas para orientar la toma de decisiones presupuestarias y principales puntos de partida (68)

**Tabla 5:** Ejemplos de disposiciones para la coordinación presupuestaria (71)

**Tabla 6:** Necesidades de coordinación presupuestaria por tipo de servicios de DPI y posibles puntos de partida (72)

**Tabla 7:** Resumen de las herramientas: cuáles son, cómo y cuándo aplicarlas (77)

**Tabla 8:** La política integrada en materia de DPI de Sudáfrica: resumen de costos y beneficios por intervención clave (82)

**Tabla 9:** Preguntas orientadoras para la Revisión del desempeño del gasto y el Análisis presupuestario: comparación del alcance, el enfoque y las oportunidades para promover reformas (86)

**Tabla 10:** Comparación del análisis de la relación costo-eficacia y costo-beneficio (104)

## FIGURAS

**Figura 1:** Marco para el cuidado cariñoso y sensible: ámbitos e intervenciones y servicios ilustrativos (22)

**Figura 2:** Satisfacer las necesidades de las familias y los niños a través del lente de la equidad (26)

**Figura 3:** Marco del flujo de financiación del DPI (33)

**Figura 4:** Sistema de gestión de las finanzas públicas y agentes presupuestarios (48)

**Figura 5:** Fases de la planificación presupuestaria a mediano plazo (59)

**Figura 6:** Las cuatro fases del ciclo presupuestario y funciones principales (63)

**Figura 7:** El "Triángulo presupuestario": los conocimientos para actuar de un modo eficaz (67)



# Agradecimientos

Esta guía de recursos es fruto de la colaboración entre las secciones de Política Social y Desarrollo en la Primera Infancia de la División de Programas del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) en la sede de Nueva York. Fue elaborada y redactada por la consultora senior y ex-Jefa de Finanzas Públicas y Gobernanza Local Jingqing Chai y la Especialista de Desarrollo en la Primera Infancia (DPI) Ana Nieto, bajo la dirección de la entonces Jefa de la Sección de Desarrollo en la Primera Infancia, Pia Britto; la Jefa de Finanzas Públicas y Gobernanza Local, Joanne Bosworth; y la Directora Adjunta de la sección de Política Social, Alexandra Yuster.

Agradecemos los comentarios detallados, útiles y prácticos aportados por numerosos revisores y expertos tanto internos como externos: Niki Abrishamian, Jennifer Asman, Carolina Aulicino, Artur Ayvazov, Elinor Bajraktari, France Begin, Raoul Bermejo, Ivelina Borisova, Carlos Calderón, Mariella Castello, Hsiao Chen Lin, Matthew Cummins, Chris Desmond, Anne Detjen, Rania Elesawi, Maya Elliott, Jun Fan, Alta Fölscher, Ulla Griffiths, Ana María Gómez, Emily Gustafsson-Wright, Muhammad Shahid Hanif, Leyla Hasanova, Iqbal Hossain, Shreyasi Jha, Maja Kovacevic, Patricia Safi Lombo, Hayrullo Malikov, Khristian Joy Millan, Bob Muchabaiwa, Emmanuel Munyemana, Agnes Ngonyo, Sophea Nhonh, Ousmane Niang, Kontee Nuchsuwan, Patricia Núñez, Jacob Nyamadzawo, Psyche Vetta Olayvar, Ulugbek Olimov, Wendy Rich-Orloff, María Fernanda Paredes, Alvard Poghosyan, Christina Popivanova, Praj Prajyabhorn, Ana Prodanovi, Janet Stotsky, Rebecca Tortello, Aune Victor y Andries Viviers.

Esta guía de recursos se ha beneficiado asimismo de las observaciones a las presentaciones de las versiones anteriores, realizadas en la reunión de la red global de desarrollo de la primera infancia, así como de un seminario web de consulta en el que miembros del personal de UNICEF provenientes de más de 30 oficinas de país en siete regiones del mundo, participaron y ofrecieron valiosa retroalimentación.

## Participantes en el seminario web y en la reunión de la red global de desarrollo de la primera infancia:

Jennifer Asman  
Michael Banda  
Ivana Cosic  
Adriana Carolina Cuevas  
Matthew Cummins  
Louise Moreira Daniels  
Hugh Delaney  
Johanne Desormeaux  
Ameena Mohamed Didi  
Nada Elattar  
Rania Elesawi  
Paula Pacheco Flanagan  
Eleonora Gatti  
Ulla Griffiths  
Ana María Gómez  
Deepa Grover  
Sheema Sen Gupta  
Muhammad Shahid Hanif

Leyla Hasanova  
Iqbal Hossain  
Lone Hvass  
Benjamin Kakule  
Joa Keis  
Lang Ma  
Antony MacDonald  
Luula Mariano  
Gerrit Maritz  
Kerida McDonald  
Khristian Joy Millan  
Radhika Mitter  
Ameena Mohamed  
Yan Mu  
Bob Muchabaiwa  
Emmanuel Munyemana  
Suad Nabhan  
Agnes Ngonyo

Danche Gudeva Nikovska  
Marija Novkovic  
Maniza Ntekim  
María Fernanda Paredes  
Tanaporn Perapate  
Oliver Petrovic  
Christina Popivanova  
Chemba Raghavan  
Valentina Ruta  
Eduardo García Rolland  
Pablo Stansbery  
Sivasima Ilija Talev  
Rebecca Tortello  
Haleinta Bara Traore  
Gulsana Turusbekova  
María Elena Ubeda  
Larisa Virtosu  
Nugroho Warman  
Sadaf Zulfiqar

# Siglas

**AEPI:** Atención y educación de la primera infancia

**AOD:** Asistencia oficial para el desarrollo

**DPI:** Desarrollo del niño en la primera infancia

**ESGP:** Encuesta de seguimiento del gasto público

**GFP:** Gestión de las finanzas públicas

**MANUD:** Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo

**ONG:** Organización no gubernamental

**PEFA:** Evaluación del gasto público y la rendición de cuentas financieras

**PNUD:** Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

**UNICEF:** Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

**WASH:** Agua, saneamiento e higiene

# Glosario de términos

**Bonos de impacto en el desarrollo:** Instrumentos de inversión basados en el desempeño destinados a financiar programas de desarrollo. Si los programas son eficaces, los inversores que compraron los bonos obtienen rendimiento de su capital, abonado por un tercero o un actor que paga con base en los resultados. Los objetivos se acuerdan al inicio y se verifican de forma independiente.

**Circular presupuestaria:** Es un instrumento fundamental utilizado en la formulación de los presupuestos nacionales. La dotación presupuestaria global y los techos máximos de gasto por sector o ministerio suelen ser fijados por el ministerio de finanzas y el consejo de ministros o ejecutivo de conformidad con los objetivos de las políticas y se comunican en una “circular presupuestaria” que ordena a los ministerios y organismos competentes que empiecen a preparar sus respectivos presupuestos.

**Finanzas públicas en favor de los niños:** Conjunto de actividades de UNICEF, tanto programáticas como de otros tipos, llevadas a cabo a nivel nacional, regional y global, dirigidas a influir en la movilización, la asignación y el empleo de los recursos financieros públicos nacionales a fin de obtener resultados mejores, más equitativos y sostenibles en favor de la infancia. Entre dichos recursos pueden incluirse los ingresos generales, la ayuda oficial al desarrollo con cargo al presupuesto, y la financiación del sector privado. Los criterios principales para las finanzas públicas en favor de los niños: i) *suficiencia*: los planes o programas relacionados con la infancia están presupuestados íntegramente; ii) *eficiencia*: los fondos presupuestados se reciben de forma oportuna y se gastan con el menor número de desviaciones y despilfarros; iii) *eficacia*: los fondos gastados en los tipos de servicios y medios de prestación son eficaces en función de los costos para lograr los resultados previstos; iv) *equidad*: los fondos públicos se distribuyen y utilizan concediendo a las zonas y los grupos desfavorecidos la prioridad que merecen; v) *transparencia*: los informes financieros son exhaustivos, oportunos y accesibles para los representantes políticos y los ciudadanos; y vi) *rendición de cuentas*: es posible realizar un seguimiento de los flujos financieros hasta las dependencias que prestan los servicios y los agentes participantes son responsables del cumplimiento y los resultados dentro y fuera de la administración pública.

**Gasto público destinado a la infancia:** Asignaciones presupuestarias o gastos en servicios y programas que benefician a la infancia o que, al menos en parte, tienen en cuenta sus necesidades específicas. Ejemplos de lo primero son los servicios de salud materna y neonatal y los programas de transferencia en efectivo destinados a mejorar la nutrición. Como ejemplos de lo segundo cabe citar los programas de agua, saneamiento e higiene (WASH) destinados a zonas con una alta prevalencia de diarrea entre los niños pequeños.

**Gestión de las finanzas públicas (GFP):** Se refiere a los procesos presupuestarios que utilizan los gobiernos para gestionar los ingresos y los gastos y los efectos que estos recursos tienen en la economía o la sociedad.

**Inversión pública en la infancia:** Gastos gubernamentales ordinarios y de capital en servicios, programas e instituciones que son esenciales para lograr los objetivos nacionales en favor de los niños. En este contexto, el término “inversión” no necesariamente implica la obtención de rendimientos financieros directos a través de beneficios o de la recuperación de costos (p. ej., mediante tasas o tarifas pagadas por los usuarios) y, por tanto, no tiene el mismo significado que en los mercados financieros.

**Marco de gastos a mediano plazo:** Instrumento de planificación progresiva de los gastos anuales y plurianuales que establece las prioridades de los gastos a mediano plazo y las restricciones presupuestarias en función de las cuales pueden elaborarse y perfeccionarse los planes sectoriales, junto con los criterios de resultados para el seguimiento del desempeño. Los marcos de gastos a mediano plazo y el documento del marco presupuestario anual constituyen la base de la planificación presupuestaria anual. Debido al ciclo de vida y al carácter intersectorial del DPI, la planificación presupuestaria a mediano plazo o los marcos de gastos a mediano plazo son fundamentales para su financiación. En algunos países, si una iniciativa no se incluye en el marco de gastos a mediano plazo, hay pocas posibilidades de que la actividad vaya a figurar en el presupuesto anual.

**Objetivos de la gestión del gasto público y los sistemas presupuestarios:** i) *disciplina fiscal:* mantener un equilibrio agregado entre gastos e ingresos (es decir, techos de gasto máximos vinculantes a nivel agregado y por entidades de gasto individuales); ii) *eficiencia en las asignaciones:* distribuir los recursos disponibles de acuerdo con las prioridades gubernamentales; y iii) *eficiencia operativa:* promover una prestación de servicios competente.

**Planificación presupuestaria a mediano plazo:** Es un proceso que emprenden los gobiernos para mejorar la pertinencia normativa de los presupuestos y superar las limitaciones de los presupuestos anuales (por ejemplo, incrementos, gastos excesivos, orientación excesiva al corto plazo que dificulta ajustar las prioridades). Por lo general, consta de tres fases: i) un marco fiscal a mediano plazo y descendente, preparado por el organismo financiero central o el ministerio de finanzas, con objetivos fiscales y techos de gastos agregados; ii) una estimación de gastos (lo que hay que financiar) plurianual y ascendente, presentada por los ministerios y organismos competentes, basada en los programas y el desempeño de estos; y iii) un proceso institucional de toma de decisiones (conciliación). El resultado de este proceso recoge los presupuestos anuales, las estimaciones agregadas y acordadas de los ingresos y las estimaciones o techos de gastos de los ministerios para los próximos años.

**Presupuestación basada en los resultados:** Es el proceso presupuestario en el que i) la formulación del presupuesto gira en torno a un conjunto de objetivos predefinidos y resultados previstos, ii) los resultados previstos justifican las necesidades de recursos, que se derivan de los productos necesarios para lograr esos resultados y se vinculan a estos, y iii) el desempeño real en cuanto a la consecución de los resultados se mide mediante indicadores de desempeño objetivos. En la práctica, muchos países se han retrasado en la aplicación de estos últimos.

**Procesos presupuestarios:** Hacen referencia al ciclo presupuestario anual, al marco de planificación presupuestaria y de gastos a mediano plazo, y/o a reformas presupuestarias como la descentralización fiscal y la presupuestación basada en el desempeño. Las cuatro fases del ciclo presupuestario son: i) *formulación del presupuesto*: el ministerio de finanzas desempeña un papel fundamental en la concreción de los objetivos generales fijados por las políticas, en metas financieras y en la preparación de una propuesta presupuestaria basada en las solicitudes de los ministerios competentes; ii) *aprobación del presupuesto*: el parlamento o congreso debate y vota la propuesta presupuestaria para convertirla en ley; iii) *ejecución del presupuesto*: los recursos se recaudan, desembolsan y gastan; al mismo tiempo, las auditorías y los controles internos garantizan el cumplimiento, y la rendición de cuentas o presentación de informes registran los flujos financieros y comunican los progresos realizados; y iv) *evaluación del presupuesto*: los informes financieros del gobierno se someten a la revisión de organismos independientes, que luego remiten sus conclusiones al parlamento o al congreso.



# Cómo utilizar esta guía de recursos

**Para utilizar esta guía de recursos, resulta útil adoptar una forma de pensar y comunicar que se asemeje a la que usan los responsables de las decisiones financieras públicas nacionales.** La guía de recursos adopta el lenguaje de las finanzas públicas con miras a explicar las medidas básicas que deben tomarse, asumiendo que el público destinatario tiene una comprensión básica de la gestión de las finanzas públicas y de los conceptos y la terminología conexos. Para facilitar la consulta, la presente nota incluye un glosario de términos clave. Se anima a los lectores a emplear otros recursos, como las notas orientadoras de recursos técnicos que existen sobre los diversos temas a los que se hace referencia a lo largo del documento.

## Esta guía de recursos está estructurada de la siguiente manera:

### ¿Qué se entiende por DPI y por financiación del DPI?

Esta sección proporciona una definición práctica común del DPI (basada en la Orientación programática para el desarrollo de los niños y las niñas en la primera infancia y el Marco para el cuidado cariñoso y sensible) a fin de orientar el debate sobre el tipo de intervenciones y los grupos destinatarios para los que se busca la financiación. También categoriza los servicios de DPI según la forma en que se presupuestan y financian: **servicios específicos para cada sector, complementarios y combinados.**

### Medidas básicas

Basándose en la experiencia de UNICEF, se proponen tres medidas básicas para hacer frente a los obstáculos comunes en materia de gestión de las finanzas públicas: realizar actividades de promoción en materia presupuestaria que estén mejor focalizadas, apoyar los procesos de presupuestación nacional y promover la coordinación presupuestaria. En esta sección se recurre a casos de países para ilustrar la contextualización que pueden tener dichas medidas.



1

### La financiación pública nacional como estrategia clave para mejorar y ampliar los programas de DPI

Partiendo de la Orientación programática de UNICEF para el desarrollo de los niños y las niñas en la primera infancia y la labor de UNICEF para influir en las finanzas públicas en favor de los niños, en esta sección se explican el alcance y la importancia de esta estrategia, incluidos los principales obstáculos que deben abordarse: baja prioridad presupuestaria, escasa capacidad para vincular las políticas con los presupuestos y complejidad multisectorial.

2



### Diagnóstico y análisis preliminares para las actividades relacionadas con las finanzas públicas en favor de los niños

Esta sección describe los principales pasos para evaluar el panorama nacional antes de decidir cuáles van a ser las medidas programáticas y aplicarlas. Los pasos propuestos y las herramientas de diagnóstico tienen por objeto permitir que UNICEF comprenda mejor el entorno de la gestión de las finanzas públicas, los mecanismos de asignación presupuestaria y la economía política, a fin de identificar los puntos de partida para las acciones específicas.

3



4



### Un conjunto de herramientas para generar evidencia que marque la diferencia

Esta sección incluye sugerencias sobre cómo mejorar la aplicación de las herramientas analíticas para generar evidencia que permitan orientar las actividades de promoción y apoyar la toma de decisiones sobre el presupuesto público. Estas herramientas son el análisis de la relación costo-beneficio, el análisis presupuestario, la evaluación del flujo de financiación local, el cálculo de costos, el análisis de la relación costo-eficacia y la revisión institucional y del gasto público en materia de DPI.

5







# 1

**La financiación pública nacional  
como estrategia fundamental  
para mejorar y ampliar los  
programas de DPI**



# La financiación pública nacional como estrategia fundamental para mejorar y ampliar los programas de DPI

**A nivel mundial, el desarrollo en la primera infancia cada vez es más reconocido como una piedra angular del desarrollo nacional.** Un número creciente de países han introducido políticas nacionales de desarrollo en la primera infancia (DPI) o han elaborado planes de ejecución y en la actualidad, unos 70 países<sup>1</sup> cuentan con alguna de estas herramientas. Varios países han adoptado marcos normativos integrados en materia de DPI que abarcan un conjunto multisectorial de servicios y programas destinados a crear un entorno cariñoso y sensible para que los niños pequeños puedan sobrevivir, prosperar y desarrollarse.

Del mismo modo, en todo el mundo existe una tendencia creciente que consiste en adoptar estrategias de financiación encabezadas por los gobiernos en las que los recursos públicos desempeñan una función central y catalizadora en la movilización de los recursos nacionales para la aplicación de las políticas, los programas y los servicios de DPI. **En la mayoría de los casos, la financiación pública constituye el mecanismo más importante y sostenible para alcanzar sus objetivos.** Dadas sus externalidades positivas sobre la economía y la sociedad, los programas y servicios de DPI pueden ser considerados bienes públicos.

**El desarrollo de políticas nacionales de DPI y, sobre todo, de planes de ejecución constituye un paso importante para contraer un compromiso presupuestario.** Pone de relieve el compromiso político, que a menudo es necesario, aunque a veces resulte insuficiente, para hacer del DPI una prioridad en las deliberaciones sobre el presupuesto público. Para pasar del compromiso en las políticas hacia el compromiso en el presupuesto, son necesarias más medidas que permitan el cálculo de costos y la asignación de recursos a través de los presupuestos públicos. Una política o plan bien desarrollado proporciona parámetros claves para la presupuestación pública, al aclarar el alcance de los servicios de DPI que vayan a prestarse y especificar cuáles son los principios de financiación, las poblaciones destinatarias y los mecanismos de coordinación entre los distintos sectores.

---

<sup>1</sup> Según los datos anuales internos de seguimiento de UNICEF.

**Además, la financiación del DPI no consiste simplemente en asignar más recursos, sino también en utilizar los fondos disponibles de manera más eficiente, eficaz y equitativa.**

Para lograr los objetivos de su política de DPI, los países deben abordar los obstáculos que plantean las limitaciones de la gestión de las finanzas públicas (GFP), como una asignación presupuestaria insuficiente o inequitativa y los gastos ineficaces.

**Sin embargo, la aplicación de las políticas y planes de DPI se ha visto dificultada, en parte, por la insuficiencia o ineficacia de la financiación nacional.** Existe una falta general de información acerca del gasto de los países en materia de DPI. Cuando se dispone de datos, principalmente atañen a la educación preprimaria, e indican que los niveles de gasto público son por lo general bajos tanto en términos absolutos como en relación con las necesidades presupuestadas (R4D, 2016; y UNICEF, 2019).

**En la actualidad, los gobiernos y los donantes no están reflejando la importancia de la educación preescolar en sus prioridades presupuestarias. En relación con otros niveles educativos, este subsector padece una grave carencia de financiación, especialmente en los países de ingreso bajo y mediano bajo. La falta de financiación nacional e internacional y el estancamiento que muestran las tendencias en la materia obstaculizan el avance hacia el acceso universal.**

*Un mundo listo para aprender: Dar prioridad a la educación de calidad en la primera infancia, UNICEF, abril de 2019.*

**Muchos de los obstáculos para conseguir mejores resultados en materia de DPI pueden atribuirse directamente a las limitaciones de la gestión de las finanzas públicas nacionales.** Entre los síntomas de una asignación presupuestaria insuficiente o inequitativa pueden figurar una baja cobertura, especialmente en lugares de difícil acceso, y resultados de desarrollo y aprendizaje deficientes debido a la falta de financiación para contratar suficientes trabajadores de primera línea (por ejemplo, trabajadores sociales, enfermeros, trabajadores sanitarios de la comunidad, docentes de educación preescolar) que ejecuten los programas de aprendizaje temprano y de salud materno-infantil y proporcionen apoyo en materia de crianza de los hijos y asesoramiento a los cuidadores. La ejecución puede verse más obstaculizada por la

utilización ineficiente de los fondos asignados; los síntomas pueden incluir el ausentismo docente, que a su vez quizás se deba a una demora en el pago de los salarios ocasionada por flujos de financiamiento inadecuados. Otro problema habitual es la ineficacia del gasto. Por ejemplo, las intervenciones de baja calidad en materia de nutrición pueden deberse a la falta de comprensión de las prácticas apropiadas por parte de los cuidadores, lo que a su vez posiblemente se derive del cálculo deficiente de los costos y la financiación insuficiente de los servicios pertinentes.

**Los obstáculos relacionados con la gestión de las finanzas públicas (GFP) pueden ser particularmente pronunciados en lo que respecta a la financiación del DPI, sobre todo en cuanto a la suficiencia y la equidad de las asignaciones presupuestarias.**

Esto obedece a tres razones principales:

- i) **Se otorga una menor prioridad presupuestaria al desarrollo en la primera infancia (DPI):** Los encargados de adoptar las decisiones financieras en el plano nacional tienen que distribuir los escasos recursos públicos entre muchas prioridades normativas, con el consiguiente riesgo de que el DPI se pase por alto. Al obtenerse sus beneficios en gran medida en el futuro, el DPI está en desventaja en las negociaciones presupuestarias, en las que hay que elegir entre otras solicitudes que ofrecen resultados económicos y políticos más inmediatos. Además, aunque existe un consenso en torno a que la atención primaria de salud y la educación básica y secundaria son responsabilidades gubernamentales, no siempre se defiende de manera eficaz el uso de fondos públicos para algunas intervenciones de DPI. Es una pena, ya que los mayores beneficios de las inversiones en DPI son para los cuidadores y los niños desfavorecidos; asignar una menor prioridad presupuestaria a la primera infancia perpetúa la desigualdad.
- ii) **Las políticas no están vinculadas a los presupuestos en los ámbitos nacional y descentralizados:** Es posible que los gobiernos reconozcan el DPI como prioridad, pero sin reflejarlo en sus presupuestos nacionales o subnacionales, algo que quizás sea consecuencia de la ruptura de los vínculos entre la planificación y la presupuestación. Además, en algunos países, los ministerios a los que se ha encomendado ocuparse del DPI tal vez carezcan de sistemas internos de GFP o de la capacidad de desarrollar y justificar sus solicitudes presupuestarias, lo que las sitúa en desventaja si las

negociaciones presupuestarias son muy duras. El traspaso de competencias de algunos servicios de DPI plantea la dificultad adicional de tener que coordinar distintas fuentes de financiación, así como el riesgo de acabar teniendo competencias sin financiación. Dado que la capacidad de ejecución de los presupuestos tiende a ser más débil en las zonas geográficas más pobres y marginales, existen riesgos añadidos de que las asignaciones se utilicen de forma insuficiente o deficiente, lo que se traducirá en un menor acceso a los servicios.

- iii) **La complejidad multisectorial:** Cuando las políticas de DPI adoptan un marco integrado o aplican modelos de prestación integrados, las deficiencias en la coordinación presupuestaria dificultan la financiación de esos programas y políticas, porque se abarcan múltiples sectores, mientras que en la mayoría de los países, la presupuestación se sigue haciendo con base en criterios administrativos. Este problema se agrava porque, como los gobiernos rara vez establecen partidas presupuestarias específicas para los servicios y programas relacionados con el DPI, es difícil identificar, monitorear y supervisar el gasto público total en materia de DPI. Por ejemplo, aun cuando los ministerios competentes acuerdan financiar los servicios relacionados con el DPI dentro de sus propios presupuestos, suele resultar difícil identificar dichos gastos en los datos presupuestarios de dominio público.

**La experiencia de UNICEF indica que hacer mayor hincapié en las cuestiones de financiación pública también puede mejorar la eficacia del compromiso normativo con el DPI.** Una revisión documental de las experiencias de UNICEF señala tres lecciones aprendidas fundamentales: i) el apoyo al desarrollo de políticas de DPI debe contemplar explícitamente las cuestiones de financiación, como los costos y la asequibilidad fiscal, para permitir una ejecución eficaz; ii) la elaboración de modelos y la implantación de mejoras en la prestación de servicios deben contemplar los costos de seguimiento y un plan financiero de ampliación, a fin de garantizar que las inversiones iniciales no corran el riesgo de convertirse en insostenibles o contraproducentes; y iii) el desarrollo de proyectos piloto debe contemplar las opciones futuras de movilización de recursos nacionales de todas las fuentes posibles en aras de la ampliación, opciones que pueden ser limitadas si los proyectos piloto proporcionan servicios de DPI gratuitos.

**En la Orientación programática de UNICEF para el desarrollo de los niños y las niñas en la primera infancia (2017), se señala que el fortalecimiento de la financiación pública nacional es una de las seis estrategias de ejecución fundamentales** que pueden utilizarse para apoyar las iniciativas de los países para garantizar que todos los niños pequeños tengan acceso equitativo a servicios esenciales que satisfagan sus necesidades de desarrollo, y que los padres, madres y cuidadores reciban apoyo y participen en el fomento del cuidado cariñoso y sensible y la crianza positiva. Estas estrategias se complementan y refuerzan mutuamente, por lo que es necesario tenerlas en cuenta al respaldar a los gobiernos en sus esfuerzos por mejorar y ampliar la programación en materia de DPI. Esta guía de recursos profundiza cómo se puede fortalecer la estrategia nacional de financiación pública.



**Esta guía de recursos también puede ser útil en los casos en que todavía no se hayan elaborado políticas o planes nacionales de DPI.** En los países que no dispongan de políticas o planes de DPI, quizás resulte más eficaz adoptar un enfoque mixto, consistente en i) trabajar con los sectores públicos como la salud, la educación y la protección social para mapear las actividades existentes relacionadas con el DPI e identificar las brechas, y ii) apoyar a los gobiernos para aumentar la pertinencia, la equidad, la eficacia y el impacto de los recursos existentes. Este último es un punto de entrada que resulta eficaz a la hora de movilizar recursos adicionales en favor del DPI y determinar cuáles son las limitaciones

financieras públicas. Por ejemplo, la oficina de UNICEF en el Pacífico ha estado trabajando en la identificación, seguimiento y vigilancia del gasto público general, incluso antes de que los gobiernos se hayan comprometido a adoptar marcos integrados para el DPI. El avance hacia un mejor seguimiento del gasto público en materia de DPI debe formar parte del esfuerzo global para mejorar la coordinación multisectorial, en lugar de ser considerado una opción adicional. Representa información de referencia para que los gobiernos participen en cualquier actividad de promoción del DPI.

Por último, cabe destacar que si bien esta guía de recursos se centra en la presupuestación y la financiación del DPI, debe considerarse parte de un enfoque integral que aborda el problema tanto desde la perspectiva de los programas como de la financiación, otorgando en todo momento un papel principal a la coordinación y los contextos nacionales. Los problemas de coordinación institucional y la falta de una visión unificada pueden obstaculizar la asignación de recursos y la puesta en práctica de las intervenciones relacionadas con el DPI. Aun cuando el ministerio de finanzas esté dispuesto a asignar recursos presupuestarios a los programas y servicios de DPI, es posible que no se materialicen, debido a estos problemas estructurales. El fortalecimiento de las políticas, los procesos, las instituciones y los sistemas básicos sigue siendo una “acción previa” fundamental. Esto incluye planes nacionales, sectoriales y temáticos, así como la articulación de las metas, los objetivos y los indicadores de los programas, las disposiciones institucionales y los mecanismos de rendición de cuentas, especialmente cuando se adopte una presupuestación basada en los programas.

**Como explica la serie [The Lancet de 2016 referente al DPI](#), para que los programas ampliados sean eficaces hace falta tener una visión de servicios integrales e integrados en favor de los niños y las familias. A menudo, son financiados por el gobierno, creados por ley o mediante otra estrategia gubernamental anunciada oficialmente, y dirigidos por un departamento u organismo gubernamental que trabaja en colaboración con otros departamentos y organizaciones de la sociedad civil.**





# 2

**¿Qué se entiende por DPI  
y por financiación del DPI?**



# ¿Qué se entiende por DPI y por financiación del DPI?

**Puesto que la financiación se refiere esencialmente a la financiación de los costos de los insumos para producir una serie de productos, es crucial delimitar el ámbito de lo que constituye el “producto de DPI”.** La composición de los servicios o programas de DPI actualmente varía mucho de un país a otro: algunos países han adoptado políticas y marcos de DPI integrados; otros tienen políticas centradas en la atención y educación de la primera infancia (AEPI); mientras que algunos están elaborando planes de acción nacionales para aplicar el Marco para el [cuidado cariñoso y sensible](#), que tiene como objetivo servir de inspiración a distintos sectores (por ejemplo, salud, nutrición, educación, protección social y de la infancia) a fin de que adopten nuevos métodos de trabajo para abordar las necesidades de los niños pequeños<sup>2</sup>. Una definición práctica consensuada de DPI facilita el diálogo con los encargados de formular las políticas nacionales, al aclarar el tipo de intervenciones y los grupos destinatarios para los que se busca financiación.

**La Orientación programática de UNICEF para el desarrollo de los niños y las niñas en la primera infancia proporciona las bases necesarias para establecer una definición práctica del producto de DPI, que implica tres aspectos:**

- i) Población destinataria:** la primera infancia es un período crucial en la vida, durante el cual se acumulan beneficios de distintas maneras en tres fases: desde la concepción hasta el nacimiento; desde el nacimiento hasta los 3 años; y en los años de educación preprimaria (normalmente desde los 3 hasta los 5 o los 6 años, o la edad de inicio de la escolarización). Entre la población destinataria, los mayores beneficios tienden a ser los acumulados en favor de los niños desfavorecidos (debido a la discapacidad, la pobreza, el género, etc.).

<sup>2</sup> Varios asociados (Organización Mundial de la Salud, UNICEF y Grupo Banco Mundial; Alianza para la Salud de la Madre, el Recién Nacido y el Niño —PMNCH—; y la Red de Acción por el Desarrollo de la Primera Infancia —ECDAN—) elaboraron conjuntamente en 2018 el Marco para el cuidado cariñoso y sensible, que ilustra la forma en que se pueden mejorar los programas existentes para que sean más exhaustivos a la hora de abordar las necesidades de los niños pequeños. Se centra específicamente en el período comprendido entre la concepción y el tercer año, ya que es el momento en que el desarrollo cerebral es extremadamente sensible a las influencias externas y al que menos atención suele prestarse al realizar inversiones en DPI. Aunque el marco se centra en la cohorte de 0 a 3 años, sus principios se aplican a todos los grupos etarios.

**ii) Resultados multidimensionales:** El desarrollo óptimo se produce cuando los niños interactúan con un entorno de cuidado cariñoso y sensible que responde a sus necesidades en materia de salud y nutrición, que les ofrece protección contra las amenazas y oportunidades para el aprendizaje temprano, y les proporciona interacciones receptivas que los respaldan desde el punto de vista emocional y estimulan su desarrollo. Así pues, para lograr un entorno cariñoso y sensible se requieren intervenciones multisectoriales que produzcan resultados multidimensionales: en materia de salud, nutrición, cuidados receptivos, seguridad, protección y aprendizaje temprano.

**iii) Alcance de las intervenciones:** En la *figura 1* se muestran determinadas intervenciones que han demostrado ser eficaces para mejorar los resultados del DPI y se destaca la importancia de proporcionar acceso a apoyo y servicios multisectoriales tanto para los niños pequeños como para sus padres, madres o cuidadores (por ejemplo, servicios de asesoramiento y desarrollo de aptitudes, prevención y tratamiento de problemas de salud mental, detección temprana de discapacidades y retrasos en el desarrollo, políticas favorables a la familia, incluidos los servicios de cuidado infantil de calidad a precios asequibles que permitan la participación en la fuerza de trabajo, etc.). En el *recuadro 1* se muestra un ejemplo de la forma en que pueden plasmarse intervenciones muy diversas en las operaciones presupuestarias de un gobierno.

**Esta guía no incluye una descripción detallada de la evidencia, las estrategias básicas y los ejemplos relacionados con la programación exitosa en materia de DPI, ya que superan el alcance de la misma.**

**Consulte [la Orientación programática de UNICEF para el desarrollo de los niños y las niñas en la primera infancia](#) y el [Marco para el cuidado cariñoso y sensible](#) para obtener información detallada sobre los argumentos que respaldan la inversión en el DPI, así como las principales estrategias e intervenciones que pueden adoptar los gobiernos para garantizar que todos los niños pequeños alcancen su potencial de desarrollo.**



Figura 1

## Marco para el cuidado cariñoso y sensible: ámbitos e intervenciones y servicios ilustrativos





## Recuadro 1

### Ejemplo de una tipología del gasto público en la primera infancia según las funciones presupuestarias

#### Ayuda directa

La transferencia de ingresos o subsidios a las familias para promover el desarrollo, la salud y la permanencia en el sistema educativo de sus hijos, y para evitar la exclusión social de las familias en situación de pobreza; los gastos destinados a ayudar a las personas en situaciones de emergencia, como los desastres naturales; y las prestaciones para complementar los ingresos del hogar

#### Salud

Programas maternoinfantiles, prevención de enfermedades y riesgos específicos, vacunación pediátrica, salud, medicamentos, atención ambulatoria y hospitalización, salud sexual y reproductiva, atención y prevención del VIH/sida y asesoramiento y apoyo a los padres, madres o cuidadores, atención prenatal y posnatal, atención neonatal, y prevención y atención de los problemas de salud mental.

#### Atención y educación

Acciones integrales o multisectoriales orientadas a la atención y educación de la primera infancia, cuidado infantil y educación preprimaria asequible y de calidad, inicio oportuno de la educación primaria, apoyo y asesoramiento a los padres, madres y cuidadores, acciones para animar a las madres embarazadas o adolescentes a completar la educación formal, y medidas de evaluación y mejora de la calidad de la educación.

#### Nutrición y dieta

Asesoramiento en materia de nutrición materna e infantil —incluida la alimentación sensible—, apoyo a la lactancia materna, tratamiento de la malnutrición y prevención del sobrepeso y la obesidad.

#### Protección infantil

Programas dirigidos a los niños en situación de riesgo, iniciativas para proteger los derechos del niño, la erradicación del trabajo infantil, la prevención y la asistencia en materia de violencia doméstica y contra el cónyuge, y medidas para fortalecer los registros civiles y los sistemas de adopción.

#### Desarrollo e integración

Programas dirigidos a la integración y el desarrollo de grupos vulnerables como las personas con discapacidad, los grupos indígenas, las personas desplazadas y los inmigrantes.

#### Deportes, ocio y cultura

Programas para la promoción y el desarrollo de los deportes y la cultura, mediante el establecimiento y el mantenimiento de parques y juegos recreativos, así como programas de promoción de bibliotecas, teatros, museos, coros, artistas, etc.

#### Ciencia y tecnología

Acciones inherentes a la obtención o aplicación de nuevos conocimientos. Se incluye la investigación y el desarrollo, la transferencia de tecnología, la educación de posgrado para formar investigadores y la promoción de actividades científicas y tecnológicas.

#### Condiciones de vida

Gastos que ayudan a mejorar las condiciones básicas de la infraestructura, como la vivienda, el saneamiento, el agua potable y el alcantarillado, entre otros.

#### Otros servicios urbanos

Acciones inherentes a los servicios urbanos, como los mercados públicos, el alumbrado público y la limpieza de las calles, y la prevención y gestión de la contaminación y de los productos químicos peligrosos.

**Los siguientes principios para el diseño y la aplicación de programas de DPI a escala, de acuerdo con la Orientación programática de UNICEF para el desarrollo de los niños y las niñas en la primera infancia y el Marco para el cuidado cariñoso y sensible, sirven de base al enfoque propuesto en esta guía para promover la financiación del DPI en el ámbito nacional:**

**Centrarse en las familias y las comunidades para promover el cambio de comportamiento y aumentar la demanda de servicios:** El desarrollo de los niños pequeños es el resultado de su interacción con el entorno. Los cuidadores son fundamentales para facilitar la interacción de los niños con las personas, los lugares y los objetos de su entorno. Para ello, es menester que los cuidadores cuenten con el respaldo de comunidades sólidas, así como de sistemas de apoyo funcionales y accesibles. El empoderamiento de los cuidadores, las familias y las comunidades es esencial para generar la demanda de servicios y fomentar su uso, así como para mejorar las prácticas de cuidado. Esto podría lograrse mediante un cambio de comportamiento social y estrategias de participación comunitaria que movilicen a los líderes tradicionales, las organizaciones confesionales y los grupos comunitarios. Además, se deben realizar esfuerzos para fomentar mecanismos de responsabilidad social que prioricen el DPI (por ejemplo, la disponibilidad de datos locales sobre la provisión de los programas, el gasto local y el gasto en servicios comunitarios de cuidado infantil).

**Las intervenciones que promueven el cambio de comportamiento y aumentan la demanda de servicios deben constituir un elemento esencial de cualquier plan de ejecución. Se debe así mismo calcular los costos de estas intervenciones y presupuestarlas de forma adecuada.**

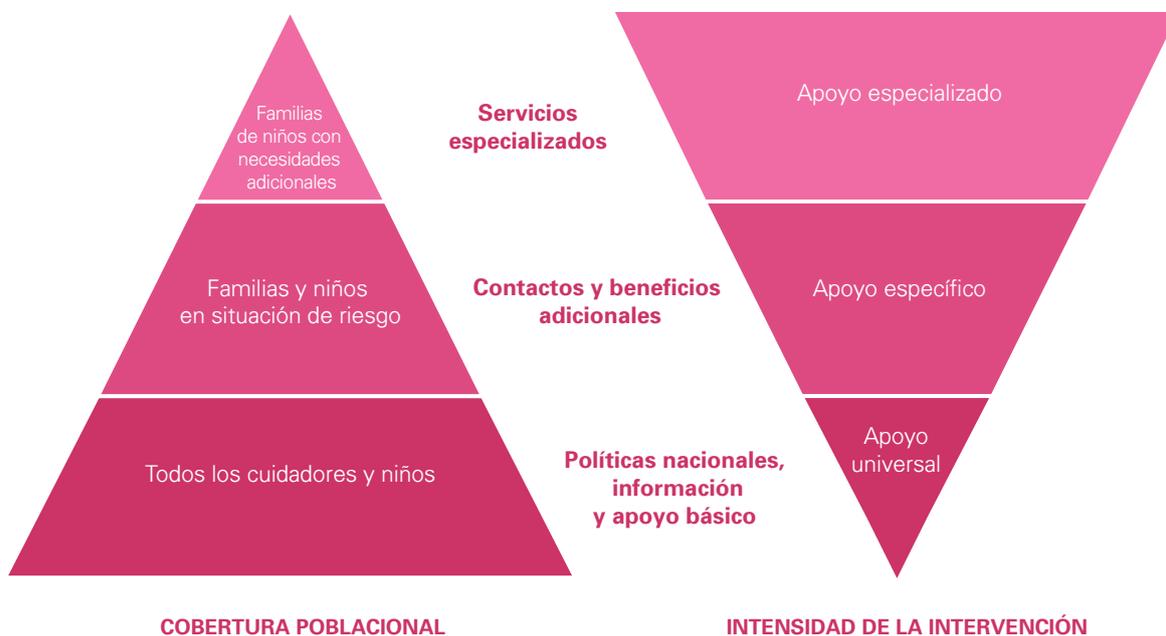
**Modelo progresivo universal:** En este enfoque se reconoce que no todos los niños y familias necesitan la misma intensidad y variedad de intervenciones y servicios. Todas las familias requieren información, afirmación y estímulo. A veces, algunas necesitan más apoyo, en forma de remisiones, recursos y servicios adaptados. Esto es especialmente cierto en el caso de las familias de bajos ingresos, sometidas a una carga desproporcionada de adversidades, y en el de los niños con dificultades de desarrollo o discapacidades. Hay tres niveles de apoyo, como se ilustra en la *figura 2*:

- i) *Apoyo universal*, diseñada para beneficiar a todas las familias, cuidadores y niños, lo que incluye leyes y políticas que contemplan el registro de los nacimientos, la licencia parental remunerada, los servicios hospitalarios amigos de la niñez; la difusión de información sobre el desarrollo de los niños a través de los medios de comunicación; o el uso de las consultas habituales de los cuidadores y de los niños pequeños con los servicios de salud para proporcionar asesoramiento y orientación básicos sobre el cuidado cariñoso y sensible.
  
- ii) *Apoyo específico*, centrada en las personas o comunidades que corren el riesgo de sufrir problemas posteriores debido a factores como la pobreza, la desnutrición, los embarazos en la adolescencia, la exposición al VIH, la violencia, el desplazamiento y las emergencias humanitarias. Las intervenciones incluyen visitas a domicilio y programas de crianza dirigidos a madres muy jóvenes y sus hijos, y servicios de guardería asequibles o gratuitos y de buena calidad para familias de bajos ingresos.
  
- iii) *Apoyo especializado* para las familias o los niños con necesidades adicionales, entre ellos los niños pequeños que no tienen cuidadores, o con madres deprimidas o que padecen violencia en el hogar, los niños con peso bajo al nacer, malnutrición grave, discapacidades o dificultades de desarrollo. Esto también incluye el tratamiento y la ayuda para la depresión perinatal, la atención de buena calidad para los bebés prematuros, la rehabilitación centrada en la familia y la asistencia comunitaria para los niños con retrasos en el desarrollo o con discapacidades.

**Un gasto público equitativo que responda a las necesidades de los niños y las familias vulnerables mediante intervenciones específicas y convenientes, resulta fundamental para maximizar el rendimiento de las inversiones públicas. Además, es un requisito de la Convención sobre los Derechos del Niño, como se explica en la [Observación general núm. 19](#) sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos de los niños y niñas.**



**Figura 2**  
**Satisfacer las necesidades de las familias y los niños a través del lente de la equidad<sup>3</sup>**



<sup>3</sup> World Health Organization, United Nations Children's Fund, World Bank Group, *Nurturing care for early childhood development: a framework for helping children survive and thrive to transform health and human potential*, World Health Organization, Ginebra, 2018, página 22.

**Para focalizar mejor los compromisos de acuerdo con la forma en que probablemente se presupuestan y financian los servicios de DPI, hemos dividido dichos servicios en tres categorías:**



**Los servicios sectoriales específicos de DPI** están dentro de los límites establecidos del sector, aunque históricamente no se ha invertido lo suficiente en ellos; lo más probable es que estos servicios se financien dentro de los respectivos presupuestos sectoriales. Los ejemplos que se presentan en esta guía de recursos son la universalización de la educación preescolar (que precede en al menos un año a la educación primaria) en el marco del sistema educativo formal. Por ejemplo, en Sudáfrica el programa de grado R ofrece un año de preparación escolar universal a través de programas de educación pública y programas comunitarios no gubernamentales.



## Recuadro 2

### Programa preescolar de grado R de Sudáfrica



En Sudáfrica, los niños de 4, 5 y 6 años asisten al grado R, un programa preescolar gratuito que se imparte principalmente en las escuelas primarias públicas, aunque también se ofrece en algunas guarderías homologadas financiadas por el gobierno y de base comunitaria. La mayor aceptación se ha producido en las zonas más pobres, ya que los padres, madres o cuidadores han aprovechado el cuidado infantil de bajo costo y seguro que se ofrece, así como de un programa de alimentación escolar y tienen la expectativa de que sus hijos lleguen mejor preparados a la escolarización formal. Desde su puesta en marcha en 2005, el grado R se ha basado en el sistema educativo, lo que incluye la capacitación para docentes, la gestión, la financiación, el seguimiento y el control de calidad. Se proporcionan servicios de salud escolar, incluida la detección de discapacidades. El programa está coordinado por un comité directivo interdepartamental dirigido por el Ministro de Desarrollo Social, que informa al Consejo de Ministros.





## CONSEJOS ÚTILES:

**La presupuestación y la financiación de los parámetros del producto de DPI pueden variar. Las diferencias pueden surgir de dos fuentes:**

- ▶ **El alcance de la intervención repercute sobre los costos y la asequibilidad fiscal:** la educación preescolar suele ser un programa de gran carga financiera, que requiere inversiones iniciales en infraestructura, así como gastos recurrentes en personal docente cualificado. En cambio, el fortalecimiento de la calidad de los servicios de salud para los niños pequeños y las familias, incluido el refuerzo del asesoramiento y el apoyo a los padres, madres o cuidadores mediante los puntos de contacto existentes con las familias (por ejemplo, sesiones de asesoramiento prenatal, visitas domiciliarias, inmunización), no es tan exigente en cuanto a las inversiones de capital y acarrea costos moderados para la capacitación de los proveedores.
- ▶ **Las distintas modalidades de prestación de servicios implican disposiciones administrativas diferentes,** que afectan a la forma en que se elaboran los presupuestos: por ejemplo, si la educación preescolar se imparte como parte del sistema educativo formal, es probable que su financiación se produzca en el marco de las deliberaciones sobre el presupuesto de educación. En cambio, la financiación de una política de DPI integrada suele requerir un proceso de coordinación presupuestaria adicional entre los diversos ministerios y niveles gubernamentales.



Por lo general, no se considera que los **servicios de DPI complementarios (o suplementarios)** prestados a través de plataformas sectoriales figuren dentro de los límites establecidos de un sector determinado. Un ejemplo de modalidad de servicio complementario es el uso del material de orientación para cuidadores sobre el Cuidado para el Desarrollo del Niño<sup>4</sup>, implementado en Belice por tres ministerios dentro de sus respectivos presupuestos. El Cuidado para el Desarrollo del Niño también se ha aplicado en Pakistán como parte de los servicios suministrados por trabajadoras sanitarias en la comunidad. El Cuidado para el Desarrollo del Niño es uno de los muchos enfoques que existen para desarrollar y apoyar las habilidades para la crianza de los hijos. El reto consiste en ampliar este tipo de intervenciones de crianza y apoyo a la familia, mediante los servicios existentes. Otro ejemplo de servicio complementario es la promoción de prácticas de crianza positivas mediante un programa de transferencia en efectivo en el Níger.<sup>5</sup>



### Recuadro 3

#### Cuidado cariñoso y sensible a través de los servicios sectoriales ordinarios de salud



La incorporación de servicios de cuidado cariñoso y sensible a los servicios ordinarios de salud ha surgido como un enfoque viable y pragmático, siempre que se asegure la calidad de estos y que la cobertura existente de los servicios de atención primaria en los establecimientos de salud y las comunidades sea adecuada. Cuando están debidamente capacitados, motivados y supervisados, los trabajadores sanitarios y otros proveedores pueden desempeñar un papel fundamental en el apoyo y la promoción del cuidado cariñoso y sensible. Los países pueden reforzar el papel que desempeñan los profesionales y los servicios sanitarios identificando los puntos de contacto comunes que las familias con niños pequeños tienen con los servicios de salud. También pueden integrar los componentes que faltan (por ejemplo, el asesoramiento y el apoyo a los padres, madres en materia de atención receptiva y estimulación temprana) y reforzar la calidad de los servicios existentes.

<sup>4</sup> El Cuidado para el Desarrollo del Niño es un paquete de medidas de orientación, creado conjuntamente por la OMS y UNICEF para guiar a los profesionales de la salud y otros proveedores de servicios sobre cómo ayudar a los padres, madres y cuidadores a establecer relaciones más sólidas con sus hijos pequeños y a resolver las dificultades que plantea el cuidado cariñoso y sensible. Puede adaptarse e integrarse en los paquetes de intervención existentes de sectores muy diversos. En lo que respecta al sector de la salud, el cuidado para el desarrollo del niño se ha adoptado en los materiales de capacitación para la atención al crecimiento y el desarrollo saludables de los niños, que combinan la orientación para el asesoramiento en materia de alimentación de lactantes y niños pequeños, el cuidado para el desarrollo del niño, la prevención de enfermedades y la búsqueda de atención sanitaria. La mayor repercusión del cuidado para el desarrollo del niño se da en los niños que más riesgo corren, debido a factores como la pobreza, la malnutrición, el bajo nivel educativo de los padres, madres o cuidadores, la exposición al VIH, los nacimientos prematuros o el maltrato.

<sup>5</sup> Barry, Oumar; Ali Mory Maïdoka; Patrick Premand. "Fomento de la crianza positiva en Níger mediante un programa de ayudas económicas", Early Childhood Matters, Fundación Bernard van Leer, 2017.



**Los servicios combinados** implican distintos servicios para determinados beneficiarios o sus familias, que no están necesariamente integrados, sino más bien coordinados en aras de la convergencia de los resultados. Los ejemplos que se ilustran en esta guía de recursos son los centros comunitarios de DPI para niños pequeños (normalmente menores de cinco años), que suelen combinar varios servicios vinculados a nivel local. Entre los ejemplos de países cabe citar los centros comunitarios de cuidado infantil de Malawi y el programa multisectorial Chile Crece Contigo.



#### Recuadro 4

### Chile Crece Contigo: programa multisectorial a escala



En un principio, Chile Crece Contigo (ChCC) se diseñó para proporcionar servicios universales y multisectoriales específicos de DPI desde la gestación hasta los cuatro años en todos los municipios del país<sup>6</sup>. La puerta de entrada es el primer control de salud de embarazo en el sistema público de salud (que llega a cerca del 80% de la población destinataria de mujeres embarazadas y sus hijos por nacer). El Programa de Apoyo al Desarrollo Biopsicosocial incluye el acceso a la atención primaria de la salud materno-infantil, la detección y la derivación de los niños con retrasos o rezago en el desarrollo, y la atención de los niños ingresados en hospitales. ChCC garantiza que los niños pequeños que viven en familias con algún factor de riesgo biopsicosocial, accedan a servicios de estimulación temprana y/o educación preescolar, y que sus familias puedan acceder a servicios de protección social, lo que incluye transferencias en efectivo y visitas domiciliarias. ChCC ofrece información de alta calidad sobre el DPI a las familias y a los proveedores mediante diversos canales de comunicación masiva como su sitio web, programas de radios, y redes sociales.

**Para ilustrar cómo se pueden adaptar y aplicar las medidas, hemos identificado un programa ilustrativo para cada categoría de servicios de DPI.** Los ejemplos de los países sirven para ilustrar no solo cuáles son las medidas adecuadas, sino también cómo pueden aplicarse en la práctica. La *tabla 1* describe los tres tipos de programas de enfoque, sus características principales, el perfil indicativo de costos y las repercusiones para las finanzas públicas.

<sup>6</sup> Recientemente el programa ChCC se amplió para incluir niños de hasta 9 años.



**Tabla 1**  
**Programas ilustrativos por tipo de servicio**

Programa ilustrativo	Características principales	Perfil indicativo de costos	Repercusiones para las finanzas públicas en favor de la infancia en DPI
 <p>► Educación preescolar universal gratuita y financiada con fondos públicos (véase el ejemplo de Montenegro en la página 106).</p>	<p>► Comúnmente se reconocen como parte de la educación básica pública y gratuita, pero no necesariamente son considerados elementos esenciales para el éxito del aprendizaje posterior.</p> <p>► Por lo general, las competencias incumben a un solo ministerio.</p>	<p>► Costo elevado y se requiere de importantes inversiones en infraestructuras.</p>	<p>► Posible tensión con la financiación de otros servicios básicos, especialmente si la inversión en el sector ha sido insuficiente.</p> <p>► Importancia de la capacidad de ejecución y planificación del presupuesto del ministerio de educación.</p>
 <p>► Servicios de salud “cariñosos y sensibles” (véase el ejemplo del cuidado para el desarrollo del niño del Pakistán en la página 105).</p>	<p>► Un ministerio competente (o idealmente, más de uno) asume la responsabilidad de proporcionar apoyo o asesoramiento a los padres, madres o cuidadores en materia de estimulación y atención receptiva a través de los servicios existentes (por ejemplo, salud, bienestar social, educación).</p> <p>► Se centran en la “demanda”, que tiene el potencial de mejorar los efectos en la “oferta” de la prestación de servicios.</p> <p>► Los servicios existentes se amplían para incluir el apoyo a los niños con discapacidad o retrasos en el desarrollo.</p>	<p>► Bajo costo, al aprovechar los servicios de salud existentes.</p>	<p>► Posible tensión con la financiación de los servicios básicos del sector, especialmente si la inversión en estos ha sido insuficiente.</p> <p>► Es imperativo demostrar la eficacia en función de los costos y la forma en que el cuidado para el desarrollo del niño y el apoyo a la crianza contribuye a sus actividades principales.</p>
 <p>► Centros integrales de desarrollo y cuidado infantil de base comunitaria (véase el ejemplo de Malawi en la página 85).</p>	<p>► Un conjunto de varios servicios (por ejemplo, salud, nutrición, aprendizaje temprano, apoyo a la crianza, cuidado infantil de calidad y asequible) en el que participan varios ministerios.</p> <p>► Una combinación de prestación pública y privada.</p> <p>► Combinación de transferencias del gobierno central, asignación de ingresos de los gobiernos locales y aportes de los hogares (véase el ejemplo de Chile en la página 112).</p>	<p>► Costo moderado, al aprovechar los recursos comunitarios existentes.</p>	<p>► La coordinación presupuestaria entre los ministerios y entre los niveles de la administración es primordial.</p> <p>► Perspectivas de combinar la financiación pública y privada.</p> <p>► Factores clave: Las finanzas públicas en favor de los niños en materia de DPI en el ámbito del gobierno local, disposición a pagar de los hogares y equidad en el gasto público.</p>

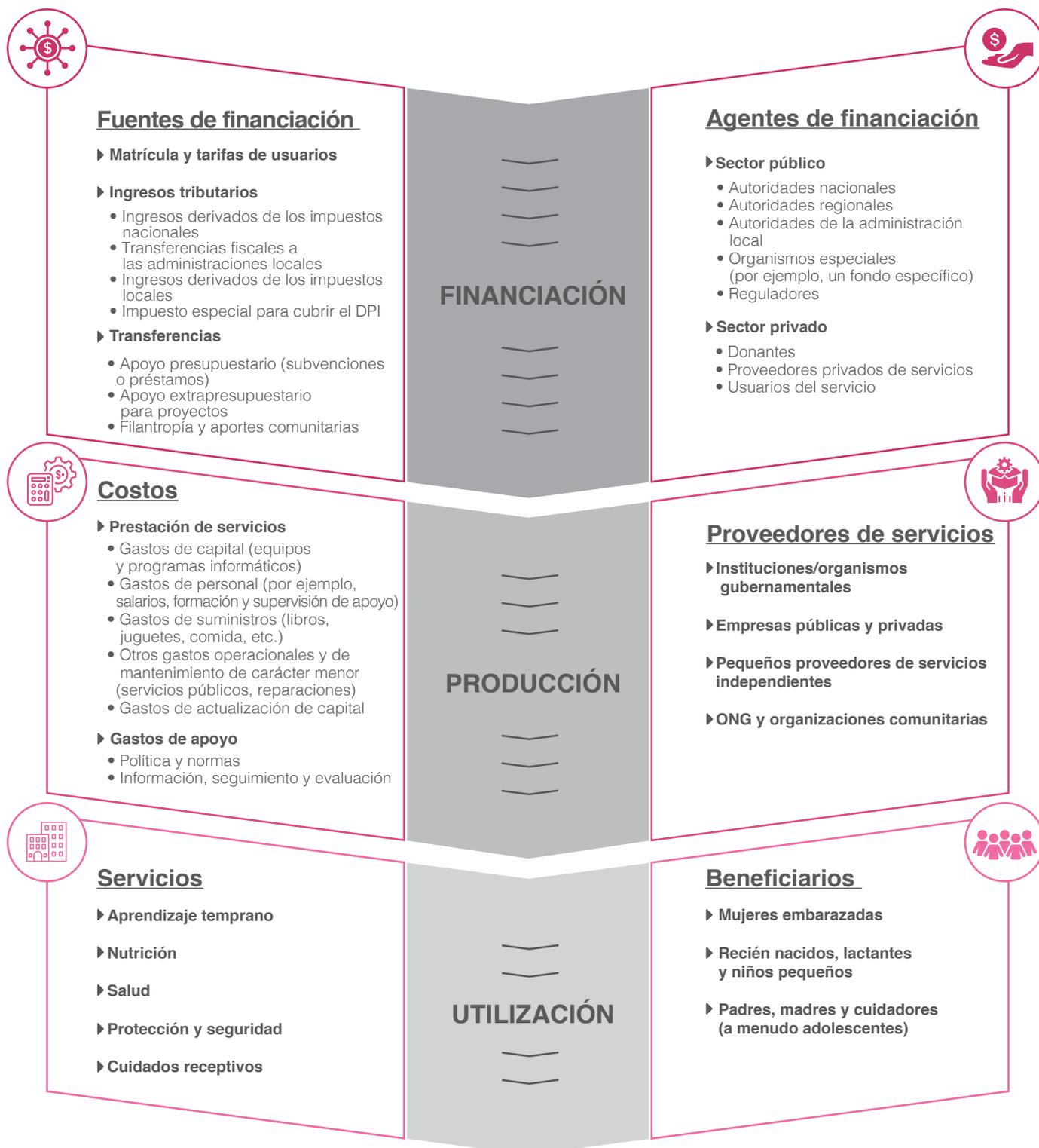
**En la figura 3 se presenta un marco de flujo de financiación para ilustrar el papel de la financiación en la producción y la utilización del producto de DPI.** También se describen tres componentes de la financiación del DPI: i) *utilización del producto* de DPI: servicios prestados y beneficiarios; ii) *producción*: costos de producción de los servicios y proveedores de servicios sobre los que recaen los costos; y iii) *financiación*: posibles fuentes de financiación y los agentes que proporcionan dicha financiación. Este marco deja claro que la financiación sostenible del DPI no depende únicamente de la movilización de los recursos, sino también del tipo y nivel de los servicios focalizados, los costos que implica producirlos y el grado de recuperación de costos mediante la demanda efectiva.

**En comparación con algunos servicios públicos, hay un alto grado de diversidad entre los proveedores de servicios de DPI así como en las fuentes de financiación.** Los servicios de DPI tienden a financiarse mediante una combinación de fuentes centrales, regionales y locales, y la proporción de financiación pública que se origina en los niveles nacionales frente a los regionales y locales varía significativamente de un país a otro. Por ejemplo, a raíz de la falta de inversión en educación preprimaria por parte del sector público, en la mayoría de los países los hogares deben asumir una gran parte del costo de la enseñanza de sus hijos.

**Los enfoques de financiación varían considerablemente, según el tipo de servicios de DPI.** En el caso de los servicios de DPI en materia de salud (por ejemplo, nutrición, apoyo a la crianza y asesoramiento), las fuentes de financiación incluyen los planes de seguridad social, con la movilización de financiación adicional mediante aportes en forma de primas. La inclusión de servicios de DPI complementarios en el paquete de asistencia en salud que cubren los planes de seguro médico, es un posible punto de partida para la participación (*véase el ejemplo de Filipinas en la página 58*). Para los servicios de DPI combinados a escala comunitaria, el uso creciente de subvenciones por estudiante otorgadas por gobierno central, proporciona otro punto de partida para conseguir que los centros de DPI que más necesidades tengan reciban una mayor proporción de los fondos. El esfuerzo de los gobiernos nacionales por garantizar que el gasto descentralizado sea tanto adecuado como equitativo, puede brindar oportunidades de asociarse con los niveles gubernamentales inferiores, ayudando a aclarar las responsabilidades y estableciendo y aplicando mecanismos de rendición de cuentas. Si bien ha aumentado el interés por las fuentes de financiación no tradicionales para el DPI (*véase el recuadro 5*), es posible que muchos gobiernos no tengan experiencia directa con dichos mecanismos.



**Figura 3**  
**Marco del flujo de financiación del DPI**





## Recuadro 5

### Innovación emergente en los mecanismos de financiación no tradicional para el DPI



#### En comparación con algunos sectores establecidos, la financiación del DPI implica retos adicionales, aunque también presenta oportunidades únicas.

Al menos en el caso de algunas intervenciones, existe la oportunidad de una financiación compartida entre el sector público y la comunidad en general. Una tendencia que viene aumentando consiste en una estrategia de dotación de recursos dirigida por el gobierno, que permite y requiere la asignación de recursos por parte de las entidades privadas y los asociados para el desarrollo, mientras que la administración es responsable de movilizar y dirigir los fondos necesarios para cumplir los compromisos y las responsabilidades en materia de DPI. El marco de financiación del DPI de Namibia, por ejemplo, consta de tres pilares:



En el plano nacional, el gobierno central aporta a un Fondo Fiduciario para la Infancia mediante un impuesto especial creado para fomentar el DPI; los comités regionales de DPI pueden solicitar fondos.



En el ámbito local, la comunidad es responsable de financiar los programas de DPI en la medida de lo posible, a través de las tarifas que pagan los padres, madres o cuidadores, las contribuciones de los patrocinadores, las contribuciones en especie y el apoyo de las empresas locales.



El gobierno central proporciona a las comunidades un Fondo de Activación para el equipo básico, dependiendo de las necesidades del diseño del programa.



#### No es sorprendente que el DPI esté siendo una esfera de interés para la financiación innovación.

Este interés procede de varios bonos de impacto en el desarrollo muy visibles, que reflejan algunos de los efectos indirectos positivos más inmediatos de las inversiones en el DPI. La rentabilidad económica puede generarse por lo menos mediante dos vías: i) ahorros fiscales en el futuro, lo que abre la posibilidad de que los gobiernos se conviertan en financiadores de resultados en los bonos de impacto en el desarrollo; ; y ii) tasas generadas por los servicios de cuidado infantil cuando forman parte del modelo de DPI, ayudando a mantener financieramente los servicios de DPI, sobre todo cuando los costos de infraestructura son absorbidos por los gobiernos o los donantes, y, de forma potencial, a liberar recursos públicos para ampliar el acceso de las personas pobres.



#### En el marco de la financiación innovadora, la financiación mixta ofrece un potencial considerable.

Los fondos públicos desempeñan una función catalizadora fundamental en la financiación mixta, mediante alianzas público-privadas, subvenciones centrales o fondos para los gobiernos locales, o subsidios. Las acciones tendentes a reforzar la financiación pública siguen siendo fundamentales para proporcionar una base sólida a las iniciativas de financiación mixta.



#### No obstante, las posibilidades de movilización de recursos nacionales para el DPI mediante la financiación mixta, deben incluir salvaguardias que protejan la equidad.

La experiencia demuestra que hasta unas tarifas de usuario muy reducidas pueden limitar el acceso de las personas pobres y marginadas. Las iniciativas de financiación mixta pueden complementarse con medidas de protección social, en consonancia con el enfoque integrado de protección social que promueve UNICEF<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Para obtener más información, consúltese el Marco Programático Mundial de Protección Social del UNICEF, disponible en: <https://www.unicef.org/reports/global-social-protection-programme-framework-2019>



# 3

**Diagnóstico y análisis preliminares  
para las actividades relacionadas  
con las finanzas públicas  
en favor de los niños**



## Diagnóstico y análisis preliminares para las actividades relacionadas con las finanzas públicas en favor de los niños

**Dada la escasez de recursos, es importante contextualizar el alcance y la naturaleza de las limitaciones de la gestión de las finanzas públicas (GFP) en un país para determinar si vale la pena dar prioridad a las medidas relativas a las finanzas públicas en favor de los niños.** Antes de considerar las actividades relacionadas con las finanzas públicas en favor de los niños para el programa de desarrollo en la primera infancia de un país, pueden utilizarse algunos diagnósticos preliminares para determinar si las actividades de finanzas públicas en favor de los niños en materia de DPI van a aportar valor y, en caso afirmativo, cuáles lo harán. En el *recuadro 6*, se muestra un sencillo ejercicio de cuatro pasos para orientar esa planificación, que los asociados para el desarrollo pueden realizar como parte de un análisis de situación o mientras elaboran o examinan el plan de trabajo para un país.





## Recuadro 6

### Evaluar si las cuestiones relacionadas con la GFP figuran entre las limitaciones más apremiantes para el DPI en un contexto nacional



**Este ejercicio de cuatro fases puede realizarse tras una revisión de los estudios disponibles:**

**1**

Definir el problema específico del país para un resultado (o dimensión) de DPI, con respecto a cualquier meta nacional.

**2**

Identificar las estrategias específicas del país para mejorar el resultado específico de DPI; por ejemplo, según se describe en los planes de acción nacionales y subnacionales.

**3**

Mapear las estrategias en programas específicos y las respectivas partidas de los datos presupuestarios; en contextos de descentralización fiscal, asegurarse de recoger también las operaciones presupuestarias subnacionales.

**4**

En la moneda local, analizar el nivel, la tendencia y la proporción dentro del total, de las asignaciones y los gastos reales, así como los patrones geográficos, desglosados por ministerio, departamento y organismo, y, cuando sea posible, los niveles de titularidad de los presupuestos gubernamentales. Si se dispone de planes presupuestados y realistas, mostrar las brechas en los gastos.

Las conclusiones de este ejercicio dan una idea de la naturaleza y el alcance probables de las limitaciones de la GFP para lograr los objetivos nacionales, aunque no se llegue necesariamente a una conclusión sobre la suficiencia o la eficiencia de estos gastos. Por ejemplo, una comparación de las magnitudes entre los titulares de los presupuestos en los distintos niveles de la administración puede revelar las deficiencias programáticas o de los gastos respecto a los planes de acción existentes o las disparidades geográficas, lo que facilitará los debates entre las partes interesadas pertinentes sobre las posibles siguientes medidas, así como la necesidad potencial de contar con actividades relacionadas con las finanzas públicas en favor de los niños.

Siempre que los gobiernos tengan clasificaciones presupuestarias razonablemente buenas<sup>8</sup>, estos ejercicios suelen ser poco costosos y relativamente rápidos de realizar, porque se basan en datos presupuestarios de dominio público que recurren a las partidas correspondientes de las operaciones presupuestarias o programáticas pertinentes. Dos buenos ejemplos son el [estudio del gasto público en nutrición](#) infantil efectuado por la oficina de UNICEF en Karnataka en colaboración con un centro de estudios local y la revisión documental de las [asignaciones presupuestarias para poner fin al matrimonio infantil en Bangladesh](#). Cuando los datos presupuestarios no sean de dominio público, los ministerios competentes pueden facilitar el acceso a sus datos presupuestarios internos para su análisis y participar en consultas más amplias a fin de validar las conclusiones.

<sup>8</sup> Como se establece en la puntuación PI-4 de la evaluación de Gasto Público y Responsabilidad Financiera. Ver <http://www.pefa.org>

Otro paso fundamental antes de emprender las acciones propuestas, es comprender mejor el contexto de la GFP. Se proponen tres evaluaciones:

- i) **Comprender el entorno de la GFP del país a fin de identificar el punto de partida para las actividades de promoción.** Esta acción tendrá como objetivo responder a preguntas como: ¿qué tipo de sistema de GFP existe? ¿Cómo se toman las decisiones presupuestarias y quién las toma? ¿Hasta qué punto está centralizado o descentralizado el presupuesto? ¿Qué influencia tiene la economía política en el presupuesto? En los casos en que la prestación de servicios de DPI incumbe a las administraciones locales, ¿de dónde proviene la financiación y qué determina cómo se asigna y utiliza?

UNICEF encargó un estudio sobre la gestión de las finanzas públicas en algunos países, entre ellos Filipinas, que sirvió de apoyo a las reformas de las transferencias fiscales que se estaban llevando a cabo en esos países, con el fin de facilitar suficientes flujos de fondos a las administraciones locales encargadas de prestar servicios de DPI.

- ii) **Explorar los mecanismos de asignación presupuestaria para el DPI a fin de comprender cómo se formulan los presupuestos.** Se abordarán preguntas como: ¿Cómo se preparan los presupuestos para el DPI? ¿Es una prioridad del gobierno? ¿Se reflejan los aspectos intersectoriales del DPI en el marco de gastos a mediano plazo? Véase la herramienta 6.a en la Sección 5 para obtener información sobre las herramientas analíticas que pueden ayudar a responder estas preguntas.



## Recuadro 7

### Tailandia: Evaluaciones de sistemas de gestión de las finanzas públicas y la equidad



La oficina de UNICEF en Tailandia realizó una Evaluación Centrada en la Infancia y la Equidad del Sistema Nacional de Gestión de las Finanzas Públicas, haciendo hincapié en los mecanismos existentes para financiar las prioridades intersectoriales. Es probable que una evaluación de esta índole lleve a los equipos nacionales a pensar en enfoques contextuales para resolver los problemas presupuestarios y fiscales a los que a menudo se enfrentan las carteras intersectoriales, como la del DPI. Esta iniciativa permitió concluir que un Marco de Gastos a Mediano Plazo para el DPI sería una referencia útil para el gobierno. Se ha convertido en parte del programa de actividades de promoción de la oficina.



- iii) **Comprender la economía política y el espacio fiscal en que se halla el DPI para identificar las oportunidades de formular mensajes de promoción políticamente estratégicos y focalizados.** Comprender la economía política es importante, ya que la asignación de los recursos públicos durante la fase de elaboración de los presupuestos es un proceso de naturaleza muy política, que implica negociaciones entre personas que representan a muchas instituciones con intereses diversos. La aplicación de las políticas de DPI requiere la participación de muchos agentes; comprender los intereses e incentivos de las diferentes partes interesadas es fundamental para lograr que la financiación del DPI resulte viable. Esto puede requerir conocimientos sobre quiénes son las personas influyentes que toman las decisiones y los probables defensores del cambio, y comprender las instituciones formales, qué es y qué no es factible, y cómo pueden funcionar las diferentes opciones de financiación en las condiciones locales. Colaborar con las partes interesadas que probablemente ejerzan más influencia sobre los procesos y tengan más peso en la toma de decisiones, constituye un paso importante en la consolidación de las alianzas a favor del cambio. Es importante recordar que los distintos asociados para el desarrollo tendrán sus propias consideraciones e incentivos en materia de economía política, en particular cuando se trabaje en países en los que haya distintos asociados para el desarrollo. En el recuadro 8, se señalan los principales elementos del análisis de economía política con miras a fundamentar una estrategia de finanzas públicas en favor de los niños para lograr los objetivos programáticos de DPI. Cuando se combina con el análisis del espacio fiscal, también se puede emplear para influir en los debates sobre políticas presupuestarias en los planos nacional y local.



## Recuadro 8

### Principales elementos de un análisis de economía política y el ejemplo de la Oficina Regional para África Oriental y Meridional

Las siguientes preguntas pueden servir de base para la estrategia de colaboración de finanzas públicas en favor de los niños en materia de DPI de los programas nacionales de UNICEF, o para los términos de referencia para realizar un análisis de economía política.



**¿Qué instituciones están dotadas de competencias y responsabilidades oficiales para prestar los servicios de DPI, y en qué forma las brechas de capacidad afectan las dinámicas informales que afectan las decisiones presupuestarias?**

Por ejemplo, si el ministerio de finanzas tiene dudas acerca de la capacidad de un ministerio dotado de competencias significativas de DPI para planificar y ejecutar un presupuesto, podría ser reacio a aumentar las asignaciones presupuestarias a ese ministerio, aun cuando el DPI sea considerado una prioridad presupuestaria.



**¿Cómo son las relaciones de poder y qué importancia tienen la información y su influencia en la dinámica de poder? ¿Quiénes son los principales agentes en la elaboración de los presupuestos públicos (por ejemplo, el ministerio de finanzas y los ministerios competentes, la presidencia, el parlamento)?** En los casos en que los gobiernos locales son responsables de los servicios de DPI transferidos, ¿qué tan importante es influir en sus decisiones presupuestarias? ¿Está adquiriendo más importancia la influencia de los donantes en su país, a la luz de las operaciones de apoyo presupuestario y de los requisitos de participación presupuestaria nacional? ¿Cuál es el papel de las organizaciones de la sociedad civil y qué tipo de información presupuestaria necesitan para influir en las relaciones de poder?



**Entre los responsables más influyentes de la toma de decisiones, ¿quiénes son los que probablemente defiendan el cambio y quiénes podrían bloquearlo?**

Por ejemplo, si el ministerio de salud tiene ante sí el problema de un sistema de atención primaria infrafinanciado, podría ser reacio a permitir que los trabajadores sanitarios asuman servicios adicionales de cuidado cariñoso y sensible, aunque no representen gastos adicionales sustanciales. Hay que comprender sus preocupaciones y temores legítimos y utilizar las pruebas para darles respuesta. Ofrecer opciones para mitigar las consecuencias puede ayudar a reforzar la disposición del ministerio a incorporar servicios de cuidado cariñoso y sensible.

### Uno de los análisis de economía política realizados en 16 países de la Región de África Oriental y Meridional (ESAR) arrojó las siguientes conclusiones:



Se prevé que la inversión en los sectores básicos de capital humano disminuya ligeramente en África Oriental y Meridional a corto plazo, aunque con variaciones significativas entre los países.



Todos los países disponen al menos de una opción muy sólida para impulsar las inversiones conexas mediante la reorganización de las prioridades presupuestarias, el aumento de los ingresos nacionales y la mejora de la eficiencia del gasto, a la vez que atraen más ayuda extranjera y reducen los flujos financieros ilícitos en los subgrupos de países.



Cada oportunidad de un espacio fiscal se enfrenta a importantes factores adversos, que van desde las dificultades para influir en las políticas que subyacen al proceso presupuestario, hasta las complejidades de fortalecer la capacidad de la administración tributaria y luchar contra la corrupción.



Existen muchas oportunidades para respaldar el aumento de las inversiones destinadas a la infancia a lo largo del ciclo presupuestario, así como mediante la mejora de la transparencia presupuestaria y las prácticas de rendición de cuentas.



# 4

## Medidas básicas



## Medidas básicas

La experiencia de UNICEF en lo referente a las finanzas públicas en favor de los niños indica que las iniciativas tendentes a aumentar la financiación pública nacional para el desarrollo en la primera infancia (DPI) pueden ser eficaces cuando se aplican los siguientes principios:

- i) **Aprovechar lo que ya existe:** basarse en los estudios de diagnóstico de la gestión de las finanzas públicas (GFP) existentes<sup>9</sup>, los informes de gastos del gobierno y las consultas permanentes con los ministerios sectoriales para comunicar cuáles son las limitaciones más apremiantes de la GFP.
- ii) **Aprovechar lo que sabemos hacer:** si los asociados para el desarrollo ya respaldan el diseño de programas o la planificación sectorial, se deben trasladar esos conocimientos a los procesos de elaboración de presupuestos supervisados por el ministerio de finanzas y el parlamento.
- iii) **Aplicar una perspectiva de GFP a lo que hacemos, ayudando a fundamentar un conjunto específico de información y procesos presupuestarios.**

**En la guía de recursos se recomiendan tres medidas básicas que deben contemplarse y adaptarse a los contextos programáticos, de la mano de otros organismos y organizaciones cuando sea posible.**

Estas medidas se basan en el [Marco programático mundial sobre las finanzas públicas en favor de la infancia](#) y están diseñadas para responder a las razones subyacentes al “problema de financiación del DPI”, centrándose en abordar los obstáculos relacionados con una baja prioridad presupuestaria y las asignaciones insuficientes e inequitativas. Si bien este enfoque se justifica por el hecho de que, en la mayoría de los países en que se ejecutan programas de UNICEF estos son los obstáculos más apremiantes a la hora de promover los objetivos del DPI, las medidas propuestas también pueden ayudar a abordar otros problemas relacionados con la GFP (como los gastos ineficaces e ineficientes), cuando se combinan con iniciativas de fortalecimiento del sistema que mejoran los resultados y la orientación hacia la equidad de las políticas y estrategias sectoriales y su aplicación.

<sup>9</sup> En particular, la evaluación del gasto público y la rendición de cuentas financieras (PEFA, por sus siglas en inglés) [del portal de PEFA](#) y las revisiones del gasto público [en el portal Open Budget](#).

## Estas son las tres medidas básicas y su lógica subyacente:



**La promoción eficaz en materia presupuestaria entre los responsables de la toma de decisiones financieras públicas a nivel nacional:** Es posible que el compromiso político por sí solo no sea suficiente, ya que los responsables de las decisiones financieras nacionales utilizan una lógica distinta, debido a las fuertes limitaciones presupuestarias, y además siguen procedimientos y calendarios distintos. El empleo de la evidencia y el lenguaje adecuados para conseguir el compromiso de los responsables de la toma de decisiones financieras públicas a nivel nacional, ayuda a armonizar mejor las prioridades presupuestarias con las de las políticas de DPI.



**Brindar apoyo a la planificación y la formulación de los presupuestos dentro de los procesos presupuestarios nacionales:** El apoyo a la planificación de los presupuestos sectoriales vinculada a las solicitudes presupuestarias presentadas al ministerio de finanzas, puede incrementar las posibilidades de financiación de los servicios de DPI en el marco de un aumento de las asignaciones presupuestarias sectoriales, de las asignaciones al DPI dentro de los presupuestos sectoriales y de la mejora de las transferencias a las zonas desfavorecidas.

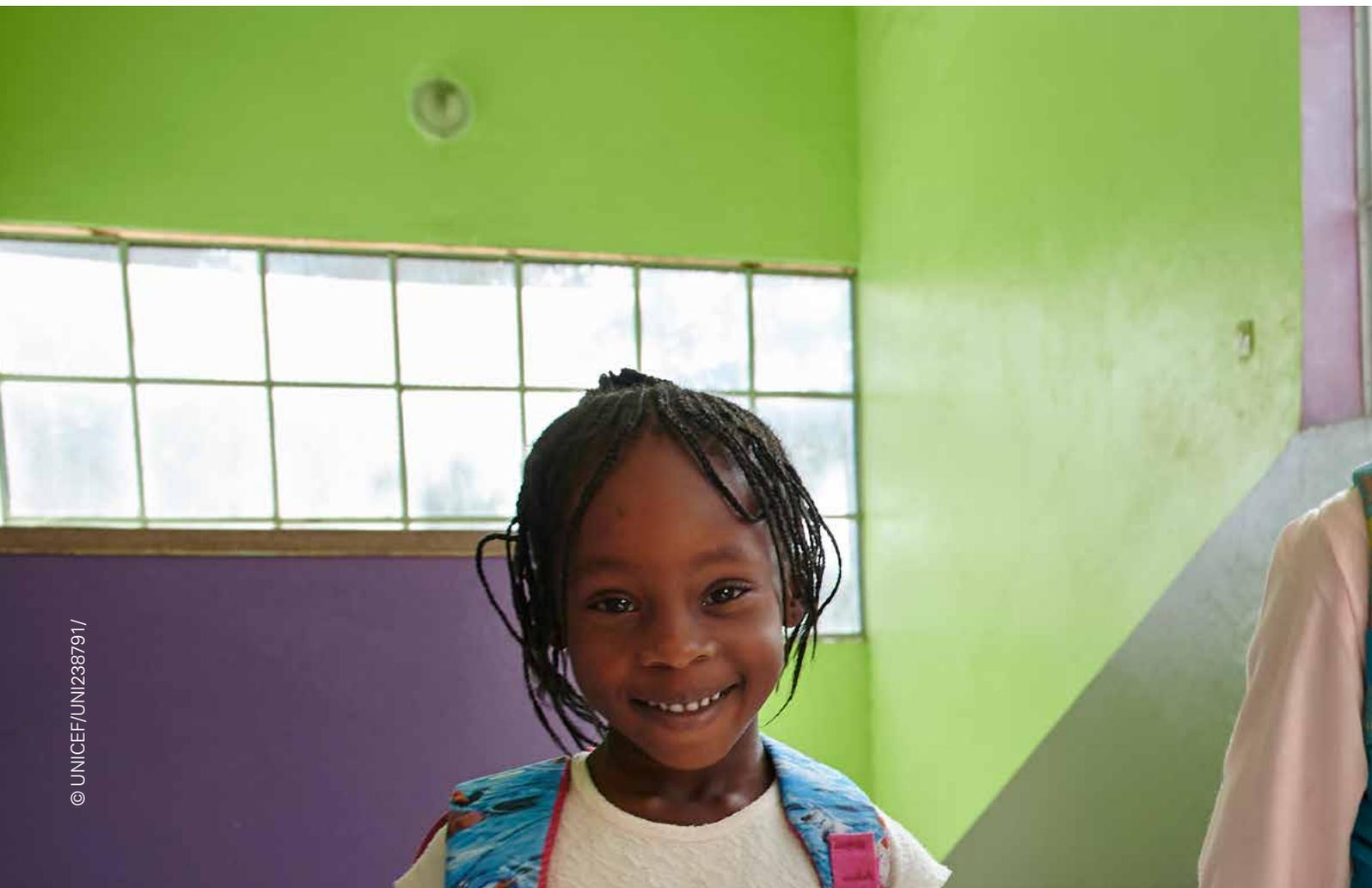


**Promover la coordinación presupuestaria:** Cuando los países adoptan modelos programáticos o un marco de políticas de DPI de carácter integrado, es fundamental llevar a cabo otras iniciativas de mejora de la coordinación presupuestaria entre los sectores y los niveles de la administración, a fin de agrupar distintas fuentes de financiación, con el beneficio adicional de ayudar a identificar las brechas, la segmentación o las duplicaciones en los gastos.

**La experiencia indica que estas medidas son técnicamente apropiadas y su implementación resulta factible y ofrece buenos resultados cuando se combinan.**

La combinación de las medidas puede optimizar su impacto. Las siguientes preguntas pueden ayudar a decidir cuáles son las medidas apropiadas:

- i) ¿Son las adecuadas para el objetivo que se persigue? ¿Cuáles de las limitaciones de la GFP mencionadas anteriormente presentan los obstáculos más apremiantes para la aplicación de las políticas o planes de DPI en su país? Por ejemplo, ¿el ministerio de finanzas comparte los argumentos económicos que respaldan la inversión en el DPI? En caso afirmativo, ¿están los ministerios competentes en condiciones de planificar y presupuestar de manera eficaz el DPI o de ejecutar adecuadamente los presupuestos asignados? Estas preguntas ayudan a identificar los problemas y los puntos de partida y a priorizar las actividades y los productos que más probabilidades ofrecen de resolver los problemas en cuestión.
  
- ii) ¿Son las adecuadas para el calendario que se plantea? ¿Qué compromisos en el ciclo presupuestario anual podrían ser útiles y en qué se diferencian los compromisos en el marco de gastos a mediano plazo? Por ejemplo, ¿es nuevo un programa de DPI y, en caso afirmativo, qué hace falta para incluirlo en el marco de gastos a mediano plazo, al ser poco probable que vaya a figurar en el ciclo presupuestario anual, que contempla en gran medida cambios incrementales?



- iii) ¿Son oportunas? ¿Cuáles son las principales oportunidades para financiar los servicios de DPI? Por ejemplo, ¿se está llevando a cabo un proyecto de salud materna, neonatal e infantil en el marco del Servicio Mundial de Financiamiento y, de ser así, existe la oportunidad de influir en los argumentos a favor de la inversión del país respectivo para incluir intervenciones y servicios de cuidado cariñoso y sensible? En caso afirmativo, se puede dar prioridad a acciones como el cálculo de costos y la participación de las partes interesadas del Servicio Mundial de Financiamiento en torno a un plan de financiación del DPI.
- iv) ¿Están secuenciadas como es debido? Es más probable que la medida 2 dé resultado cuando los responsables de la toma de decisiones financieras nacionales se interesen por las ventajas de las intervenciones públicas en materia de DPI. Del mismo modo, las iniciativas que fortalecen la formulación del presupuesto para mejorar el tamaño y el enfoque de los resultados de las asignaciones presupuestarias pueden ayudar a catalizar el apoyo público a las medidas de movilización de recursos nacionales. Por consiguiente, es más probable que las iniciativas obtengan resultados cuando las actividades orientadas a “hacerlo mejor” van seguidas de actividades para “hacer más”.





Tabla 2

## Medidas básicas de finanzas públicas en favor de los niños en materia de DPI: qué, por qué y cuándo

	 Qué	 Por qué	 Cuándo
<b>Medida 1</b> <b>Promoción eficaz en materia presupuestaria</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Preparar una argumentación en favor de la inversión en servicios de DPI que aborde las cuestiones que orientan la toma de decisiones presupuestarias.</li> <li>▶ Generar evidencia sobre las tendencias y el desempeño del gasto público, identificar las limitaciones para la implementación y los resultados de las políticas de DPI.</li> <li>▶ En el caso de los servicios transferidos de DPI, generar evidencia sobre los flujos de financiación hacia los niveles locales e identificar las limitaciones que plantean para la prestación de servicios y los resultados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ A los gobiernos les preocupan los costos, la asequibilidad y la eficacia en función de los costos.</li> <li>▶ Antes de asignar nuevos fondos a un mismo organismo, es cada vez más habitual que los gobiernos se planteen si los ya transferidos se han empleado correctamente.</li> <li>▶ Las decisiones sobre las asignaciones a cada sector son supervisadas por el ministerio de finanzas y el parlamento, mientras que los sectores deciden si van a asumir servicios de DPI y cuáles específicamente; las administraciones locales también son clave para decidir si se asignan las transferencias centrales y los ingresos locales a los servicios de DPI.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Durante la elaboración de las políticas de DPI.</li> <li>▶ Antes del proceso de planificación de gastos a mediano plazo.</li> <li>▶ Antes de la fase de planificación estratégica de los presupuestos del ciclo presupuestario.</li> </ul>
<b>Medida 2</b> <b>Brindar apoyo a los procesos presupuestarios</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Apoyar el cálculo de costos de los planes de trabajo que vincula los planes sectoriales con los presupuestos e informa el proceso de preparación presupuestaria de los ministerios competentes.</li> <li>▶ Ayudar a los ministerios competentes y a las administraciones locales en la preparación de los presupuestos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Cuando los ministerios competentes o las administraciones locales mejoran la preparación de sus presupuestos, es más probable que sus peticiones sean aceptadas y aprobadas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Durante la fase de formulación de los presupuestos del ciclo presupuestario.</li> </ul>
<b>Medida 3</b> <b>Promover la coordinación presupuestaria</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Examinar todos los gastos públicos y las instituciones que tienen relación con el DPI para facilitar la agrupación de las distintas fuentes de financiación y el seguimiento a estas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Si no se dispone de información exhaustiva sobre qué gastos relacionados con el DPI ha habido, dónde se han registrado y a quién corresponden, será complicado detectar los desajustes en la coordinación presupuestaria.</li> <li>▶ El gasto segmentado hace que los gastos generales sean menos eficaces.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Durante la elaboración de las políticas de DPI.</li> <li>▶ Durante el proceso de planificación de gastos a mediano plazo.</li> <li>▶ Durante la planificación estratégica de los presupuestos del ciclo presupuestario.</li> </ul>



## Promoción eficaz y mejor focalizada en materia presupuestaria

**Para que la promoción en materia presupuestaria sea eficaz, se requieren tres elementos: focalizar las actividades en los públicos adecuados, usar el lenguaje correcto y emplear la evidencia adecuada.**

### ***Focalizar las actividades en los públicos adecuados***

**Si bien los ministerios encargados de las cuestiones sociales son asociados clave, es importante enfocar las actividades de promoción en quienes toman las decisiones presupuestarias en los países, tanto a nivel nacional como subnacional.** Estos últimos son especialmente pertinentes en los países en que la toma de decisiones relativas al gasto en desarrollo en la primera infancia es descentralizado. La colaboración con los ministerios encargados de los aspectos sociales resulta fundamental, porque son los que deciden si los servicios de DPI se integran en los servicios sectoriales existentes y de qué manera.

Sin embargo, dado que las decisiones sobre los presupuestos públicos tienden a ser supervisadas por el ministerio de finanzas, el parlamento y los departamentos presupuestarios de los ministerios competentes, es posible que aquello que funciona para la promoción de las políticas no resulte tan positivo en el caso de las actividades de promoción en materia presupuestaria (*figura 4*). Reconociendo la necesidad de llegar a las contrapartes no tradicionales de los gobiernos, es importante entablar diálogos con el ministerio de finanzas, los comités parlamentarios de presupuestos y otros. Las relaciones que se establezcan en este sentido deben formar parte de una estrategia amplia de participación de las partes interesadas, según el contexto local. Entre las principales partes interesadas comunes para la financiación pública nacional del DPI pueden figurar las siguientes:

- i) **Los ministerios competentes** (es decir, los de educación, salud y desarrollo social) se ocupan directamente de las cuestiones relativas a la financiación (por ejemplo, la planificación estratégica, el cálculo de costos, las asignaciones presupuestarias, la eficiencia, la equidad, las tarifas de los usuarios, etc.). Desempeñan además un papel fundamental en el proceso presupuestario, mediante las solicitudes y la ejecución de los presupuestos. Por consiguiente, existe una gran oportunidad

de trabajar con los ministerios competentes, aprovechando las colaboraciones anteriores, para abordar las cuestiones de política de financiación y fortalecer su capacidad presupuestaria o de planificación y las solicitudes presentadas a los ministerios de planificación y finanzas.

- ii) **Ministerio de finanzas:** Como se ha mencionado anteriormente, es probable que haya puntos comunes con el ministerio de finanzas en cuanto a la eficacia y la eficiencia del gasto. El ministerio de finanzas no solo constituye una valiosa fuente de apoyo político para el programa del DPI, sino que también desempeña un papel fundamental en la facilitación del acceso a los datos multisectoriales.
- iii) Es esencial construir relaciones estratégicas en el plano político y técnico para ir más allá de los defensores del DPI y llegar a otras personas influyentes y responsables de la toma de decisiones nacionales, incluidos los **parlamentarios, donantes, grupos de expertos y organizaciones de la sociedad civil** (por ejemplo, organizaciones no gubernamentales que trabajan en temas relativos al DPI u organizaciones dedicadas a cuestiones de rendición de cuentas).

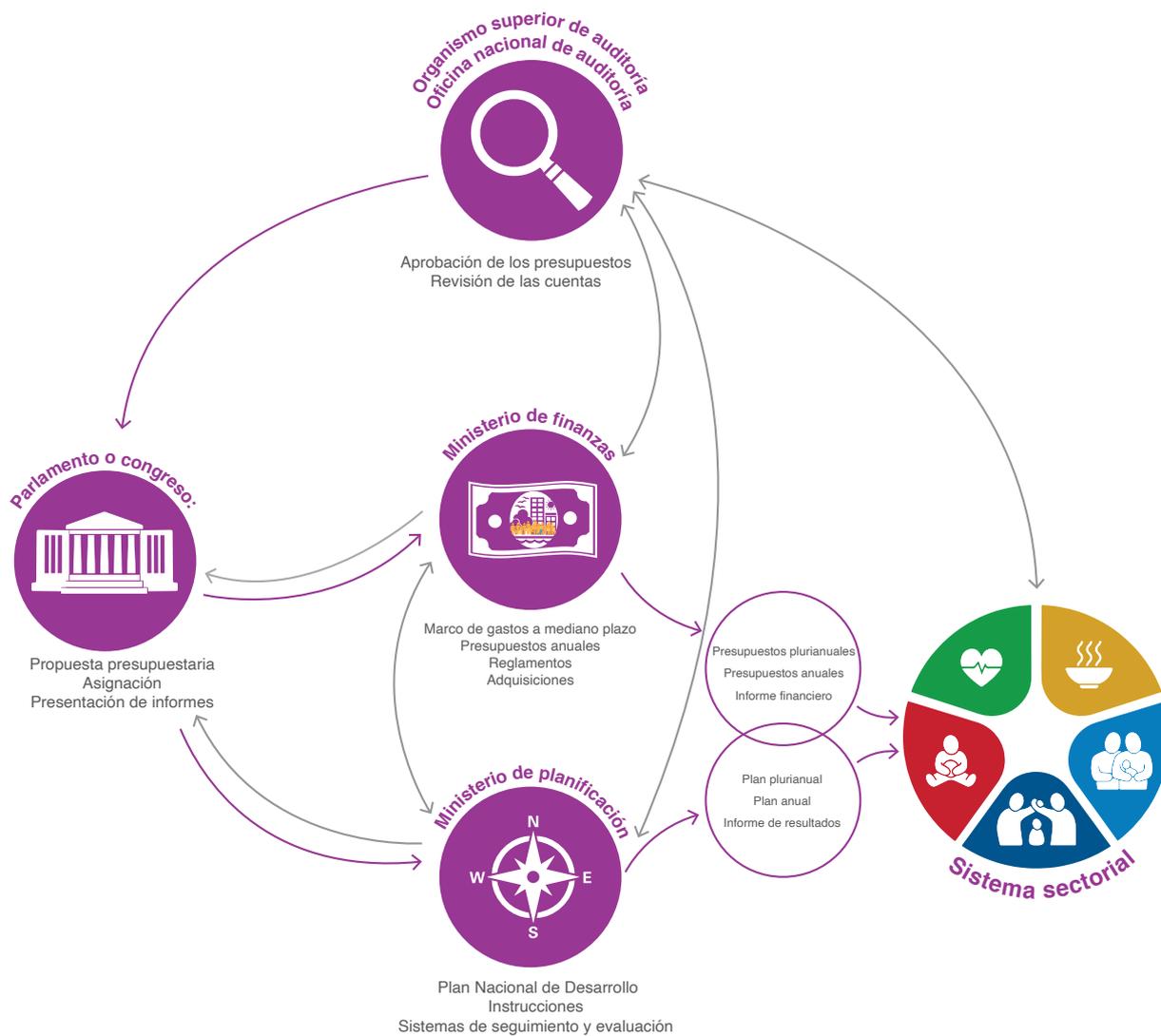
**También hay cuestiones de gestión de las finanzas públicas nacionales que pueden influir en el uso de la asistencia oficial para el desarrollo dentro de los presupuestos nacionales.** Es posible influir en el apoyo presupuestario para la educación, por ejemplo, para hacer mayor énfasis en la educación preprimaria, y como el apoyo presupuestario sirve para reajustar los presupuestos gubernamentales, las actividades de promoción desarrolladas en colaboración con los principales proveedores de ayuda pueden resultar eficaces a la hora de influir en las asignaciones presupuestarias gubernamentales al DPI. Las instituciones financieras internacionales, como el Banco Mundial, son otro grupo de agentes influyentes en la gestión de las finanzas públicas, tanto a través de sus operaciones de préstamo como de su asesoramiento sobre políticas. Un buen ejemplo de ello es la labor de promoción de UNICEF en la República de las Islas Marshall. En 2018, UNICEF elaboró un documento basado en datos sobre el retraso del crecimiento, que el gobierno utilizó para catalizar un total de 22 millones de dólares estadounidenses en asistencia del Banco Mundial para un proyecto centrado en los primeros años de vida. El Gobierno está utilizando esta financiación para un programa nacional integral decenal de DPI, con la asistencia técnica del Banco Mundial y UNICEF.



© UNICEF/UN0205310/Antoine



**Figura 4**  
**Sistema de gestión de las finanzas públicas y agentes presupuestarios**



## ***Usar el lenguaje correcto***

**La experiencia de UNICEF en la promoción de la financiación sectorial pone de relieve la importancia de utilizar el lenguaje de las finanzas públicas.** Por ejemplo, en el estudio de la Oficina Regional para Asia Oriental y el Pacífico de UNICEF sobre la economía política de la salud en cuatro países se constató que se puede convencer a los ministerios de finanzas si se aportan datos sobre los costos y la asequibilidad, pero dichos datos casi nunca se recopilan de manera sistemática o se analizan de manera crítica, ni siquiera por parte de los asociados para el desarrollo que apoyan pruebas piloto o proyectos demostrativos, lo que plantea limitaciones a la financiación de los servicios de salud reproductiva, materna, neonatal e infantil (Anderson e Hipgrave, 2011).

**En la bibliografía en materia de DPI, también se señala la necesidad de ser conscientes de que los mensajes de comunicación comunes pueden ser entendidos de forma diferente por los responsables de formular políticas y los encargados de las actividades de promoción.** Es habitual que la comunicación sobre los argumentos que justifican la inversión en el DPI tienda a adoptar un lenguaje de comunicación pública y de promoción, que quizás no resulte adecuado para los actores que participan en los debates sobre los presupuestos nacionales, ya que utilizan un conjunto diferente y específico de información y procesos. La tabla 3 ilustra cómo los defensores del DPI y los actores que participan en el presupuesto pueden entender tres términos de uso común.





## Tabla 3

### Los defensores del DPI y los actores que participan en el presupuesto pueden entender cosas distintas



**Mejorar la eficacia de las actividades de promoción en materia presupuestaria no solo implica sensibilizar en torno a la ciencia que respalda el DPI, sino también demostrar que el gasto en DPI contribuye a la consecución de los objetivos de la gestión de las finanzas públicas nacionales.** Vincular los beneficios del DPI con las prioridades gubernamentales actuales —como la obtención de dividendos demográficos, el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible o la creación de capital humano (incluido el desarrollo de las aptitudes necesarias para participar de forma eficaz en la fuerza de trabajo futura)— es importante para generar apoyo político. No obstante, la toma de decisiones financieras públicas se guía por otro conjunto de objetivos. Los países se esfuerzan por alcanzar tres objetivos de la GFP: la disciplina fiscal agregada, la eficiencia en la asignación presupuestaria y la eficiencia técnica. Cuanto más se refiera nuestro mensaje de promoción a estos objetivos, más probabilidades habrá de que el diálogo sea fructífero:

- i) Las intervenciones de DPI no solo generan beneficios futuros para las personas, sino que también crean **externalidades positivas**, en las que se debe hacer hincapié para justificar el uso de los fondos públicos. Un ejemplo de dichas externalidades es la mayor participación de los cuidadores en el mercado laboral, quienes generan ingresos a partir de los servicios de cuidado infantil.
- ii) El carácter urgente de las intervenciones en materia de DPI significa que, si no se realizan de forma oportuna, los efectos adversos pueden provocar mayores costos en el futuro (por ejemplo, repitencia escolar, condiciones deficientes de salud, toxicomanía), lo que pone en peligro la **sostenibilidad fiscal**.
- iii) El ciclo de vida del DPI sugiere que servicios como la nutrición, los centros preescolares y el apoyo a la crianza son importantes para conseguir un gasto eficiente en los programas sociales prioritarios (por ejemplo, los de salud y educación) en el futuro. Así pues, la inversión actual en esos servicios complementarios contribuye a la **eficiencia de la asignación** intertemporal de los presupuestos públicos.
- iv) La multidimensionalidad del DPI implica que algunos objetivos sectoriales relativos a los niños pequeños y sus padres, madres o cuidadores, pueden lograrse de manera más **eficiente** mediante proyectos o programas integrados.

**Los mensajes de promoción que aluden a los principios de gestión de las finanzas públicas deben ir más allá de pedir fondos adicionales y hacer énfasis en un mejor gasto.** Por ejemplo, la oficina de UNICEF en las Islas Salomón realizó un análisis del gasto público en donde demostró que el problema principal no es el nivel de gasto en DPI, sino el hecho de que las inversiones no se traducían en mejores resultados para los niños. En ese contexto, el argumento más importante es mejorar la gestión y el seguimiento de los presupuestos para determinar a dónde va a parar el dinero, por qué no está produciendo los resultados esperados y cómo se puede invertir mejor. **Otro mensaje que debe destacarse es que la calidad de los servicios de DPI resulta fundamental para que el gasto público sea eficaz.** La calidad y el acceso deben ir siempre de la mano. Todos los niños deben tener acceso a la educación preprimaria, pero los programas de baja calidad desalientan la demanda, producen un despilfarro de recursos y apenas contribuyen a reducir la brecha de aprendizaje para los niños desfavorecidos.

**Con el fin de garantizar la disponibilidad de fondos para asegurar la calidad y la eficiencia en la implementación, los gobiernos deben procurar que el 25% del presupuesto para gastos recurrentes en la enseñanza preprimaria se reserve para costos no salariales; por ejemplo, materiales para el aprendizaje y la docencia, capacitación de los docentes, elaboración de planes de estudio y mecanismos de aseguramiento de la calidad.**

*Un mundo listo para aprender: Dar prioridad a la educación de calidad en la primera infancia, UNICEF, abril de 2019.*

## **Emplear la evidencia adecuada**

**Cuando la evidencia empleada en las actividades de promoción responde a las preguntas clave que orientan la toma de decisiones en materia presupuestaria, hay más posibilidades de que nos presten atención.** Cuando se les presentan los argumentos en favor de la inversión en DPI, muchas veces los gobiernos no tienen claro cómo responder, porque esa evidencia por sí sola no muestran cómo se está destinando actualmente el gasto de los países en DPI ni dónde están las brechas dentro de los objetivos de sus propias políticas o cómo abordarlas. Por ejemplo, muchos gobiernos no saben cuánto han gastado en general

en DPI ni si ese gasto ha contribuido a resultados, mientras que otros asumen que el gasto en DPI está integrado en los gastos sectoriales.

**En el caso de los servicios de DPI sectoriales específicos y complementarios, la generación de evidencia para mostrar la asequibilidad y la eficacia en función de los costos, debe adoptar una visión sistemática.** La evidencia que destaca las brechas críticas dentro del sistema y que señala las reformas de la gestión de las finanzas públicas necesarias para abordarlas, puede ser una actividad de promoción más pertinente que las solicitudes aisladas de financiación de DPI.

Las estrategias para aumentar la financiación de la educación preprimaria demuestran la necesidad de considerar la financiación del sector educativo como un todo y de comprender los retos que plantea financiar la educación preprimaria como parte de las iniciativas más amplias para mejorar la eficiencia interna y la financiación en favor de la población pobre.

*Un mundo listo para aprender: Dar prioridad a la educación de calidad en la primera infancia, UNICEF, abril de 2019.*

**Además, la evidencia centrada en la progresividad y la composición del gasto público para el DPI puede ser útil para los responsables de la toma de decisiones financieras en el plano nacional.** Dado que los mayores beneficios del DPI los reciben los niños pequeños de entornos socioeconómicamente desfavorecidos, las decisiones sobre el uso de los fondos públicos pueden fundamentarse en la evidencia que se centran en la composición del gasto público y pone de relieve las asignaciones destinadas a los niños más vulnerables. Además, al ser necesarias las cinco dimensiones del entorno de cuidado cariñoso y sensible a fin de lograr el desarrollo en la primera infancia, la evidencia que señala las brechas en las inversiones públicas en todas estas dimensiones puede ser útil para fundamentar las decisiones para mejorar la eficiencia de las asignaciones presupuestarias. En la sección 5, se analizan las formas de utilizar las herramientas analíticas para destacar los aspectos referentes a la equidad y composición de la evaluación del gasto público para el DPI.



## Recuadro 9

### Opciones para aumentar el monto de financiación para poner en marcha el Marco para el cuidado cariñoso y sensible

Como se indica en el Informe de [la reunión mundial de asociados para el cuidado cariñoso y sensible \(junio de 2019\)](#), los países tienen diversas opciones para aumentar la asignación de fondos para el cuidado cariñoso y sensible, en todos los sectores:

- ▶ Potenciar la voluntad política en torno a la importancia del capital humano para el crecimiento sostenible y la prosperidad.
- ▶ Integrar las intervenciones de DPI en los componentes presupuestarios pertinentes de otros sectores (por ejemplo, transferencias en efectivo, plataformas de nutrición, aprendizaje temprano, sector de la salud, obras públicas, saneamiento).
- ▶ Identificar nuevas fuentes de financiación (por ejemplo, alianzas público-privadas, financiación innovadora).
- ▶ Crear eficiencias y maximizar las ganancias mediante el aprovechamiento de los recursos de manera inteligente y creativa.

Ejemplos de posibles fuentes adicionales de financiación: Banco Mundial, Alianza Mundial para la Educación, Sistema Mundial de Financiamiento.





## Apoyar el proceso de presupuestación nacional

**La participación en el proceso presupuestario suele ser necesaria para aumentar el tamaño y la calidad de las inversiones en DPI.** A fin de fortalecer los vínculos entre los presupuestos y las políticas de DPI, es importante ir más allá de las actividades de promoción para incluir el apoyo oportuno a los procesos de elaboración de presupuestos. Para lograr la financiación ininterrumpida, es fundamental colaborar con los ministerios competentes para integrar los programas destinados a la infancia en los presupuestos y calcular su costo adecuadamente. Los servicios y programas clave pueden presupuestarse e incluirse en la planificación y presentación de los presupuestos de los ministerios competentes y las administraciones locales de manera oportuna. Dichas iniciativas deben complementarse con actividades oportunas de promoción, en colaboración con los principales encargados de la toma de decisiones en materia de GFP, en torno a las ventajas que las inversiones oportunas tienen sobre la eficiencia, así como con el apoyo a su secuenciación dentro del proceso de planificación presupuestaria a mediano plazo (*figura 5*).

En Kenia y Lesoto, por ejemplo, el marco de gastos a mediano plazo es un documento estratégico de referencia en el que se reconocen los sectores y programas nacionales. **El apoyo a los marcos de gastos a mediano plazo con miras a incluir los servicios de DPI es fundamental para el posicionamiento sostenible del DPI en los sistemas nacionales y locales.** En los países que adoptan una presupuestación basada en programas, el apoyo en esta esfera contribuye a aumentar la eficacia y la eficiencia de los recursos públicos.

**En los casos en que los gobiernos introducen medidas de financiación de los servicios sociales —como el seguro médico—, es importante respaldar el cálculo de costos y los análisis de la relación costo-eficacia de los diferentes modelos de prestación de servicios.** El objetivo es incluir los servicios de DPI en los paquetes de prestaciones básicas, al tiempo que se mejora la relación costo-beneficio del gasto público (*véase el ejemplo de Filipinas en el recuadro 11*).



## Recuadro 10

### Un marco de gastos a mediano plazo para el DPI y posibles puntos de partida para el apoyo

De manera similar al marco de gastos a mediano plazo de carácter gubernamental, el marco de gastos a mediano plazo del DPI incluirá tres componentes: presupuestación descendente, presupuestación ascendente, y conciliación y reorganización de las prioridades. Los agentes de la gestión de las finanzas públicas pueden apoyar a los gobiernos en la preparación de los marcos de gastos a mediano plazo, mientras que los asociados que disponen de especialización sectorial, como UNICEF, pueden añadir valor a los siguientes aspectos:



**La presupuestación descendente** implica proyectar la disponibilidad probable de recursos a mediano plazo, dentro del cual se espera que el departamento en cuestión contenga sus gastos y proponga ahorros que puedan utilizarse para financiar nuevas iniciativas o ampliar las existentes.

**Punto de partida:** Convocar a todas las partes interesadas del DPI (donantes, organizaciones no gubernamentales y comunidades) para facilitar la movilización de recursos de todas las fuentes posibles y la exploración de oportunidades para mejorar la eficiencia. La evaluación de la fuente de financiación local (*véase la herramienta 3 en la sección 5*) puede aportar insumos importantes cuando las competencias en materia de servicios de DPI han sido transferidas.



**La presupuestación ascendente** implica la priorización de los objetivos de los departamentos, en función de la situación actual del sector y de los planes que se estén aplicando actualmente. A ello le sigue la estimación de los costos de los recursos necesarios para alcanzar las metas deseadas, vinculados a indicadores de desempeño mediante las intervenciones sugeridas; posteriormente, se calculan las necesidades de gastos presupuestarios.

**Punto de partida:**

- ▶ Apoyar la revisión de la estrategia de DPI y de las estrategias sectoriales clave (salud, educación y bienestar social); un buen ejemplo es [el análisis del sector de la educación](#).
- ▶ Apoyar el mapeo de los productos y objetivos deseados.
- ▶ Realizar un análisis presupuestario para informar sobre las brechas en materia de financiación, que puede constar de tres componentes: i) análisis del nivel actual de gastos y el desempeño correspondiente, así como proyecciones de gastos que muestren las necesidades para mantener el nivel actual de los indicadores de desempeño (*véase la herramienta 2 en la sección 5*); ii) cálculo de costos (*véase la herramienta 4 en la sección 5*) de las intervenciones identificadas para llevar al sector al nivel de desempeño previsto y cumplir los objetivos de DPI por encima de las proyecciones de los escenarios de las tendencias; y iii) análisis de escenarios mediante mejoras alternativas de los indicadores y los requisitos de gastos correspondientes.



La **conciliación y la reorganización de prioridades** implica identificar los déficits o superávits y “cuadrar las cuentas” mediante un análisis riguroso de los gastos existentes para obtener posibles aumentos de eficiencia, la secuenciación de diferentes intervenciones o la ralentización del ritmo de expansión (por ejemplo, comenzando con un año de preescolar).

**Punto de partida:** un cálculo del valor basado en los análisis de la relación costo-beneficio puede fundamentar la secuenciación de diferentes intervenciones de DPI (*véase el ejemplo de Sudáfrica*). Un análisis exhaustivo de los gastos de DPI (*véase la herramienta 6 de la sección 5*) puede resultar útil para identificar mejoras de la eficiencia a través de la reducción de las duplicaciones y la segmentación mediante la contabilización de todos los gastos existentes relacionados con el DPI.



## Recuadro 11

### Cálculo correcto de los costos de un paquete de prestaciones de seguro médico para aprovechar fondos de dicho seguro para mejorar la cobertura en salud para bebés prematuros y pequeños: ejemplo de Filipinas

La mitad de todas las muertes infantiles en Filipinas corresponden a recién nacidos, y las complicaciones de los nacimientos prematuros y el peso bajo al nacer se encuentran entre las principales causas de defunción. Se calcula que tres cuartas partes de esos bebés recién nacidos pequeños y prematuros podrían sobrevivir si tuvieran acceso a intervenciones eficaces en función de los costos. El costo es una de las principales razones por las que estas intervenciones siguen siendo inaccesibles para muchas personas.

En 2010, el Gobierno filipino adoptó la atención universal en salud. El Programa nacional de seguro médico (PhilHealth) es uno de los pilares fundamentales para garantizar un mejor acceso a la atención médica con protección contra los riesgos financieros. Mediante una ley aprobada recientemente que aumenta el impuesto sobre el tabaco y el alcohol, el gobierno comenzó a aumentar de manera considerable su presupuesto en salud, principalmente para cubrir las primas del seguro médico de los habitantes pobres, lo que se tradujo en una importante ampliación de la cobertura de PhilHealth.

En 2013, UNICEF entabló una colaboración estratégica con PhilHealth, en la que respalda la mejora y ampliación de los paquetes de servicios e intervenciones que cubre. En 2016, UNICEF apoyó la elaboración de un nuevo paquete de prestaciones para los recién nacidos pequeños y prematuros, que podría beneficiar a 350.000 niños al año. Para desarrollar el nuevo paquete de prestaciones se utilizó un enfoque de vías de resultados, que permite un cálculo de costos más preciso, con el que se pueden diferenciar los costos unitarios de las diferentes vías. Antes, los gastos de PhilHealth para los servicios de salud de los recién nacidos prematuros y pequeños se basaban en un costo común por niño; al diferenciar la vía de resultados de menor costo de la de mayor costo, la estructura de costos se hizo más eficiente, lo que permitió ampliar la cobertura de las intervenciones apropiadas, sin necesidad de aumentar significativamente la financiación.



#### Un esquema simplificado de las vías de resultados para recién nacidos prematuros y de bajo peso al nacer:

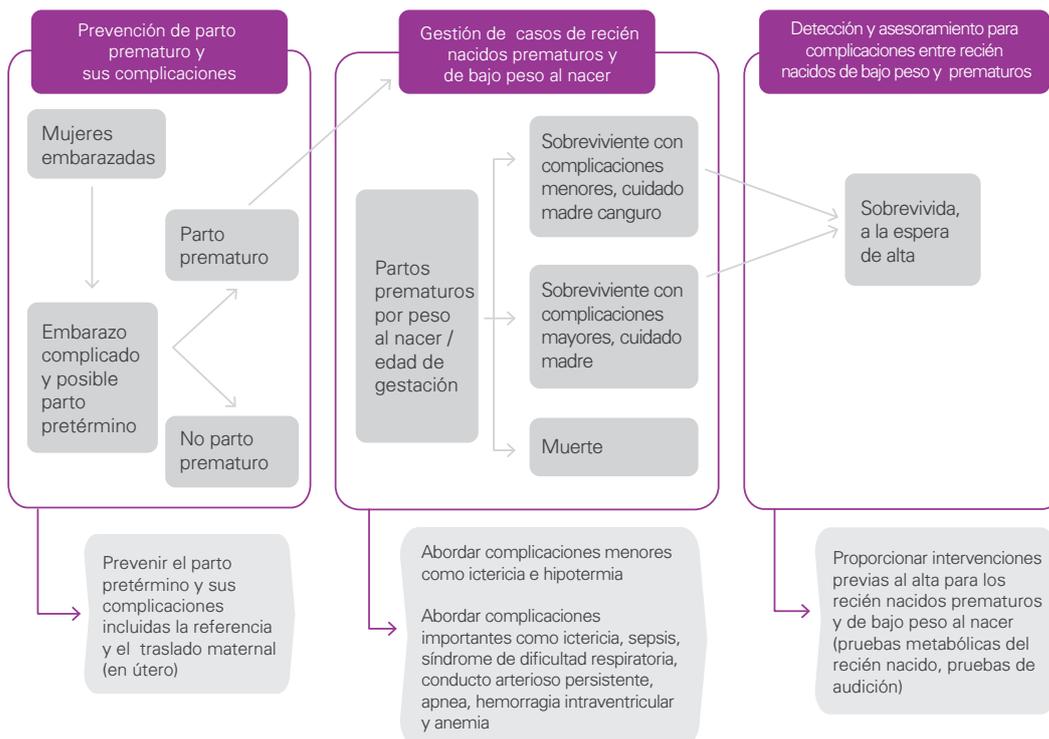
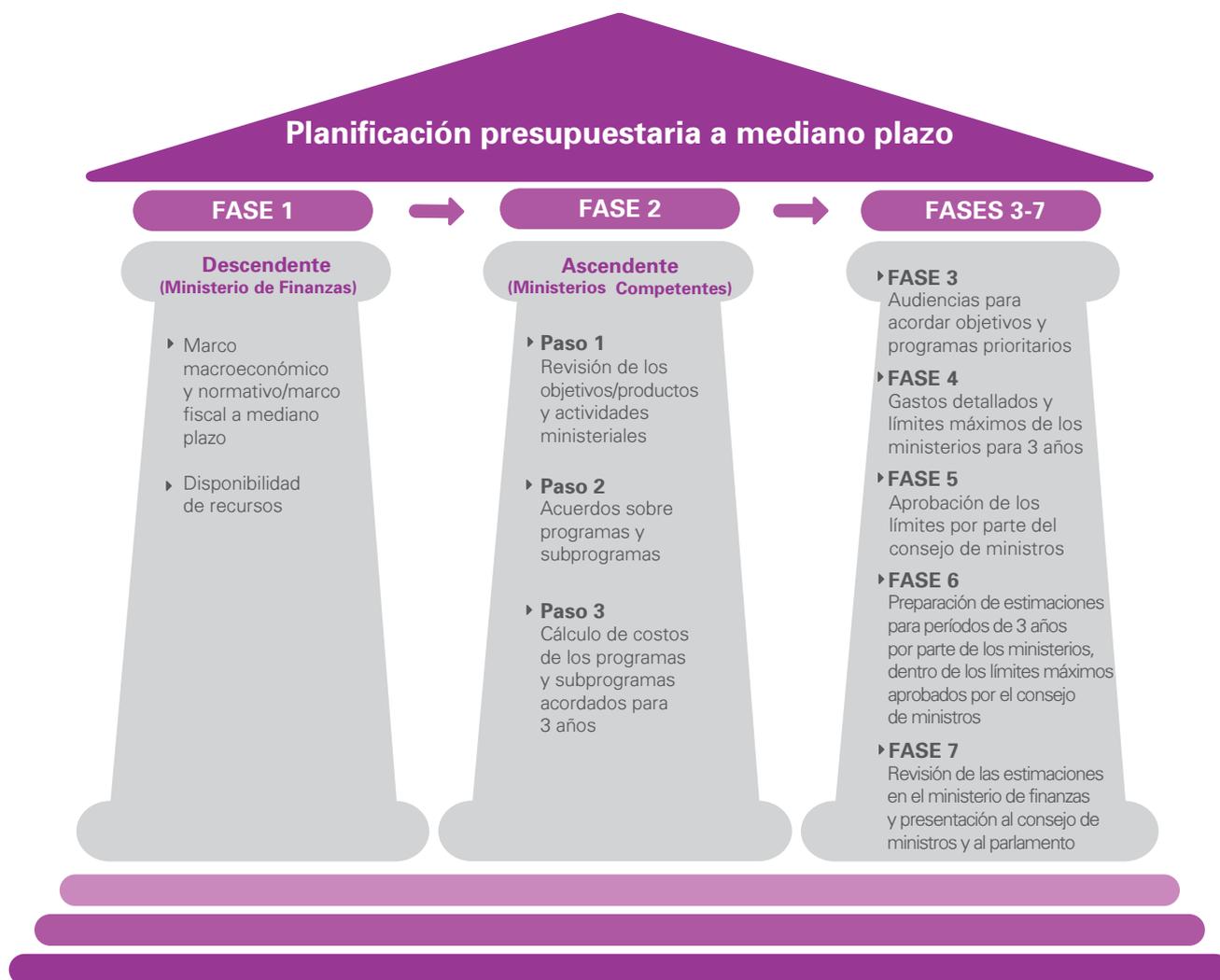




Figura 5  
Fases de la planificación presupuestaria a mediano plazo



**Unos presupuestos de calidad requieren insumos de calidad: Las solicitudes presupuestarias de los ministerios competentes deben contar con una base empírica y basarse en resultados.** Una preocupación habitual que se plantea en los diálogos de UNICEF es que los presupuestos preparados por los ministerios competentes no siempre proporcionan los datos y la justificación necesarios para la revisión presupuestaria y las correspondientes deliberaciones. En el caso del DPI, esta actividad es importante para garantizar que las intervenciones sectoriales se planifiquen y desarrollen como es debido dentro de la presentación de los presupuestos. A este respecto, puede resultar asimismo importante asegurar la coordinación intersectorial cuando se planifican y presupuestan los programas intersectoriales pertinentes, de manera que los servicios cruciales para el DPI no sean dejados de lado.





## CONSEJO ÚTIL:

### Innovación de la oficina de UNICEF en Myanmar

UNICEF apoyó la introducción de una plantilla presupuestaria descriptiva, que acompañaba a las solicitudes presupuestarias normales de los ministerios pertinentes. Fue acogida con satisfacción por el Ministerio de Planificación y Finanzas, ya que le ayudó a comprender mejor los principales resultados a los que contribuirían los presupuestos de los ministerios. Los altos cargos del Ministerio de Bienestar Social y de la Infancia recurrieron de forma generalizada a estas plantillas descriptivas para defender con éxito una propuesta presupuestaria significativamente mayor en el Parlamento.

**En muchos países, puede ser más fácil participar en las actividades preliminares de la preparación de los presupuestos. Este enfoque no merma la importancia de monitorear y hacer seguimiento a la utilización de los fondos asignados para lograr los resultados deseados<sup>10</sup>.** El diagnóstico y la resolución de los problemas en materia de ejecución presupuestaria también pueden abordar limitaciones importantes en la prestación de los servicios. La organización de los puntos de partida y los asociados puede perfeccionarse a lo largo del ciclo presupuestario:

- i) Durante la fase de formulación del presupuesto, es fundamental ayudar al ministerio de finanzas para que refleje las prioridades relacionadas con el DPI en las leyes presupuestarias y los marcos de gastos a mediano plazo. Así, se facilitará a los ministerios competentes y las administraciones locales la

<sup>10</sup> Un buen ejemplo es el uso que hace el Perú de la evaluación programática para examinar la cuestión del gasto público eficaz y eficiente en los programas de DPI.

tarea de reflejar las cuestiones relacionadas con la infancia en sus solicitudes presupuestarias. Cuando sea posible, puede resultar sumamente útil apoyar y facilitar las negociaciones sobre los límites presupuestarios entre los encargados de la ejecución de medidas relativas al DPI y el ministerio de finanzas.

Durante esta fase, puede surgir la oportunidad de apoyar a un sector o a una administración local, ayudándoles a reforzar sus argumentos ante el ministerio de finanzas con evidencia como el análisis de la relación costo-eficacia o la vinculación de los gastos planificados con los resultados. La asistencia técnica y las actividades de desarrollo de capacidades pueden fortalecer las solicitudes presupuestarias de los ministerios y ayudarles a presentar sus argumentos de forma más convincente ante el ministerio de finanzas.



### CONSEJO ÚTIL:

El papel del parlamento y de las organizaciones de la sociedad civil a la hora de influir en los presupuestos públicos varía mucho de un país a otro, dependiendo de los sistemas políticos. Por ejemplo, alrededor del 85% de los órganos legislativos no hacen cambios o solo hacen cambios menores a los presupuestos ejecutivos. Véase el [sitio web de la Unión Interparlamentaria](#) para consultar los perfiles de los países referentes a la función de los parlamentos.

- ii) Durante la fase de aprobación de los presupuestos, existe la oportunidad de colaborar con el parlamento con el objetivo de ayudarles a entender mejor el presupuesto y aportar un análisis más profundo, de manera que los encargados de la toma de decisiones puedan ver hasta qué punto se reflejan adecuadamente las políticas y las leyes relacionadas con el DPI que han adoptado. Esto puede incluir apoyar a la sociedad civil para que comprenda los presupuestos y su proceso de preparación, a fin de que pueda plantear mejor sus inquietudes a las autoridades locales y nacionales<sup>11</sup>.



**Figura 6**

**Las cuatro fases del ciclo presupuestario y funciones principales**



<sup>11</sup> Véase [Guidance on Working with Parliaments on Budget Advocacy, Monitoring and Oversight for Children's Rights: Synthesis of Findings](#).

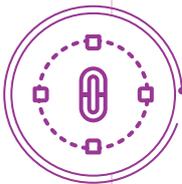


## Recuadro 12

### La experiencia de la oficina de UNICEF en Camboya utilizando la generación de evidencia, las actividades focalizadas de promoción en materia presupuestaria y el apoyo a la formulación de los presupuestos para lograr mayores y mejores asignaciones presupuestarias para la nutrición



**El problema:** En 2014, el 33% de los niños menores de cinco años de Camboya sufría retraso del crecimiento, el 25% presentaba una considerable insuficiencia ponderal y 1 de cada 10 niños padecía malnutrición aguda grave. Anualmente, podrían atribuirse unas 4.500 muertes a la malnutrición, casi un tercio del total de las muertes infantiles. Junto con el Programa Mundial de Alimentos, UNICEF llevó a cabo un estudio que demostró las repercusiones adversas de la malnutrición, que constituye una carga económica que cuesta a Camboya unos 266 millones de dólares estadounidenses al año. A pesar del crecimiento económico del país, la calidad de la alimentación de los niños pequeños (de 6 a 24 meses) continuaba siendo motivo de preocupación. Más del 60% de los niños de 12 a 23 meses y hasta el 80% de los niños de entre 6 y 8 meses no recibían la dieta mínima aceptable diaria.



**Limitaciones de la gestión de las finanzas públicas:** Las asignaciones presupuestarias para la nutrición no eran suficientes para hacer frente al problema de la malnutrición en Camboya. La oficina de UNICEF en Camboya identificó tres razones que explicaban las bajas asignaciones presupuestarias: i) no se había informado a las principales partes interesadas del Ministerio de Finanzas de la magnitud del problema de la malnutrición y su repercusión económica; ii) el Ministerio de Salud, responsable de combatir la malnutrición, no había podido utilizar la plantilla de presupuestación de programas para proporcionar una justificación convincente con base empírica; y iii) la circular presupuestaria no incluía referencias a los resultados previstos en materia de nutrición.



**Dirigirse a los responsables de la toma de decisiones financieras:** La oficina de UNICEF en Camboya expuso las consecuencias de la inversión insuficiente en materia de nutrición, especialmente su contribución a las causas de la mortalidad infantil y el subdesarrollo cognitivo. Asimismo, la oficina de UNICEF en Camboya presentó los resultados de un análisis de la relación costo-beneficio de la inversión en la compra de alimentos terapéuticos listos para el consumo para hacer frente a la malnutrición aguda grave.



**Participación en el proceso presupuestario:** UNICEF realizó presentaciones técnicas a los Ministros de Finanzas y Salud, a raíz de las cuales el Ministerio de Finanzas decidió incluir la nutrición en la circular de formulación de los presupuestos de 2017. A continuación, UNICEF colaboró estrechamente con el Centro Nacional de Salud Materno-infantil del Ministerio de Salud, responsable del programa nacional de nutrición, para preparar los presupuestos e incluir las solicitudes de alimentos terapéuticos listos para el consumo/BP-100.



**Resultados:** Durante las negociaciones presupuestarias de julio de 2016, el Ministerio de Finanzas y el Ministerio de Salud asignaron una partida para alimentos terapéuticos listos para el consumo y los incluyeron en la lista de medicamentos esenciales del Ministerio de Salud, con vistas a su adquisición en 2017. Una reunión de seguimiento celebrada con el Ministerio de Finanzas en abril y mayo de 2017 sirvió para garantizar que la nutrición continuase figurando entre las prioridades de la política presupuestaria en la circular de formulación de los presupuestos de 2018. En julio de 2017, el Ministerio de Finanzas y el Ministerio de Salud incrementaron en un 30% la asignación presupuestaria para nutrición para 2018. El aumento permite la adquisición de cantidades suficientes de alimentos terapéuticos listos para el consumo, en particular el num trey, de producción local.



**También es importante apoyar los procesos de presupuestación subnacionales cuando las competencias de los servicios de DPI se hayan transferido a las comunidades o los gobiernos locales.** Dado que en muchos países la responsabilidad en materia de DPI es compartida entre los diferentes niveles de gobierno, las iniciativas enfocadas en subsanar el problema de las competencias sin financiación y la débil capacidad de planificación y presupuestación a escala local son fundamentales para que los servicios relacionados con el DPI puedan recibir la debida prioridad e inversiones. Es importante apoyar a las administraciones locales en el desarrollo de la capacidad de su personal de finanzas para que valore la importancia del DPI, de manera que empiece a demandar más recursos, así como a utilizar los asignados de forma más eficaz mediante una mejor planificación de aquello a lo que se deben destinar los fondos.

La oficina de UNICEF en Filipinas ofrece un buen ejemplo de apoyo a la capacidad de planificación y presupuestación de las administraciones locales de los distritos más pobres, que se tradujo en un aumento de las inversiones en la infancia, que abarcan varias dimensiones fundamentales del DPI (*véase la página 58*). La rendición de cuentas financiera en el plan local también es importante para la dotación de recursos de DPI, ya que no se trata solo del monto presupuestario obtenido, sino también de lo bien que este se emplea. Si bien la mejora de la planificación y la presupuestación ayuda a hacer frente a las dificultades que entraña la rendición de cuentas, es necesario asimismo un mayor apoyo para realizar seguimiento del uso de los fondos públicos en el plano local.

Existen muchas buenas prácticas para promover. En Chile, por ejemplo, las instituciones locales que reciben fondos para servicios a través de Chile Crece Contigo deben informar sobre los gastos con una periodicidad mensual o anual (según el programa). Esos requisitos, junto con los acuerdos marco suscritos entre los municipios y el Gobierno central en los que se especifican las normas para su puesta en práctica, también promueven la rendición de cuentas sobre el uso que los municipios dan a los fondos.

### ¿Qué información/análisis debieron proporcionar los ministerios competentes de Ruanda durante la formulación de los presupuestos para 2017/18?

- ▶ Cuadro completo de las estimaciones presupuestarias para 2017/18 y marco de gastos a mediano plazo.
- ▶ Cuadro completo de las nuevas transferencias para fines específicos destinadas a las entidades descentralizadas para el año fiscal 2017/18 y a mediano plazo.
- ▶ Información sobre los impulsores de costos y las proyecciones de costos para justificar a asignación presupuestaria.
- ▶ Directrices actualizadas relativas a las transferencias para fines específicos existentes e información adicional referente a las nuevas transferencias para fines específicos destinadas a los distritos en el año fiscal 2017/18.
- ▶ Plan de trabajo anual y presupuesto para proyectos en curso y nuevos

Fuente: [Circular de convocatoria presupuestaria](#), Ministerio de Finanzas y Planificación Económica de la República de Ruanda, 2017.

**Al mismo tiempo, el apoyo a las administraciones locales debe complementarse con la colaboración del Ministerio de Finanzas y los ministerios competentes con objeto de eliminar los bloqueos financieros.** Las administraciones locales de muchos países dependen de las transferencias del gobierno central para prestar los servicios transferidos y, por lo tanto, se ven limitadas por la cantidad y la puntualidad de la financiación que reciben. A este respecto, una medida estratégica puede consistir en aprovechar las oportunidades de influir en las reformas de las transferencias intergubernamentales o en las fórmulas de financiación de los sectores. **Para participar de forma eficaz en el proceso presupuestario, resulta esencial comprender de forma exhaustiva el sistema de preparación y planificación de los presupuestos.** El triángulo de conocimientos (*figura 7*) puede utilizarse para determinar cuáles son los aspectos

del proceso presupuestario en los que hay que centrarse y dónde hay que hacerlo. Los tres triángulos “exteriores” forman el marco de conocimientos y el ámbito de aplicación, así como las normas básicas que rigen el gasto público. El triángulo interior indica cómo se ha gastado el dinero en el pasado y depende de los triángulos exteriores, dentro de los que se encuentra.

Para que la financiación del DPI sea sostenible, es necesario saber cómo el gobierno ha gastado anteriormente el dinero, incluido el procedente de cualquier donante o de fondos externos. ¿En qué esferas no gasta el gobierno el dinero? ¿Va a “graduarse” el país de la Alianza Gavi para las vacunas o está recibiendo menos recursos del Fondo Mundial, del Servicio Mundial de Financiamiento o de la Alianza Mundial para la Educación? ¿Cuáles son las ramificaciones para los servicios de DPI sectoriales específicos o complementarios? Es posible que todo esto se pase por alto en la preparación de los presupuestos, sobre todo si se elaboran principalmente tomando como base los del ejercicio anterior.



**Figura 7**  
**El “Triángulo presupuestario”:**  
**los conocimientos para actuar de un modo eficaz**



En la *tabla 4*, se destacan algunas de las preguntas fundamentales que orientan la toma de decisiones durante el proceso presupuestario y los principales puntos de partida para ejercer influencia y brindar apoyo.



Tabla 4

## Preguntas seleccionadas para orientar la toma de decisiones presupuestarias y principales puntos de partida

	Actividades previas a la preparación de los presupuestos	Preparación y formulación de los presupuestos	Aprobación de los presupuestos
Preguntas orientadoras principales	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ ¿Cuáles fueron los resultados del gasto sectorial en programas en relación con los objetivos previstos?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ ¿Qué intervenciones resultan eficaces en función de los costos y deben incluirse en el plan de acción para alcanzar los objetivos sectoriales en un plazo de 3 a 5 años, y cuánto costaría la aplicación del plan de acción?</li> <li>▶ Dados los límites presupuestarios sectoriales, ¿a qué programas o actividades da prioridad cada sector y para qué resultados previstos?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Dados los límites presupuestarios sectoriales, ¿a qué programas o actividades da prioridad cada sector y para qué resultados previstos?</li> </ul>
Responsables de la toma de decisiones presupuestarias	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Apoyar el análisis del gasto público.</li> <li>▶ Elaborar informes presupuestarios.</li> <li>▶ Desarrollar la capacidad del parlamento para examinar los informes presupuestarios anuales.</li> <li>▶ Facilitar el diálogo entre la sociedad civil y el gobierno antes de la preparación de los presupuestos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Mapear diferentes tipos de beneficios y costos, y distintas intervenciones para los objetivos sectoriales enunciados, así como enfoques intersectoriales.</li> <li>▶ Apoyar el cálculo de costos y la planificación integrados.</li> <li>▶ Apoyar el cálculo de costos del plan de acción en materia de DPI.</li> <li>▶ Utilizar el análisis de la relación costo-eficacia para las distintas intervenciones.</li> <li>▶ Desarrollar la capacidad de los ministerios competentes en los enfoques presupuestarios</li> <li>▶ Influir en el desarrollo de la circular presupuestaria (es decir, las directrices presupuestarias).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Utilizar el análisis de la relación costo-eficacia para las distintas intervenciones.</li> <li>▶ Desarrollar la capacidad de los ministerios competentes en los enfoques presupuestarios basados en los resultados.</li> <li>▶ Influir en el desarrollo de la circular presupuestaria (es decir, las directrices presupuestarias).</li> </ul>



## Promover la coordinación presupuestaria

**El objetivo de promover un conjunto multisectorial de intervenciones de educación en la primera infancia implica un mayor grado de coordinación presupuestaria entre los ministerios que el que suele haber en la presupuestación nacional.** La coordinación presupuestaria es fundamental para la aplicación de una política de DPI multisectorial o de modelos de prestación de servicios de DPI que integren servicios de varios sectores en el mismo punto de prestación. La falta de coordinación puede provocar que ciertos servicios de DPI queden desatendidos o tengan una financiación insuficiente y que otros sean dotados de recursos de manera fragmentada o incluso duplicada.

**Según el documento de la Comisión Internacional sobre la Financiación de las Oportunidades para la Educación Mundial relativo a la financiación del DPI<sup>12</sup>, muy pocos países cuentan actualmente con mecanismos de coordinación presupuestaria para el DPI.** Por lo general, adoptan una de estas tres formas: i) un ministerio concreto dirige la coordinación (por ejemplo, en Chile o Perú); ii) un organismo interministerial específico se encarga de la coordinación (por ejemplo, en Colombia); o iii) existe una coordinación poco rígida entre los ministerios y los niveles gubernamentales, que son convocados por un solo ministerio (por ejemplo, en Indonesia y Malawi). La tabla 5 muestra ejemplos de países que tienen alguna forma de coordinación presupuestaria para la aplicación de políticas de DPI. Entender qué forma de coordinación presupuestaria podrían funcionar bien según la configuración institucional de un país es clave para que las medidas en este ámbito sean eficaces.

**También es importante entender la naturaleza de las necesidades de coordinación presupuestaria, que depende del tipo de servicios de DPI que se promueven.** La tabla 6 ilustra la naturaleza de la necesidad de coordinación presupuestaria según el tipo de servicios de DPI y los posibles puntos de partida clave en los procesos presupuestarios nacionales para fomentar la participación.

<sup>12</sup> Results for Development Institute (R4D), [“Financing early childhood development: an analysis of international and domestic sources in low- and middle-income countries”](#), International Commission on Financing Global Education Opportunity, volumen II, agosto de 2016.

**Cuando la programación del DPI incluye apoyo a la coordinación de políticas, la generación de evidencia sobre las brechas en la coordinación presupuestaria, puede constituir un valor agregado fundamental** que sustente la evaluación de todo el gasto público relacionado con el DPI.

**Otro ámbito de la coordinación presupuestaria que debe apoyarse son los mecanismos de rendición de cuentas para los fondos transferidos a las administraciones locales y a los proveedores de servicios.** Por ejemplo, en Chile las instituciones locales que reciben fondos deben informar sobre los gastos con una periodicidad mensual o anual, algo que se facilita mediante un acuerdo marco suscrito entre el gobierno central y los gobiernos municipales que contempla normas de aplicación, lo que ayuda a garantizar que los fondos se utilicen de manera eficaz. La falta de coordinación entre las iniciativas dirigidas por ministerios distintos crea dificultades para identificar, vigilar y evaluar las necesidades de inversión; contar con una institución intersectorial como el Ministerio de Desarrollo Social puede ayudar a hacer frente a este problema.





**Tabla 5**  
**Ejemplos de disposiciones para la coordinación presupuestaria**

País: programa de enfoque	Coordinación presupuestaria	Asignaciones a las administraciones locales
 <p><b>Chile</b> Crece Contigo es un sistema de servicios universales y específicos de DPI.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Hay coordinación entre la Presidencia, el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Hacienda.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ El Ministerio de Desarrollo Social asigna fondos a las administraciones locales en función de los convenios para la prestación de servicios.</li> </ul>
 <p><b>Colombia</b> El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), organismo orientado al DPI, lleva a cabo programas de nutrición, salud y educación en el marco del DPI, centrándose en los niños desfavorecidos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ La Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia coordina la aplicación y la financiación entre un organismo específico de DPI (ICBF) y varios ministerios. Se celebran reuniones mensuales para examinar las necesidades financieras y las asignaciones del DPI.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ El ICBF asigna fondos a los centros de DPI. Los ingresos se recaudan a partir del impuesto sobre la nómina y se depositan en una cuenta gestionada por el ICBF. Posteriormente, se asignan a los niveles inferiores de la administración para la prestación de servicios, incluidos los centros de DPI.</li> </ul>
 <p><b>Indonesia</b> Educación y desarrollo en materia de DPI impulsados por la comunidad con subvenciones en bloque.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ La política integrada de DPI y el proceso de planificación del desarrollo nacional constituyen la base para la coordinación presupuestaria. Se celebran reuniones anuales de coordinación nacional, auspiciadas por el Ministerio de Planificación del Desarrollo Nacional, con la participación de los gobiernos central, subnacionales y locales para coordinar los programas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ El gobierno central asigna subvenciones en bloque a los organismos de ejecución de los distritos, que a su vez desembolsan fondos a las comunidades, en función de las propuestas de subvención presentadas por los equipos de gestión locales.</li> </ul>
 <p><b>Malawi</b> Centros comunitarios de cuidado infantil.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Los ministerios coordinan entre sí para determinar los presupuestos para el DPI mediante sesiones de planificación conjunta y desarrollo de la capacidad conjunta. El Ministerio de Asuntos de Género, Infancia, Discapacidad y Bienestar Social dirige la mayoría de los servicios de DPI, lo que incluye la coordinación entre los ministerios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ El ministerio principal: i) asigna fondos a las asambleas de distrito para poner en práctica los servicios de DPI en función de la evaluación de las necesidades de cada centro; ii) adquiere materiales que luego se envían a las comunidades; y iii) destina fondos a instituciones de formación acreditadas para capacitar a los cuidadores.</li> </ul>
 <p><b>Peru</b> Cuna Mas, an ECD programme that includes childcare, parent support, nutrition support and maternal, newborn and child healthcare (MNCH) services, targeting poor children aged 6 to 36 months</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social tiene el mandato de fomentar las intervenciones intersectoriales e intergubernamentales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Se emplea un enfoque de presupuestación basada en los resultados. Bajo este enfoque, el Ministerio de Economía y Finanzas trabaja con los ministerios competentes para determinar las inversiones necesarias. El programa recibe un presupuesto para gastos específicos supeditado a la obtención de resultados concretos.</li> </ul>



**Tabla 6**  
**Necesidades de coordinación presupuestaria por tipo de servicios de DPI y posibles puntos de partida**



### Coordinación presupuestaria

- ▶ Los servicios sectoriales específicos de DPI se enmarcan en el ámbito de los servicios sectoriales. Necesidad relativamente baja de coordinación presupuestaria específica para el DPI, más allá de la coordinación que suele ser necesaria en la elaboración de los presupuestos nacionales.

### Asignaciones a las administraciones locales

- ▶ Presupuestos sectoriales anuales y de mitad de año: cuando se les proporciona apoyo, los presupuestos sectoriales tienen más probabilidades de dar prioridad a los servicios de la primera infancia, como la salud materna, neonatal e infantil y la educación en la primera infancia.
- ▶ Circular presupuestaria: cuando sea posible, la circular presupuestaria del ministerio de finanzas puede incluir una instrucción para que todos los ministerios y administraciones locales indiquen las provisiones presupuestarias para los servicios pertinentes de DPI; esto proporciona incentivos para que los sectores den prioridad a las inversiones en la primera infancia.



- ▶ Cuando los servicios complementarios dependen del personal existente para la prestación de servicios, los ministerios sectoriales pueden ser reacios a asumirlos sin poder presupuestar los costos adicionales, sobre todo si el sistema sectorial sufre de infrafinanciación crónica; esto da lugar a la necesidad de trabajar con los organismos principales en materia de DPI para defender su importancia ante los ministerios de finanzas.

- ▶ Marcos de gastos a mediano plazo y acceso de los países a la financiación externa: el alcance de los presupuestos sectoriales existentes puede ser limitado a la hora de absorber el costo de los servicios de DPI complementarios, pero es posible aprovechar las oportunidades que surjan en el marco de gastos a mediano plazo y a través de los fondos mundiales (por ejemplo, el Servicio Mundial de Financiamiento, la Alianza Mundial para la Educación) y el apoyo presupuestario sectorial.
- ▶ Circular presupuestaria: cuando sea posible, una circular presupuestaria del ministerio de finanzas puede incluir una instrucción para que todos los ministerios y las administraciones locales indiquen las provisiones presupuestarias para los servicios pertinentes de DPI; esto proporciona incentivos para que los sectores contemplen añadir servicios de DPI.



- ▶ Lo más probable es que los servicios integrados se financien mediante una combinación de ingresos para fines determinados y fondos mancomunados de varias fuentes, incluso mediante partidas presupuestarias específicas en los presupuestos sectoriales.

- ▶ El marco presupuestario a mediano plazo contempla tanto las medidas sobre los ingresos como las de gastos y puede vincular una medida de ingresos específica a un programa de gastos, como los centros de DPI.
- ▶ Circular presupuestaria: cuando sea posible, una circular presupuestaria del ministerio de finanzas puede incluir una instrucción para que todos los ministerios y administraciones locales indiquen las disposiciones presupuestarias para los servicios pertinentes de DPI; esto proporciona incentivos para que los sectores prioricen los aportes presupuestarios a los fondos agrupados.



5

**Un conjunto de herramientas  
para generar evidencia que  
marque la diferencia**



# Un conjunto de herramientas para generar evidencia que marque la diferencia

**En esta sección se describen las principales herramientas analíticas que pueden ayudar a generar evidencia clave para la promoción focalizada y para apoyar la toma de decisiones sobre los presupuestos públicos.** Esta guía de recursos explica cómo aplicar las principales herramientas analíticas a cuestiones específicas del desarrollo en la primera infancia (DPI), basándose en recientes buenas prácticas innovadoras.

**Nunca se resaltaré lo suficiente la importancia de la generación de evidencia relacionada con la gestión de las finanzas públicas centrada en la infancia para el programa de DPI.** Las pruebas de calidad sustentan la eficacia de las tres medidas básicas para mejorar la financiación nacional del DPI. Según la experiencia de UNICEF, los debates nacionales sobre el DPI suelen requerir información sobre el gasto público actual a modo de punto de partida. Incluso cuando el objetivo final pueda ser la coordinación de presupuestos multisectoriales sobre el DPI (y no solo los servicios sectoriales de DPI), siempre hace falta disponer de esta información “de línea de base” desde el principio. El análisis de los gastos es un argumento para defender los sistemas mejorados de DPI, y no una medida que deba aplicarse posteriormente, cuando los planes integrales ya están en marcha.

**Muchas de las herramientas empleadas para apoyar la primera mitad del ciclo presupuestario también pueden respaldar la segunda parte del ciclo, al proporcionar una base empírica.** Por ejemplo, un análisis presupuestario que examine el patrón geográfico de la liberación de los saldos presupuestarios y los gastos, puede ayudar a mejorar la posterior ejecución de los presupuestos, así como fundamentar la evaluación de estos.

**Este conjunto de herramientas debe utilizarse únicamente cuando añada valor a lo ya existente en el sistema nacional de gestión de la información y planificación.** Tomemos el ejemplo de los sistemas de información sobre la gestión educativa. Cada vez son más los países que han adoptado y adaptado estos instrumentos con fines de planificación, vinculándolos a otros sistemas de información pertinentes, como las estadísticas demográficas, los datos

sociogeográficos y los sistemas financieros estatales. Una vez que se haya determinado la necesidad de mejorar el cálculo de costos de la educación en la primera infancia, debería ser cuestión de mejorar el sistema de información sobre la gestión educativa preexistente con tal fin, en lugar de introducir una herramienta externa de cálculo de costos que pueda ser rechazada por dicho sistema.





### CONSEJOS ÚTILES:

- ▶ Incorporar a las contrapartes gubernamentales (por ejemplo, los ministerios competentes y el ministerio de finanzas) y a los asociados en el proceso desde el principio. Esto es fundamental para acceder a los datos presupuestarios y garantizar el éxito de nuestras actividades de promoción basadas en evidencia.
- ▶ Colaborar con otros asociados (por ejemplo, organismos de las Naciones Unidas, el Banco Mundial y las instituciones financieras internacionales del ámbito regional, universidades) a fin de acumular recursos, conocimientos especializados e influencia, así como para evitar iniciativas paralelas.



**Tabla 7**  
**Resumen de las herramientas:**  
**cuáles son, cómo y cuándo aplicarlas**

 <b>HERRAMIENTA</b>	 <b>QUÉ</b>	 <b>CÓMO APLICARLAS MEJOR</b>	 <b>CUÁNDO ES MEJOR APLICARLAS</b>
<b>1</b> <b>Análisis de la relación costo-beneficio</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Demostrar los beneficios económicos y sociales del gasto en DPI</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Evaluar el aspecto de la equidad</li> <li>▶ Incluir los beneficios a corto y mediano plazo</li> <li>▶ Utilizar criterios basados en valores</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li> Desarrollar actividades de promoción en materia presupuestaria</li> <li> Apoyar la formulación de los presupuestos</li> </ul>
<b>2</b> <b>Análisis presupuestario</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Examinar los patrones y el rendimiento del gasto público y establecer un vínculo con la prestación de servicios y los resultados para la infancia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Determinar el alcance de forma previa al análisis</li> <li>▶ Establecer un vínculo con las reformas</li> <li>▶ Fomentar la apropiación por parte del público</li> <li>▶ Incluir una estrategia de impacto</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li> Desarrollar actividades de promoción en materia presupuestaria</li> <li> Apoyar la formulación de los presupuestos</li> </ul>
<b>3</b> <b>Evaluación de los flujos de financiación locales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Examinar los recursos de financiación a escala local para la prestación de servicios de DPI</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Usar el gasto público simplificado</li> <li>▶ Aprovechar las cuentas nacionales</li> <li>▶ Fomentar la apropiación por parte del público</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li> Desarrollar actividades de promoción en materia presupuestaria para la descentralización fiscal</li> <li> Apoyar la formulación de los presupuestos</li> </ul>
<b>4</b> <b>Cálculo de costos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Describir los programas y los insumos</li> <li>▶ Determinar los costos de cada insumo</li> <li>▶ Añadir los costos totales y calcular el costo unitario</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Evaluar alternativas eficaces en función de los costos</li> <li>▶ Hacer un cálculo suplementario de costos</li> <li>▶ Utilizar costos unitarios basados en los gastos</li> <li>▶ Explorar las sinergias de los programas</li> <li>▶ Incluir los costos adicionales para las poblaciones de difícil acceso</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li> Desarrollar actividades de promoción en materia presupuestaria</li> <li> Apoyar la formulación de los presupuestos</li> </ul>
<b>5</b> <b>Análisis de la relación costo-eficacia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Fijarse en la relación entre el "efecto" que obtiene un programa y el costo correspondiente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Definir el espacio de la evaluación para reflejar los efectos complementarios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li> Desarrollar actividades de promoción en materia presupuestaria</li> <li> Apoyar la formulación de los presupuestos</li> </ul>
<b>6</b> <b>Revisión institucional y del gasto público en materia de DPI</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Revisar los aspectos institucionales de la presupuestación en materia de DPI y revisar todos los gastos relacionados con el DPI en los ministerios y niveles gubernamentales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Fomentar la apropiación por parte del público.</li> <li>▶ Incluir una estrategia de impacto</li> <li>▶ Establecer un vínculo con las iniciativas o reformas en materia de políticas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li> Promover la coordinación presupuestaria</li> <li> Apoyar la formulación de los presupuestos</li> </ul>



## Análisis de la relación costo-beneficio<sup>13</sup>



**Las oficinas de UNICEF hacen cada vez más estudios para modelar los retornos a las inversiones en DPI a partir de análisis de la relación costo-beneficio.** Esas actividades son importantes para las labores de promoción por dos razones: i) los beneficios a largo plazo no se pueden observar y, por lo tanto, son fáciles de ignorar; es necesario que se reflejen como es debido en el diálogo sobre políticas y en la sensibilización del público en general; y ii) el carácter urgente del DPI pone de relieve la importancia de las inversiones oportunas, ya que la falta de estas puede provocar mayores gastos en el futuro. Es posible que los gobiernos no sean conscientes de esos efectos intertemporales de las inversiones en el DPI en los presupuestos, algo que captan implícitamente los “argumentos que justifican la inversión”. Además, los gobiernos reconocen cada vez más que, para efectos de políticas, el objetivo no es encontrar los programas que reporten los mayores beneficios, sino más bien los que generan los mayores beneficios en relación con sus costos.



**El análisis de la relación costo-beneficio compara los costos de las intervenciones con sus beneficios.** Pretende captar, en la medida de lo posible, todos los beneficios indirectos y secundarios a largo plazo de la inversión en un programa. La acumulación de los beneficios implica que se necesitan parámetros comunes y, en la mayoría de los casos, se monetizan diferentes tipos de beneficios para calcular el valor monetario de la suma de todos ellos. Un buen ejemplo es el análisis ex ante de la relación costo-beneficio de los beneficios individuales, económicos y sociales de los escenarios de inversión propuesta para la enseñanza preprimaria, que fue encargado por la oficina de UNICEF en Uganda. Una característica particular del enfoque analítico es que vincula el cálculo de costos basado en las diferencias locales, los posibles aportes financieros de los padres, madres o cuidadores y la asequibilidad fiscal para el gobierno.

<sup>13</sup> El análisis del costo de la inacción calcula las pérdidas resultantes de no hacer nada más que lo que ya se está haciendo. No evalúa la rentabilidad de ninguna acción específica y, por lo tanto, no contribuye a la toma de decisiones acerca de qué debe hacerse. Es más pertinente para las labores de promoción de políticas en las fases iniciales.



## Recuadro 13

### Análisis previo de la relación costo-beneficio de la enseñanza preescolar en Uganda

El aumento del número de niños de 3 a 5 años que reciben educación preescolar en Uganda exige que todos los actores relevantes colaboren en el marco de un Pacto por el DPI que asegure la disponibilidad de terrenos y aulas, la provisión de supervisión y formación inicial y continua de docentes en servicio, y el suministro de materiales. Las comunidades y los padres, madres o cuidadores seguirían realizando aportaciones, aunque un elemento esencial para el funcionamiento del pacto sería un subsidio mensual de 3.000 chelines por niño.

Si bien se estimó que la relación entre beneficios y costos era de entre 1,6 y 8,6, los costos de este subsidio por niño oscilarían finalmente entre 15.000 millones de chelines al año para las dos regiones más pobres —Karamoja y Nilo Occidental— y 55.000 millones para las seis regiones más necesitadas. En 2020, incluso esta última cantidad solo representaría alrededor del 4% del presupuesto de la educación primaria o alrededor de 2% del presupuesto educativo global.

Fuente: análisis *ex ante* de la relación costo-beneficio de los retornos individuales, económicos y sociales de los escenarios de inversión propuesta para la enseñanza preprimaria en Uganda.



### Existen herramientas normalizadas que pueden adaptarse para las intervenciones de DPI.

Por ejemplo, el análisis de la relación costo-beneficio de los servicios preescolares alternativos en Armenia<sup>14</sup> se basó en las recomendaciones metodológicas [adoptadas por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos \(OCDE\)](#) y la Unión Europea sobre los proyectos de inversión.



<sup>14</sup> Aghazaryan, Anastas, "[Cost-benefit analysis of alternative pre-school education services in consolidated multi-settlement communities of Armenia](#)". UNICEF, 2018.



**La equidad es una consideración crucial en estos análisis y debería destacarse de forma sistemática.** Los cálculos del rendimiento de las inversiones basados en el promedio de la población, ocultan beneficios acumulados muy superiores para las poblaciones desfavorecidas. Esto se debe a que el beneficio que los niños pequeños y los padres, madres o cuidadores o cuidadores obtienen del DPI, depende de la “siguiente mejor alternativa”, así como de lo que suceda a continuación. En los entornos de inequidad estructural, por ejemplo, puede ser necesario realizar inversiones de forma ininterrumpida dirigidas a la población pobre y desfavorecida durante las tres fases de la primera infancia y posteriormente, para cosechar todos los beneficios de las inversiones en materia de DPI.

**Para hacer alusión a los objetivos de la gestión de las finanzas públicas, como la eficiencia en la asignación presupuestaria, es importante demostrar la existencia de beneficios a corto y mediano plazo, y no solo de beneficios a largo plazo.** Muchos estudios muestran una mejora de la capacidad cognitiva, el estado de salud y las aptitudes sociales de los niños pequeños y sus padres, madres o cuidadores, como resultado de los servicios de DPI, que luego llevan a una mejora de las tasas de finalización de los estudios, a una menor incidencia de la repitencia escolar, a una reducción de las necesidades de servicios de educación especial y a un aumento de los ingresos individuales (The Lancet, 2016). Es habitual que los estudios sobre “argumentos que justifican la inversión” reflejen únicamente los efectos monetizados de los beneficios a largo plazo, omitiendo el “valor monetario” de los beneficios más inmediatos en términos de posibles ahorros de costos<sup>15</sup> o mejora de la eficacia de otros gastos públicos. La monetización de esos beneficios más inmediatos puede aumentar la capacidad de persuasión de las labores de promoción ante los encargados de la toma de decisiones financieras nacionales que persiguen que las asignaciones presupuestarias sean eficientes. Por ejemplo, las trabajadoras sanitarias del Pakistán comprobaron que añadir asesoramiento sobre la estimulación receptiva a los servicios de

<sup>15</sup> Bagriansky, Jack, Patrice Engle, Assessing the economic benefit of investing in young child growth and development: A case study in social planning from Azerbaijan, UNICEF, 2009.

salud existentes, que incluyen un programa de visitas domiciliarias, ayuda a fortalecer dicho programa y a mejorar la eficacia de su labor en la prestación de servicios básicos de salud (véase el recuadro 20).



### CONSEJO ÚTIL:

Cuando se evaluaron los costos y beneficios de cuatro intervenciones de DPI en Sudáfrica, se comprobó que cada una de estas mejoraba el rendimiento escolar en el cuarto grado para los quintiles inferiores, aunque las diferencias en el rendimiento escolar entre los quintiles inferiores y los superiores seguían siendo importantes.

**En los casos en que la monetización no sea posible, puede resultar útil comparar todos los posibles beneficios con los costos de las diferentes intervenciones.** Este enfoque conlleva la ventaja adicional de dejar margen para que los encargados de la toma de decisiones elijan entre distintas opciones basándose en su valor. En el estudio sobre la relación costo-beneficio de Sudáfrica (Desmond *et al.*, 2017) se señalaron diversos beneficios a corto y mediano plazo en lo que respecta a las posibilidades de empleo de los cuidadores, el desarrollo cognitivo de los niños y la mejora del estado de nutrición. La tabla 8 reproduce la tabla resumida de costos y beneficios del estudio para ilustrar el enfoque vectorial, en el que se indican los costos junto con las descripciones de los beneficios.



**Tabla 8**  
**La política integrada en materia de DPI de Sudáfrica:**  
**resumen de costos y beneficios por intervención clave**

Costos/beneficios (en dólares estadounidenses)		Intervención durante el embarazo	Visitas domiciliarias (nacimiento - 2 años)	Grupos de ocio (nacimiento - 3 años)	Servicios de DPI prestados en centros
Costos adicionales	Total	▸ 6.9 millones	▸ 67 millones	▸ 192 millones	▸ 540 millones a 1.100 millones
	Por niño	▸ 47	▸ 220	▸ 125	▸ De 695 a 1.390
Beneficios para el niño	A corto plazo	▸ Reducción de la prevalencia del peso bajo al nacer	▸ Mejora de la atención y el desarrollo	▸ Inciertos; se espera una mejora de la atención y el desarrollo	▸ Mejora de las habilidades cognitivas y no cognitivas
	A mediano plazo (educación)	▸ Inciertos, dada la falta de evidencia	▸ Mejora de 0,77 años con respecto al grado real	▸ Inciertos, dada la falta de evidencia	▸ Mejora de 0,44 años con respecto al grado real
	A largo plazo (posibles beneficios)	▸ Cognición y rendimiento escolar ▸ Ganancias futuras ▸ Menor propensión a padecer enfermedades crónicas	▸ Cognición y rendimiento escolar ▸ Mejores resultados en el mercado laboral ▸ Salud mental	▸ Inciertos, pero esperados: ▸ Cognición y rendimiento escolar ▸ Mejores resultados en el mercado laboral	▸ Cognición y rendimiento escolar ▸ Mejor desempeño en el mercado laboral
Beneficios para el cuidador	Igualdad de género	▸ Ninguno	▸ Ninguno	▸ Ninguno	▸ Mejor participación de la mujer en el mercado laboral
	Otros beneficios	▸ Mejora de la nutrición materna	▸ Posible mejora de la salud mental	▸ Aumento del apoyo social y mejoras de la salud mental	▸ Ninguno
Beneficios para la sociedad		▸ Todos los componentes tienen el potencial de contribuir a reducir la pobreza y la desigualdad			



## Análisis sobre el presupuesto/gasto



**Esta actividad tiene un doble objetivo:** i) aportar pruebas que ayuden a abogar por mayores inversiones públicas que reduzcan las brechas en materia de financiación y permitan una aplicación progresiva de las políticas de DPI; ii) generar una base de información que permita a las partes interesadas reajustar y mejorar la eficiencia y la eficacia del gasto existente, creando así un espacio fiscal adicional para la dotación de recursos de las políticas y planes de DPI.

**Sin información “de línea de base” o “de sistema”, aun teniendo un buen cálculo de costos, será difícil formular iniciativas significativas de promoción en materia presupuestaria.** Esto resulta de especial importancia para los servicios de DPI sectoriales específicos y complementarios, ya que saber cuánto y en qué gastan actualmente los sectores es el punto de partida para encontrar maneras de incluirlos en los presupuestos sectoriales. En entornos de recursos limitados, las mejoras en la eficiencia del uso de los recursos disponibles tal vez sean esenciales para aumentar la financiación y el desempeño del sector. Por ejemplo, en la Revisión del gasto público en educación de Namibia se analizaron las cuestiones relativas al gasto en educación preprimaria como parte del gasto en educación, lo que proporcionó una base para formular mensajes de promoción que considerasen la financiación de la educación preprimaria como parte de las necesidades de financiación del sistema en su conjunto.

**Saber cómo se ha gastado el dinero también es importante para determinar los puntos de partida estratégicos.** El análisis presupuestario refuerza las labores de promoción con base empírica. Las tendencias a lo largo del tiempo revelan patrones de cómo los ministerios efectúan las asignaciones presupuestarias. Algunos países utilizan los presupuestos del año anterior y no analizan las necesidades actuales o los costos reales de la prestación de servicios, o si se pudiera hacer más empleando los mismos montos. Saber si un ministerio utiliza los presupuestos anteriores es importante para focalizar el apoyo en áreas específicas dentro del proceso presupuestario.



**Existen dos herramientas principales para evaluar el uso de los recursos existentes y su desempeño en los sectores relevantes de DPI:**

i) una revisión del gasto público; y ii) un informe presupuestario. La *tabla 9* proporciona un resumen de estas herramientas sectoriales e indica cuándo puede hacerse el mejor uso posible de ellas. Aunque estas herramientas se utilizan comúnmente para analizar el gasto público en los sectores que atienden a otros grupos poblacionales además de los niños pequeños, la

oficina de UNICEF en Malawi ofrece un ejemplo de cómo utilizar un informe presupuestario para el DPI y la evidencia que este aporta para orientar mejor las labores de promoción y recomendación de políticas (véase el recuadro 14).





## Recuadro 14

### Uso del análisis presupuestario para orientar las labores de promoción: el ejemplo de la oficina de UNICEF en Malawi



El DPI es una prioridad fundamental del Gobierno de Malawi. Guiándose por la Política Nacional de Desarrollo en la Primera Infancia (2017) y la tercera Estrategia de Crecimiento y Desarrollo de Malawi, el Gobierno se ha comprometido a que todos los niños tengan acceso a servicios de DPI de calidad hasta 2030. Se prevé que los servicios de DPI se ofrezcan a través de diferentes plataformas, como centros de atención de base comunitaria/centros especializados en el DPI, centros de salud y hogares de todo el país.

Además, la oficina de UNICEF en Malawi realizó análisis presupuestarios y de costos que condujeron a la elaboración de un informe presupuestario que sirvió de base para las “solicitudes presupuestarias” específicas para las labores de promoción. Por ejemplo, el informe presupuestario muestra que:

▶ Si bien el gobierno comprometió 669,73 millones de kwachas malauiés para los presupuestos de 2018/19, un 9% más que la estimación revisada de 616,44 millones asignada en 2017/18 a los servicios de DPI, la asignación presupuestaria para lograr un acceso universal a servicios de DPI de calidad es considerablemente baja. Por ejemplo, en el año fiscal 2018/19, el DPI recibió el 0,26% del presupuesto de educación, mientras que la educación básica recibió el 55,12%; la secundaria, el 13,97%; y la superior, el 25,56%.

▶ Las comunidades y las autoridades locales desempeñan un papel fundamental en la prestación de servicios de DPI, pero los consejos distritales no disponen de partidas presupuestarias adecuadas para ello.

▶ Debido a la falta de datos desglosados, es difícil aplicar y monitorear la política de la primera infancia, con énfasis en la equidad y la calidad.

Las iniciativas de promoción basadas en evidencia llevaron a hacer recomendaciones que incluían un incremento mayor de la asignación presupuestaria al ministerio principal y a analizar las opciones para distribuir de forma centralizada los recursos presupuestarios del DPI entre los consejos distritales.

Además, la oficina de UNICEF en Malawi realizó análisis presupuestarios y de costos que condujeron a la elaboración de un informe presupuestario que sirvió de base para las “solicitudes presupuestarias” específicas para las labores de promoción. Por ejemplo, el informe presupuestario muestra que:

▶ Si bien el gobierno comprometió 669,73 millones de kwachas malauiés para los presupuestos de 2018/19, un 9% más que la estimación revisada de 616,44 millones asignada en 2017/18 a los servicios de DPI, la asignación presupuestaria para lograr un acceso universal a servicios de DPI de calidad es considerablemente baja. Por ejemplo, en el ejercicio económico 2018/19, el DPI recibió el 0,26% del presupuesto de educación, mientras que la educación básica recibió el 55,12%; la secundaria, el 13,97%; y la superior, el 25,56%.

▶ Las comunidades y las autoridades locales desempeñan un papel fundamental en la prestación de servicios de DPI, pero los consejos de distrito no disponen de partidas presupuestarias adecuadas para ello.

▶ Debido a la falta de datos desglosados, es difícil aplicar y supervisar la política de la primera infancia centrándose en la equidad y la calidad.

Las iniciativas de promoción con base empírica llevaron a efectuar recomendaciones que incluían un incremento mayor de la asignación presupuestaria al ministerio principal y a analizar las opciones para distribuir de forma centralizada los recursos presupuestarios del DPI entre los consejos de distrito.



Tabla 9

## Preguntas orientadoras para la Revisión del desempeño del gasto y el Análisis presupuestario: comparación del alcance, el enfoque y las oportunidades para promover reformas

	Revisión del gasto público	Análisis presupuestario
 <b>Uso principal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Evaluación de la cantidad y la calidad del gasto público sectorial relacionado con el DPI a lo largo del tiempo, en función de los objetivos en materia de política y los indicadores de desempeño.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Análisis de la financiación sectorial relacionada con el DPI en los presupuestos anuales para comprobar su suficiencia, eficiencia, eficacia y equidad.</li> </ul>
 <b>Nivel de análisis</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Normalmente, incluye un enfoque nacional. Puede incluir regiones, programas o beneficiarios subnacionales si se dispone de datos sobre los presupuestos y los gastos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Normalmente, tiene un alcance nacional. Puede ser subnacional si se dispone de datos.</li> </ul>
 <b>Idoneidad para las cuestiones de equidad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Normalmente, incluye las tendencias geográficas de la asignación y los gastos; según los datos disponibles, se puede incluir un análisis de la incidencia de los beneficios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Normalmente, incluye las tendencias geográficas de la asignación y los gastos; se centra en programas clave dirigidos a las poblaciones pobres y desfavorecidas.</li> </ul>
 <b>Tipo de datos financieros</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Datos de la asignación presupuestaria y los gastos presupuestarios, incluidos el tipo de financiación (capital, recurrente) e indicadores de desempeño (resultados).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Asignaciones presupuestarias y proyecciones. Puede incluir las ejecuciones presupuestarias de años anteriores, si están disponibles.</li> </ul>
 <b>Oportunidad para promover reformas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Estrategia nacional/estrategia sectorial. Ciclo de preparación y planificación de los presupuestos.</li> <li>▶ Eficiencia y eficacia de las asignaciones presupuestarias.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Influir sobre los responsables de la toma de decisiones presupuestarias.</li> <li>▶ Abogar por maximizar el uso de los fondos aprobados o mejorar la financiación futura.</li> </ul>
 <b>Dificultad de la tarea</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Alta: dada la profundidad del análisis y la necesidad conexas de recopilar datos originales, se requieren una planificación cuidadosa y recursos sustanciales; la mejor manera de hacerlo es de la mano de otros organismos, como el Banco Mundial.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ De baja a media: en función de los datos existentes y de dominio público.</li> </ul>
 <b>Ejemplo de UNICEF</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ <a href="#">"Madagascar 2014 Public Expenditure Review: Education and Health"</a> (véase el recuadro 15).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ <a href="#">Informes presupuestarios de la Oficina Regional para África Oriental y Meridional</a> (varios sectores)</li> </ul>



**A continuación se resumen las principales lecciones aprendidas para aplicar el análisis de GFP para lograr avances en los objetivos de política social<sup>16</sup>.**

- i) El análisis de las finanzas públicas debe estar vinculado a un objetivo normativo claro o a una oportunidad de reforma. Las herramientas de análisis presupuestario pueden aportar pruebas valiosas para fundamentar el desarrollo de políticas y las decisiones de asignación de recursos, especialmente para las poblaciones y regiones desfavorecidas. El objetivo del análisis debe ir más allá de la producción de información y centrarse en oportunidades para ejercer influencia, o promover mejoras o reformas.
- ii) Es necesario determinar el alcance del análisis, tanto para seleccionar la herramienta adecuada como para orientarla a las necesidades del país. Se precisan actividades de planificación y consulta a fin de seleccionar la herramienta más adecuada y ajustarla para responder a sus necesidades y a la disponibilidad de datos y recursos. Es posible que la herramienta analítica que se elija deba adaptarse al contexto local y a las prioridades normativas.
- iii) Es fundamental colaborar con los gobiernos. Los gobiernos asociados deben participar en la planificación, la ejecución y el seguimiento de todo análisis presupuestario. La colaboración con los gobiernos es clave para obtener acceso a los datos y la información en los que se basará el análisis, así como para fomentar el apoyo y la apropiación de cualquier recomendación o reforma que se identifique.
- iv) Los planes para el análisis presupuestario deben incluir una estrategia de impacto, asignando tiempo y recursos para las labores de difusión y seguimiento. Siempre que sea posible, el análisis debe utilizarse para fundamentar los procesos ordinarios, como la presupuestación, la

<sup>16</sup> Asman, Jennifer. Choosing Public Expenditure Analytical Tools for Use in the WASH Sector. 2017. UNICEF WASH Guidelines.

planificación y el seguimiento de la financiación, los compromisos y los objetivos, así como las actividades puntuales como la elaboración de estrategias de política o de financiación sectorial o programática, o las labores de promoción o solicitud de financiación.

- v) El análisis presupuestario debe emplearse como herramienta para apoyar y promover las reformas sectoriales relacionadas con el DPI, no como una solución independiente. Las pruebas recabadas y las conclusiones son más valiosas cuando se usan para fortalecer el diagnóstico de los problemas y la identificación de las mejoras en el marco de una perspectiva programática sectorial más amplia, en lugar de constituir un análisis limitado o independiente que únicamente contemple las cuestiones relativas a la financiación.



### CONSEJO ÚTIL:

[Las Directrices para los informes presupuestarios de la Oficina Regional para África Oriental y Meridional de UNICEF](#) son un recurso importante para los informes presupuestarios. Estas proporcionan instrucciones detalladas para elaborar y utilizar los informes presupuestarios para el agua, el saneamiento y la higiene; la educación; la salud; la protección social; y la protección de la infancia (será publicado próximamente).



## Recuadro 15

### La oficina de UNICEF en Madagascar colabora con el Banco Mundial para evaluar el gasto en educación y salud y mejorar el desempeño de los presupuestos sectoriales de carácter social para la infancia

Las prolongadas crisis socioeconómicas y políticas que siguieron al golpe militar de 2009 en Madagascar deterioraron los sectores sociales y las prácticas generales de gestión de las finanzas públicas (GFP), provocando, por ejemplo, la falta de datos presupuestarios de dominio público, bajas tasas de ejecución presupuestaria y la desvinculación del gasto de las políticas y los planes. Además, la inestabilidad institucional y la falta de una definición clara de las prioridades nacionales hicieron que la mayoría de los asociados técnicos y financieros abandonasen el país. Esta situación provocó, asimismo, reducciones de las asignaciones presupuestarias generales a los sectores sociales y demoras en los desembolsos, lo que puso en peligro la prestación de servicios básicos de salud, nutrición, protección y educación a una población ya empobrecida, y especialmente a los niños pequeños.

De la mano del Banco Mundial, UNICEF llevó a cabo una revisión del gasto público en los sectores de la educación y la salud con el fin de mejorar la transparencia, la asignación de recursos y el gasto, así como de influir en las reformas de las políticas y los planes sectoriales.

Los análisis generaron información crítica sobre la sostenibilidad, la equidad y la eficiencia del gasto en sectores sociales clave, como niveles sumamente altos de dependencia de la ayuda, desigualdades crecientes debidas a la asignación y el uso de los recursos públicos, y un desempeño deficiente en la ejecución presupuestaria, incluso en los casos en que no había escasez de dinero.

Sobre la base de las pruebas que se presentaron en una reunión de alto nivel en 2016, UNICEF y el Banco Mundial convocaron a las partes interesadas nacionales para examinar las recomendaciones, que incluían la difusión de notas sobre políticas y técnicas, y lograron además poner el gasto en educación y salud sobre la mesa de los debates entre el gobierno, la sociedad civil y los donantes, a fin de solicitar las reformas necesarias y servirles de base.

Las labores de promoción basadas en la evidencia, utilizando el ejercicio de la revisión del gasto público, condujeron a una mejora de la planificación presupuestaria (por ejemplo, se reiniciaron las conferencias sobre los presupuestos con los ministerios competentes durante la fase de preparación del ciclo presupuestario) y la planificación sectorial. Por ejemplo, muchas de las recomendaciones de la revisión del gasto público se tuvieron en cuenta durante la formulación del nuevo plan para el sector educativo, incluida una mejor armonización de los ciclos escolares y presupuestarios (por ejemplo, se aprobaron cambios para la aplicación estricta de determinadas normas de GFP que afectan a los pagos de subvenciones escolares y subsidios a los docentes).

El éxito de la colaboración en los presupuestos sectoriales clave relacionados con el DPI mejora las perspectivas de financiación nacional de la nueva política de DPI.





## Evaluación de los flujos financieros locales



**La evaluación de los flujos financieros locales puede suponer una herramienta potente que apoye los procesos de presupuestación subnacional.** Esta herramienta es especialmente importante para los modelos de servicios transferidos de DPI, como los centros comunitarios. Es habitual que las administraciones o comunidades locales sean responsables de generar la financiación necesaria para prestar los servicios que se les han asignado. Por lo tanto, es necesario evaluar los flujos financieros dirigidos hacia el punto de prestación de servicios a fin de identificar los obstáculos que afronta la cobertura de los servicios. Esa labor también puede aportar apreciaciones singulares sobre la forma en que se asignan y utilizan los recursos públicos en las zonas geográficas pobres y desfavorecidas, lo que puede servir de base para establecer las prioridades geográficas de los programas nacionales.



**Actualmente no existe una herramienta de evaluación específica de los flujos financieros locales propiamente dicha, pero es posible adaptar los instrumentos de análisis de los gastos existentes para generar evidencia pertinente.** Por ejemplo, los informes presupuestarios subnacionales o las Revisiones de desempeño del gasto de los servicios de DPI transferidos, pueden resultar apropiados. Las Encuestas de Seguimiento del Gasto Público (ESGP) representan otra herramienta que puede simplificarse y adaptarse con este fin. Es posible extraer y combinar algunas preguntas de las ESGP con preguntas de las Encuestas de calidad de la prestación de servicios, para proporcionar información sobre cómo se usan los flujos de financiación suministrados de forma centralizada para prestar los servicios de DPI, junto con otros recursos generados localmente. Un buen ejemplo son las ESGP desarrolladas por la oficina de UNICEF en Sudáfrica (véase el recuadro 16). El estudio muestra que, en promedio, entre más 300 centros comunitarios de DPI registrados, el 40% de los fondos destinados al funcionamiento de los mismos proceden de transferencias de las oficinas provinciales del Ministerio de Desarrollo Social, que a su vez recibe asignaciones del proceso del Marco

de gastos a mediano plazo supervisado por el Tesoro Nacional, mientras que nada menos que un 43% de los fondos proceden de las tarifas que pagan los hogares, aunque representan una proporción mucho más baja (27%) entre los centros más pobres.



**La descentralización y la programación de las administraciones locales ofrecen oportunidades para incorporar inversiones suplementarias marginales en estas evaluaciones.** Las herramientas como las ESGP

pueden ser costosas e implicar un elevado volumen de procesos (además de problemas de acceso a los datos), lo que aumenta la importancia de que los asociados para el desarrollo aprovechen la información existente sobre la gestión de las finanzas públicas, fortaleciendo el trabajo de los gobiernos y los asociados siempre que sea posible. Por ejemplo, cuando los servicios de DPI sean transferidos, se pueden utilizar las cuentas nacionales de educación y salud para extraer información sobre los flujos financieros locales hacia los servicios de DPI relacionados con la educación y la salud. En esos casos, no es preciso un trabajo a partir de datos originales.





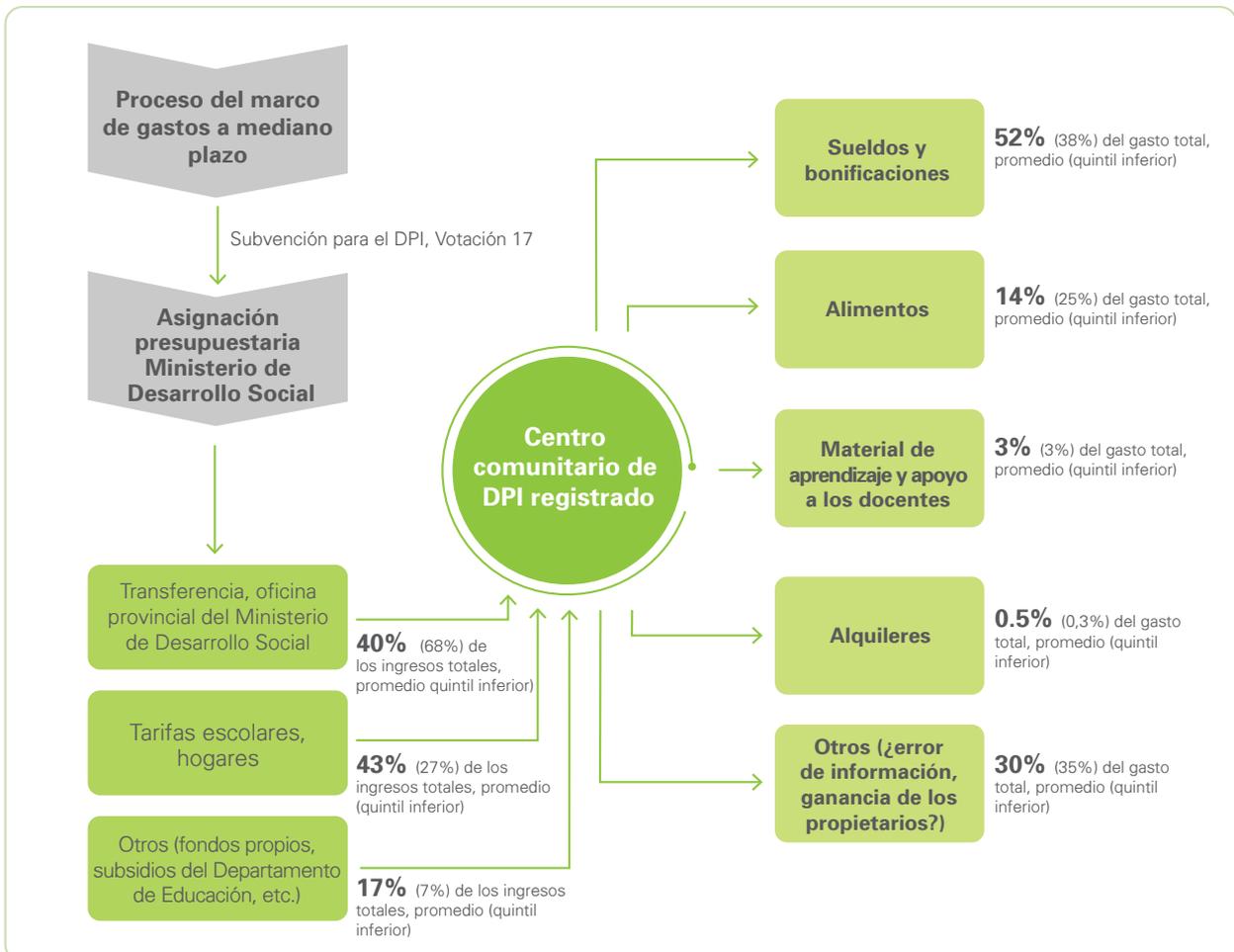
## Recuadro 16

### Evaluación de los flujos financieros locales hacia la prestación de servicios comunitarios de DPI: el ejemplo de Sudáfrica

En Sudáfrica, los centros comunitarios de DPI prestan servicios preescolares a un porcentaje considerable de los niños menores de 6 años. Estos centros suelen ser propiedad de organizaciones privadas (confesionales u otras, similares a ONG), que los gestionan y dependen de fuentes de financiación estables para mantener su funcionamiento. Comprender cómo se financian esos servicios de DPI y cómo se utilizan los fondos resulta fundamental para los esfuerzos de UNICEF para promover una ampliación sostenible de la cobertura y la calidad de los servicios de DPI, al mismo tiempo que se garantiza el acceso de la población en condiciones de pobreza.

La oficina de UNICEF en Sudáfrica se asoció con el Gobierno en la preparación de un estudio de la Encuesta de Seguimiento del Gasto Público (ESGP) para examinar el uso de los subsidios estatales. Si bien el estudio tenía por objeto principal examinar si los subsidios públicos se habían utilizado según lo previsto (es decir, para detectar problemas de desviaciones), los datos recabados permiten evaluar los gastos y los flujos de financiación, lo que arroja luz sobre dos cuestiones de particular interés para mejorar la financiación nacional del DPI: i) ¿fueron suficientes los fondos movilizados para cubrir los costos esenciales de la prestación de servicios de DPI?; y ii) ¿se han destinado los subsidios a los centros de las zonas más pobres?

En el siguiente diagrama se muestran las principales conclusiones relativas a estas dos preguntas: los gastos en alimentos, material de aprendizaje y apoyo a los docentes, y en infraestructura parecen bajos, lo que plantea interrogantes sobre si una mayor “inversión” en nutrición y actividades de desarrollo aumentaría la eficiencia. Aunque las tarifas que pagan los hogares suponen una fuente importante de ingresos en promedio, los centros de las zonas pobres dependen más de las ayudas estatales, lo que sugiere que el programa de subvenciones para el DPI está bien focalizado y los servicios de DPI son más asequibles en esas zonas.





## Cálculo de costos



**Si se lleva a cabo correctamente, el cálculo de costos puede aportar la evidencia necesaria para mejorar las labores de promoción, así como la base para los insumos a la formulación de los presupuestos.** El cálculo de costos debe abordar una cuestión fundamental de la financiación pública: ¿cuánto le costará al gobierno la aplicación de la política? El cálculo de costos proporciona información para abordar las posibles dudas acerca de la asequibilidad y una base para evaluar la relación costo-eficacia de los diferentes paquetes de servicios (integrados o separados) y modalidades de prestación (complementarias o nuevas).

**Además de transmitir una idea de asequibilidad y rentabilidad, y de fundamentar la planificación estratégica del presupuesto, las actividades de cálculo de costos pueden contribuir a la movilización de recursos nacionales para el DPI.** Por ejemplo, cuando un país trabaja para financiar los servicios de salud a través de un seguro médico, una forma de añadir valor es proporcionar asesoramiento técnico sobre la relación costo-eficacia y costo-beneficio de ciertos servicios de DPI en aras de la formulación de paquetes de prestaciones. En Filipinas, donde el gobierno recauda ingresos mediante un impuesto sobre el consumo de tabaco y alcohol —la mayoría de los cuales se destinan a financiar los servicios de salud en el marco de PhilHealth, el plan nacional de seguro médico—, UNICEF ayudó a elaborar [un paquete de asistencia en salud para los niños con discapacidades del desarrollo](#), que incluía el cálculo de costos, y lo promocionó ante los principales encargados de la toma de decisiones, lo que condujo a la inclusión del paquete en la cobertura del plan nacional de salud.



**El cálculo de los costos de una política o plan de DPI con fines de planificación presupuestaria suele constar de tres pasos:** i) identificar y describir los programas, así como los insumos abarcados; ii) determinar los costos de cada insumo; y iii) sumar los costos totales y calcular el costo unitario

por niño. Las conclusiones proporcionan evidencia que sirve para apoyar los mensajes de promoción destinados a fomentar un mayor gasto público en el DPI. Un ejemplo de ello [es la herramienta normalizada de cálculo de costos de DPI](#) (Gustafsson-Wright et al., 2018), que se basa en instrumentos anteriores, incluido uno desarrollado por la Oficina Regional de UNICEF para África Occidental y Central. En el *recuadro 17*, se resume la experiencia de las pruebas piloto de la herramienta normalizada de cálculo de costos en materia de DPI. Si bien dicha herramienta puede utilizarse para fines de planificación tanto previa como posterior a la política, tal vez sea más adecuada para este último caso, porque su uso es bastante complejo, mientras que en la etapa previa a la política podría ser más adecuada una herramienta que ayude a los encargados de la formulación de políticas que no hayan recibido capacitación a evaluar rápidamente las consecuencias sobre los costos de los cambios en los parámetros de los programas.

**Un ejercicio de cálculo de costos puede aportar conclusiones sobre cuatro conceptos de costos distintos.** Es importante diferenciarlos a la hora de diseñar un ejercicio de cálculo de costos y comunicar las conclusiones. Los conceptos de costo que se deben utilizar dependen de las preguntas que orientan la toma de decisiones en materia presupuestaria, pero, dadas las limitaciones presupuestarias, puede ser más ilustrativo un ejercicio que cuantifique los cuatro costos.

Los cuatro conceptos de costos son:

- i) **Gasto real** cuando existe un programa experimental ya operativo; esto indica el costo real basado en los gastos reales del programa (por ejemplo, salarios, formación continua durante el empleo, mentoría, inventario, materiales de aprendizaje, y juguetes y servicios públicos). Este concepto se utiliza a menudo en el “análisis de costos”.
- ii) **Costo normativo** basado en lo que se debe gastar por cada artículo para alcanzar un cierto nivel de cobertura y calidad. Puede basarse en el

material bibliográfico existente, las normas establecidas o las experiencias con otros programas. Este concepto suele reflejarse en el “costo unitario mínimo de calidad”, que se utiliza comúnmente para introducir aspectos de calidad en el cálculo de costos.

- iii) **Financiación real de todas las fuentes:** todos los niveles de la administración pública, tarifas de los usuarios, contribuciones en especie, subsidios y donaciones nacionales e internacionales. Da una indicación de los costos reales desde las perspectivas de los financiadores; a partir de la comparación entre la financiación real y el gasto real, se pueden reflejar “desviaciones”.
- iv) **Costo neto normativo:** A partir de la comparación del costo normativo con la financiación real disponible, se refleja el nivel requerido de financiación que se busca en el presupuesto público.





## Recuadro 17

### La Herramienta normalizada para el cálculo de costos de DPI y las lecciones aprendidas de los proyectos piloto

Los componentes de la Herramienta normalizada para [el cálculo de costos de DPI](#) son la configuración del modelo, el diagrama del programa y los beneficiarios. Las funciones que cubre son la educación preprimaria, la lactancia materna exclusiva, etc., y pueden adaptarse de acuerdo con el programa.

Los usuarios introducen los costos en las hojas de acuerdo con las siguientes categorías: Personal, Viajes y alojamiento, Alimentación y suplementos, Administración y Equipos.

En las hojas de resumen (en moneda local, dólares y paridad de poder adquisitivo), se distingue entre los costos de puesta en marcha y los de gestión.

#### Posibles usos de la herramienta:

- ▶ Análisis de la relación costo-beneficio: El ministerio de educación desea presentar al ministerio de finanzas sus argumentos a favor de aumentar la financiación de los programas para la primera infancia. Los datos sobre costos se comparan con beneficios tales como menores tasas de delincuencia, menor dependencia de la asistencia social y mayores tasas de empleo.
- ▶ Comparaciones entre dos programas.
- ▶ Ampliación de cobertura y presupuestación. El gobierno quiere conocer el costo de ampliar el acceso a la educación preescolar combinando la financiación pública con servicios privados. La herramienta se emplea para calcular los costos unitarios y de ampliación de la cobertura para facilitar al gobierno y a los posibles donantes las labores de presupuestación y planificación.
- ▶ Añadir componentes a un programa existente. Un gobierno desea mejorar la calidad de un programa de visitas domiciliarias añadiendo la estimulación de los padres, madres o cuidadores. La herramienta de cálculo de costos podría utilizarse para estimar el costo adicional de la aplicación de este nuevo componente.

#### Lecciones aprendidas a partir de las aplicaciones piloto de la herramienta normalizada para el cálculo de costos de DPI:

- ▶ Se debe comenzar cada ejercicio de cálculo de costos con una revisión exhaustiva del contexto en el que se lleva a cabo la intervención. Esto implica contemplar todas las instituciones y agentes que participan en el proyecto, desde el nivel de gestión gubernamental hasta el personal sobre el terreno.
- ▶ Esta información orienta la siguiente etapa, asignando el tiempo que los directivos y el personal deben dedicar al proyecto, y estableciendo el salario, la capacitación y los gastos de viaje de las diferentes categorías de personal.
- ▶ Por último, se deben considerar los recursos empleados en cada estado, así como el número de beneficiarios atendidos.

Fuente: Emily Gustafsson-Wright e Izzy Boggild-Jones, "Measuring the cost of investing in early childhood interventions and application of a standardized costing tool", 2018.



## **Un ejercicio eficaz de cálculo de costos debe adecuarse a los fines perseguidos.**

El cálculo de costos como instrumento de promoción (previo a la política) es distinto del cálculo de costos para la planificación y formulación de presupuestos (posterior a la política). El primero pretende estructurar los debates previos a la formulación de políticas y, por lo tanto, debe concebirse como un proceso dialéctico entre lo que se desea y las limitaciones existentes. Por ejemplo, en 2016 el Gobierno de Ruanda recibió apoyo de UNICEF para realizar un ejercicio de cálculo de costos que sirviera de base para la elaboración de una estrategia quinquenal multisectorial de aplicación del DPI (2017-2021); este fue un factor importante en la decisión del Consejo de Ministros de instituir un programa nacional de DPI en 2017.

El cálculo de costos para la planificación y la formulación de los presupuestos se produce después de que se haya formulado una política y requiere información sobre la estructura actual de costos y la eficacia en función de los costos, para orientar la priorización de las actividades en cada intervención. Lo ideal sería que este tipo de cálculo de costos se hiciese de tal forma que pudiera utilizarse en las solicitudes presupuestarias requeridas en la etapa de formulación de los presupuestos de la planificación de gastos a mediano plazo y las actualizaciones anuales conexas.

### ***A continuación, se incluyen varias buenas prácticas de cálculo de costos:***

- i) *Incluir alternativas de menor costo.* Esto ayuda a reducir el riesgo de presentar políticas “imposibles”, al tiempo que se aclaran las opciones más asequibles (por ejemplo, servicios de media jornada frente a los de jornada completa). La oficina de UNICEF en Filipinas aplicó un enfoque innovador de resultados diferenciados para desarrollar y calcular los costos de un paquete de seguro médico para los recién nacidos, en comparación con una estructura común de costos fijos. La diferenciación entre una vía de bajo costo y otra de alto costo condujo a un aumento

de la eficiencia en la estructura de costos, lo que permitió ampliar la cobertura sin que se registraran aumentos significativos de la financiación (véase la página 58).

- ii) *Siempre que sea posible, utilizar los datos del costo unitario real.* Los datos de los costos relativos al DPI suelen ser difíciles de obtener, y a menudo se utiliza un enfoque que emplea los precios de los elementos individuales. No obstante, mediante este enfoque se suelen subestimar los costos totales para una determinada cobertura meta, al ser posible que la utilización real de los servicios sea menor de la esperada o que la prestación de servicios sea ineficaz. El uso de costos unitarios basados en los gastos también ayuda a vincular el cálculo de costos con fines de



### CONSEJOS ÚTILES:

**A continuación se destacan dos consideraciones que se deben tener en cuenta a la hora de calcular los costos complementarios:**

- ▶ Cabe la posibilidad de que las inversiones en los servicios subyacentes de salud materna, neonatal e infantil sean inferiores al monto previsto. Por lo tanto, es fundamental vincular las iniciativas de financiación del DPI a los esfuerzos de fortalecimiento del sistema de salud.
- ▶ Es posible que la demanda prevista de servicios adicionales de DPI no se materialice, en cuyo caso los costos reales serán más elevados. Es esencial fortalecer las iniciativas complementarias destinadas a potenciar la demanda de servicios.

promoción, con el cálculo de costos para proporcionar información a los procesos de planificación y formulación de los presupuestos. Los costos unitarios basados en los gastos pueden calcularse mediante un análisis presupuestario sectorial.

- iii) *Explorar las sinergias entre los programas y reflejarlas en el cálculo de costos.* ¿Se debe proporcionar una intervención concreta por sí sola o en combinación con otras o, mejor aún, se debe añadir a los programas existentes? Por ejemplo, el enfoque del Cuidado para el desarrollo infantil puede aplicarse de manera eficaz en función de los costos, como parte de los programas comunitarios de salud existentes (véanse los recuadros 19 y 20). Si bien el efecto que tiene la agregación de servicios sobre los costos depende de las posibles sinergias entre los programas, esas ventajas revisten especial interés para los responsables de la toma de decisiones presupuestarias, ya que pueden mejorar la eficiencia operativa general y el ahorro.
- iv) *Calcular los costos adicionales cuando sea posible para prestar servicios de DPI de forma complementaria.* La elección del cálculo de costos adicionales no solo lleva a cifras que transmiten una idea diferente de asequibilidad, sino que también establece diferentes incentivos para que los sectores utilicen mejor sus recursos destinados al DPI. Este enfoque requiere la identificación del nivel actual de la prestación de servicios y el gasto actual asociado antes del cálculo de costos. El recuadro 19 muestra un ejemplo del cálculo de costos complementarios del cuidado cariñoso y sensible y de la formación para la crianza cuando se proporcionan a través de los paquetes existentes para la salud y la nutrición maternoinfantiles.
- v) *Prestar atención específica al acceso a los servicios por parte de las poblaciones en condiciones de pobreza y desfavorecidas.* Esto puede requerir subsidios para determinados hogares o costos adicionales para ampliar los servicios a zonas de difícil acceso. También es necesario calcular los costos de la generación de demanda mediante intervenciones para el cambio de comportamiento centradas en “comportamientos que inducen a otros”, incluidos los costos de monitoreo, el desarrollo de capacidades y la aceptación de los servicios (véase el recuadro 18).

vi) *Incluir escenarios sobre cómo se puede movilizar la financiación, incluso mediante contribuciones de los hogares más dispuestos a pagar por los servicios de DPI y que estén en situación de hacerlo.* La oficina de UNICEF en Montenegro llevó a cabo un cálculo de costos que incluía una opción para ampliar la cobertura utilizando un modelo de servicio de aprendizaje temprano de jornada completa, que se consideró inviable desde el punto de vista financiero, así como una opción de expansión gradual que también empleaba modelos de media jornada.



## Recuadro 18

### Cálculo de costos explícitos de las actividades de comunicación relativas al cambio de comportamiento



La programación de la comunicación relativa al cambio de conductas es una intervención estratégica que puede unir los vínculos entre la oferta y la demanda de servicios, con vistas a lograr la máxima incidencia deseada de un programa presupuestario determinado. Debido al papel crucial de la crianza a la hora de garantizar un entorno de cuidado cariñoso y sensible para los niños pequeños, la inversión en intervenciones de cambio social y de conducta es particularmente importante para la eficacia general de cualquier inversión en el DPI (por ejemplo, los análisis de costos ex post de los programas piloto de DPI).

#### Algunas consideraciones para tener en cuenta al apoyar el cálculo de costos de los programas de DPI:

- ▶ Contabilizar de manera más explícita y significativa el costo de incluir la participación de los padres, madres o cuidadores y las redes de apoyo social y la educación comunitaria en materia de crecimiento y desarrollo en la primera infancia; el costo de los servicios de divulgación y las visitas domiciliarias; y los costos de la supervisión de apoyo a la calidad de la divulgación, como el seguimiento y la evaluación de los datos sociales que puedan orientar mejor la forma de llegar a los más vulnerables, y las cuestiones referentes a la equidad.
- ▶ Los elementos incluidos en el cálculo de costos deben considerar las numerosas dimensiones del fortalecimiento de las intervenciones en el ámbito de la demanda específicamente orientadas al cambio social y de conducta (por ejemplo, el uso de la radio comunitaria, el teatro para jóvenes, la participación de personas influyentes, etc.).
- ▶ Si no se evalúa la relación costo-eficacia de las intervenciones que fomentan el cambio de comportamiento social mediante un enfoque sistémico, será más difícil defender la ampliación de la cobertura de las inversiones en el futuro.

Un análisis presupuestario puede incluir la identificación y el seguimiento de las asignaciones y los gastos presupuestarios para programas centrados en la información, la educación y las comunicaciones o la comunicación para el cambio de comportamiento.



## Recuadro 19

### ¿Qué implica un estudio de cálculo de costos complementarios?



En el documento de *The Lancet* "[Investing in the foundation of sustainable development: pathways to scale up for early childhood development](#)" (Invertir en los cimientos del desarrollo sostenible: vías para ampliar el desarrollo en la primera infancia), se realizó un ejercicio de cálculo de costos complementarios para evaluar la asequibilidad de la incorporación de las intervenciones de DPI a los servicios de salud y nutrición existentes. En ese ejercicio, se calcularon los costos adicionales de dos intervenciones destinadas a apoyar el cuidado cariñoso y sensible: i) el paquete de medidas de UNICEF y la OMS de cuidado para el desarrollo del niño, que tiene por objeto fortalecer la capacidad de los cuidadores para estimular a los niños pequeños y comunicarse con ellos; y ii) el manual de la OMS Pensamiento saludable, que pretende abordar la depresión materna, la asequibilidad del cuidado cariñoso y sensible, y el apoyo a la intervención para tratar la depresión materna como servicios complementarios de los existentes en materia de salud y nutrición maternoinfantiles.

**Los componentes clave son:**

#### Principales supuestos

- ▶ Las dos intervenciones de DPI pueden integrarse en los paquetes de medidas existentes para la salud maternoinfantil, concretamente en una intervención de asesoramiento y apoyo en materia de alimentación complementaria.
- ▶ Los servicios complementarios se prestan en varios niveles del sistema de salud (en las comunidades, las actividades de extensión, las clínicas o los hospitales).
- ▶ La ampliación de la cobertura de los servicios complementarios se produce al mismo ritmo que el aumento de la cobertura de los servicios subyacentes de salud materna, neonatal e infantil y de nutrición.



#### Cobertura específica

Se identificaron tres escenarios: base de referencia (situación sin cambios), cobertura media y cobertura alta, alineados con los escenarios específicos de cobertura media y alta para la salud de las mujeres y los niños respectivamente.



#### Estimación de los costos

Se calcularon diferentes tipos de costos: costo de la prestación de servicios, costo de los productos básicos, necesidades de recursos humanos, costo de la capacitación, y costo de las actividades mediáticas y de divulgación.

Los costos se calcularon utilizando un enfoque de elementos individuales con cantidades de insumos que se basa en las prácticas recomendadas por la OMS y aplicando datos de precios específicos de cada país.



#### Resultados analíticos

Se calcularon y presentaron los costos adicionales totales por tipo de costo y por clasificación de los ingresos de los países. Los resultados se utilizaron para argumentar que las intervenciones de promoción del cuidado cariñoso y sensible pueden añadirse a las plataformas existentes de prestación de servicios sanitarios por tan solo medio dólar por persona y año.



## Análisis de la relación costo-eficacia



**Una de las principales dificultades de la planificación presupuestaria estratégica es la elección entre las diferentes intervenciones que se deben priorizar para que quepan dentro de las restricciones presupuestarias.**

Considerando, por ejemplo, el aspecto nutricional del DPI, las opciones de las intervenciones pueden incluir programas comunitarios de nutrición para fomentar el cambio de comportamiento, suplementos de vitamina A, suplementos terapéuticos de zinc, micronutrientes en polvo, suplementos de hierro y ácido fólico, y gestión comunitaria de la malnutrición aguda. ¿Cómo se puede elegir entre ellos si no hay suficientes recursos para ponerlos en práctica todos? Un plan integral de DPI puede plantear dificultades adicionales. En Sudáfrica, por ejemplo, la política de DPI incluye un conjunto de cuatro intervenciones principales, cada una con ventajas y desventajas en cuanto al costo y los beneficios.

**El análisis de la relación costo-eficacia sirve para tomar decisiones racionales sobre los programas al mostrar cuánto cuesta lograr los objetivos de las políticas utilizando diferentes modalidades para una intervención determinada.** La generación de evidencia sobre la relación costo-eficacia puede contribuir a fundamentar la priorización en los planes de trabajo anuales o de mediano plazo, lo que a su vez sirve para la preparación de la solicitud por parte de los ministerios.



El análisis de la relación costo-eficacia examina la relación del “efecto” que logra un programa, para un costo determinado. Esta relación se compara luego con otros programas que tienen los mismos objetivos (por ejemplo, vidas salvadas). El sencillo enfoque de la relación es muy adecuado para la priorización intrasectorial de las intervenciones con objetivos similares, mientras que el enfoque vectorial resulta útil para la priorización multisectorial en el contexto de una política o plan integral de DPI, así como para aportar flexibilidad a fin de responder a las exigencias políticas y económicas predominantes.



**La definición de los efectos que deben evaluarse tiene repercusiones importantes en materia de política.**

Por ejemplo, a menudo se afirma que llegar a los grupos marginados no es tan eficaz en función de los costos como llegar a las personas que están cerca. Es posible que sea cierto si los productos se definen estrictamente como la utilización de la intervención en cuestión, pero si los “productos” se amplían para incluir otras intervenciones en las que se influye, tal vez los resultados sean diferentes. Por ejemplo, el ensayo para ampliar la iniciativa de desarrollo en la primera infancia en Pakistán (*véase el recuadro 20*) mostró que los servicios de estimulación receptiva complementaban las tareas de las visitas domiciliarias de las trabajadoras sanitarias, y proporcionaban una vía para abordar varias deficiencias de los servicios sanitarios básicos. Cuando se incluyeron estos productos adicionales, se generaron efectos indirectos positivos y por consiguiente, el complemento de estimulación receptiva pareció ser más eficaz en función de los costos desde una perspectiva sistémica.

**Si bien el análisis de la relación costo-eficacia es una herramienta distinta, existe una sinergia considerable con otros instrumentos de cálculo de costos.** Cada una de las herramientas puede proporcionar información valiosa para las demás. Por ejemplo, el análisis de costos que utiliza un modelo de cálculo de costos como [la Herramienta normalizada para el cálculo de costos de DPI](#) (*véase el recuadro 17*) que se basa en el análisis de los gastos reales, puede mejorar sustancialmente el realismo del cálculo de costos realizado con fines de planificación y formulación presupuestarias.



**Tabla 10**  
**Comparación del análisis de la relación costo-eficacia y costo-beneficio**

 <b>Herramientas</b>	<b>Enfoques</b>	<b>Lo que se mide</b>	<b>El mejor uso que puede dársele</b>
<b>Análisis de la relación costo-beneficio</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Convencional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ La relación entre el costo y el valor presente descontado en términos monetarios de los beneficios a largo plazo derivados de la intervención</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Aumentar la concienciación y la aceptación por parte de los encargados de formular las políticas nacionales</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Enfoque vectorial (por ejemplo, el estudio de Sudáfrica)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ La relación entre el costo y los beneficios en términos de diferentes resultados, a corto, mediano y largo plazo (por ejemplo, capacidad cognitiva, participación de la mujer en el mercado laboral)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ El apoyo a la planificación presupuestaria estratégica, la priorización de las intervenciones dentro de una determinada dotación presupuestaria de mediano plazo</li> </ul>
<b>Análisis de la relación costo-eficacia</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ La relación entre el costo y el resultado de la intervención, a través de un parámetro común no monetario (por ejemplo, años de vida ajustados por discapacidad salvados)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Priorización entre diferentes modalidades de prestación, para una determinada intervención</li> </ul>



## Recuadro 20

### Estudio de la relación costo-eficacia de las intervenciones receptivas de estimulación y nutrición sobre los resultados del DPI en el Pakistán



Aunque los programas de DPI han demostrado tener efectos positivos en el desarrollo del niño, los encargados de la formulación de políticas suelen requerir información adicional para tomar decisiones de inversión en esta área. Sin embargo, rara vez se realizan análisis de la relación costo-eficacia de los programas de DPI. Un estudio de Gowani *et al.* (2014) calculó los costos y los efectos de una intervención integrada de estimulación y nutrición receptivas en un servicio de salud comunitaria del sector público, el Programa de trabajadoras sanitarias de las zonas rurales de Sindh (Pakistán). El programa selecciona a mujeres de la comunidad para que presten asistencia en iniciativas de salud familiar, que incluyen la educación básica en materia de nutrición infantil, la vigilancia del crecimiento de los niños o la atención a las mujeres embarazadas. Las trabajadoras sanitarias se encargan de visitar de cinco a siete hogares por día en una zona geográfica de 1.000 personas.

En Pakistán, se llevó a cabo un ensayo para ampliar la iniciativa de desarrollo en la primera infancia para comprobar la relación costo-eficacia de tres intervenciones: i) una intervención de estimulación receptiva (enfoque de cuidado para el desarrollo del niño) para su integración en las visitas domiciliarias rutinarias existentes de las trabajadoras sanitarias, lo que supone que estas seleccionen juegos y actividades comunitarias apropiados para el desarrollo, mientras que las madres u otros cuidadores primarios pueden ensayar la actividad con sus hijos pequeños y recibir acompañamiento experto y comentarios sobre cómo mejorar la calidad de la interacción y aumentar la capacidad de respuesta del niño; ii) una mejor educación en materia de nutrición para mejorar los efectos del programa de las trabajadoras sanitarias en el bienestar nutricional de los niños; y iii) una combinación de estimulación receptiva y mejora de la nutrición, ambas integradas en los servicios ordinarios de las trabajadoras sanitarias.

#### El análisis de la relación costo-eficacia se organizó en cuatro fases:

1

► Revisión de la hoja de gastos/presupuesto y consulta con el personal del proyecto acerca de los costos; esto sirvió para determinar los elementos y los costos asociados necesarios para ejecutar las tres intervenciones y los gastos adicionales.

2

► A partir de los costos reales y estimados, se calcularon los costos de siete categorías de elementos para cada una de las tres intervenciones: apoyo técnico, supervisión y mentoría, sueldos e incentivos para las trabajadoras sanitarias; instalaciones (alquiler de espacio de oficinas); materiales/recursos, desarrollo de la capacidad directiva y de las trabajadoras sanitarias; otros insumos, como el transporte.

3

► El análisis de la eficacia se llevó a cabo como parte del ensayo de la ampliación del desarrollo en la primera infancia en Pakistán, primero comparando la exposición o no exposición a la estimulación receptiva, luego comparando la exposición a la mejora de la nutrición sin estimulación receptiva y, por último, examinando la interacción entre los dos tratamientos para determinar si se obtenía algún beneficio adicional al combinarlos. Se emplearon los resultados del desarrollo infantil evaluados por la Escala de Bayley sobre el desarrollo de lactantes y niños pequeños (tercera edición) porque arrojaron diferencias significativas entre las dos intervenciones.

4

► Se calculó la relación costo-eficacia para obtener el costo por unidad de eficacia; la intervención con la relación costo-eficacia más baja se considera la más eficaz en función de los costos.

En el estudio también se calculó cuánto tiempo adicional se necesitaba para aplicar las intervenciones del ensayo de la ampliación del desarrollo en la primera infancia en Pakistán. Se comprobó que las intervenciones de estimulación receptiva no solo eran factibles en el tiempo asignado (30 minutos), sino que de hecho ayudaban a explicar de forma más eficaz la información sobre nutrición y salud a los padres, madres y cuidadores.



## Recuadro 21

### 21 La oficina de UNICEF en Montenegro presenta opciones de modelos eficaces en función de los costos para mejorar la promoción de unos servicios preescolares asequibles y de calidad para todos los niños

La cobertura de los programas de educación temprana y preescolar era limitada, sobre todo para los niños de los quintiles de ingresos más bajos y los que vivían en el norte de Montenegro. Si bien era necesario sensibilizar a los encargados de formular las políticas, los padres, madres o cuidadores y el público sobre la importancia de la educación temprana y preescolar, el Gobierno estaba adoptando medidas de austeridad como respuesta a la crisis económica mundial, lo que provocó que la financiación fuese imprevisible.

La oficina de UNICEF en Montenegro encargó un estudio sobre la inversión en la educación en la primera infancia, en el que se examinaron los mecanismos financieros y jurídicos para ampliar los servicios y llevarlos al mayor número posible de niños. Tras calcular los costos unitarios y examinar diferentes modelos eficaces en función de los costos, el análisis recomendó la elaboración de un programa preescolar gratuito con una duración de tres horas al día y diez meses al año, un cambio significativo respecto al enfoque existente. Al mismo tiempo, en el estudio se examinaron los gastos actuales y el déficit de financiación para ampliar el nuevo modelo a fin de lograr una cobertura del 95% para 2020, frente al 40% de 2014. En 2015 y 2016, UNICEF utilizó la evidencia para llevar a cabo una intensa campaña de promoción de políticas dirigida a las instituciones gubernamentales, incluido el Parlamento, y al público en general, así como una Campaña de Preescolar para Todos en todos los municipios del norte. UNICEF también brindó apoyo financiero para poner a prueba los nuevos modelos, incluido el programa de tres horas y los servicios de divulgación en las zonas rurales y en los municipios con menor cobertura durante 2015 y 2016, con miras a impulsar la demanda y las tasas de escolarización.

Las pruebas generadas por el estudio y las experiencias piloto llevaron al Gobierno a aprobar una Estrategia para la Educación Preescolar y de la Primera Infancia (2016-2020) en noviembre de 2015, que promueve modelos alternativos y aspira a incrementar la cobertura, mejorar la calidad y garantizar la sostenibilidad financiera. Los efectos se dejaron sentir rápidamente, ya que la tasa de matrícula interanual aumentó en más de 20% en seis de los municipios con peores resultados. Ese éxito permitió que el Ministerio de Educación recibiera fondos del Ministerio de Finanzas para contratar más docentes y transformar los modelos piloto en servicios formales de guardería en varios puntos de divulgación, asegurando así su continuidad y sostenibilidad. Además, a pesar de la importante deuda y la economía en desaceleración, la necesidad de aumentar el gasto en educación preescolar del 0,38% al 0,50% del PIB para ampliar la cobertura, se puso de relieve como objetivo en la Estrategia Nacional para el Desarrollo Sostenible 2030 que había sido adoptada recientemente. La tasa de escolarización de niños de 3 a 6 años aumentó del 52% al 70% entre 2014 y 2018.



### Revisión institucional y del gasto público en materia de DPI

**Es posible utilizar una revisión institucional y del gasto público en materia de DPI para determinar los obstáculos que afronta la coordinación presupuestaria, especialmente las deficiencias en los mecanismos de coordinación.** Como se muestra en la *tabla 8*, incluso

cuando hay mecanismos oficiales de coordinación institucional, existen problemas en cuanto a la coordinación real o a la participación significativa de los ministerios competentes, sobre todo relacionados con la débil coordinación presupuestaria. Identificar el gasto relacionado con el DPI en todas las instituciones presupuestarias gubernamentales puede ser la manera más rápida de hacerse una idea de cuáles son los mecanismos de coordinación de facto. En ese sentido, esta herramienta incluye dos componentes: una evaluación integral del gasto público en DPI y una revisión institucional. En el *recuadro 22*, se resumen las principales preguntas que se deben abordar a través de esta herramienta.



## Recuadro 22

### Ejemplos de preguntas que deben abordarse en las revisiones institucionales y de gasto público en materia de DPI



#### Contexto

- ▶ Alcance del programa/servicios de DPI y cobertura prevista
- ▶ Órganos gubernamentales responsables y distribución de responsabilidades



#### Examen institucional

- ▶ ¿Cuál es el proceso típico de presupuestación y planificación del país?
- ▶ ¿Cuál es la política/ley presupuestaria que rige la financiación del DPI?
- ▶ ¿Existe una institución encargada de conciliar las políticas de DPI dentro del marco presupuestario?
- ▶ ¿Hay factores en las etapas de presupuestación y ejecución de los presupuestos que puedan haber dado una prioridad más baja a los programas relacionados con el DPI?
- ▶ ¿Tienen los ministerios/instituciones pertinentes la capacidad de llevar a cabo el cálculo de costos y la preparación de los presupuestos para programas relacionados con el DPI?
- ▶ ¿Existen diferencias entre el cálculo de costos, las asignaciones y los gastos en los programas de DPI que se están examinando?
- ▶ ¿Existen un órgano de coordinación y un mecanismo de coordinación presupuestaria entre los organismos gubernamentales responsables?
- ▶ ¿Cómo se recauda la financiación del programa/servicio, incluidas las tasas que deben pagar los hogares?
- ▶ ¿Cómo se asignan los fondos a los diferentes órganos o niveles de la administración responsables?
- ▶ ¿Cómo se pagan los fondos a los proveedores de servicios o a los beneficiarios?



#### Examen exhaustivo de los gastos

- ▶ ¿Cuál es el gasto público total en DPI por grupo etario, por tipos de servicios/programas, por zonas geográficas y por quintiles de consumo?



## Revisión institucional



**La información sobre los mecanismos de coordinación es fundamental para comprender el proceso de toma de decisiones en relación con la traducción de las políticas de DPI en asignaciones y gastos presupuestarios.**



**La revisión institucional revisa qué instituciones desempeñan una función en el cálculo de los costos del DPI en los procesos presupuestarios, su capacidad existente y las oportunidades para fortalecerla.** El análisis debe comenzar con una visión general del proceso de presupuestación y de planificación del país en cuestión y con el mecanismo institucional que haya para la coordinación de la formulación o la puesta en práctica de las políticas de DPI, así como para las solicitudes presupuestarias. También determinará cuáles son las funciones de los ministerios de finanzas y planificación, así como de los ministerios sectoriales relacionados con el DPI, en el proceso de presupuestación.

**La revisión institucional debe proporcionar la base para identificar las brechas y los retos, así como las oportunidades para fortalecer los mecanismos nacionales de coordinación presupuestaria y de políticas en materia de DPI.** Determinará si existe un organismo principal y si tiene competencias financiadas para coordinar las políticas de DPI, así como la necesaria estructura interinstitucional entre los organismos. La evaluación debe identificar específicamente el grado en que los ministerios de finanzas y planificación están involucrados en el proceso de coordinación de las políticas de DPI. La revisión institucional debe evaluar, asimismo, la coherencia entre los gastos planificados y los reales, así como el vínculo existente entre los planes presupuestados, los programas y los presupuestos anuales y de mediano plazo. Dada la naturaleza altamente política del proceso presupuestario, tal vez sea útil incluir un análisis de economía política.



## Revisión exhaustiva del gasto en DPI



**Desde la perspectiva de la gestión de las finanzas públicas, aquello que no puede medirse no puede gestionarse de manera eficaz.** En los países que no han adoptado una política nacional de DPI, se fomentan los compromisos sectoriales para identificar y supervisar mejor los servicios relacionados, con vistas a aumentar su contribución a los resultados en materia de DPI. Sin embargo, en más de 60 países en los que existen políticas nacionales de DPI que incluyen conjuntos de intervenciones integrales en esta área<sup>17</sup>, el hecho de centrarse en los presupuestos sectoriales conlleva al riesgo de que no se financien los vacíos en los servicios, o que haya un gasto duplicado o fragmentado, lo que se traducirá en un gasto general ineficaz. Los gobiernos deben ser capaces de medir mejor todos los gastos relacionados con el DPI, que pueden supervisarse y vigilarse como parte de la ejecución rutinaria de los presupuestos y de las funciones de auditoría (por ejemplo, la presentación de informes de ejecución presupuestaria durante el año y al final del año o los informes de auditoría).

**En la actualidad, la bibliografía general sobre la gestión de las finanzas públicas (GFP) aún no dispone de métodos establecidos para evaluar el gasto público por etapas de la vida.** Una de las principales razones técnicas es que muchos servicios son poblacionales y resulta difícil distribuir los gastos que generan los niños pequeños y la utilización de los servicios por parte de sus padres, madres o cuidadores, especialmente cuando los datos sobre el uso de los servicios son limitados. Otro motivo es la falta de demanda. La medición es un proceso laborioso y que requiere mucho tiempo, y a menos que la información generada resulte esencial para la toma de decisiones, sigue siendo de baja prioridad para el gobierno. En este sentido, fomentar la apropiación del proceso presupuestario y ofrecer apoyo al mismo a través de las medidas 1 y 2, genera una demanda de información sobre el “gasto público para el DPI”.

<sup>17</sup> Según los datos internos de seguimiento de UNICEF.

## ¿Cuándo es útil la revisión exhaustiva del gasto en DPI?

- i) Cuando la escasa comunicación entre los sectores o ministerios obstaculiza la aplicación de las prioridades de las políticas de DPI.
- ii) Cuando se fragmentan, la duplicación de los programas de gastos reduce la eficacia de los recursos, considerando que estos son escasos.
- iii) Las labores de promoción se ven obstaculizadas por la falta de evidencia sobre la forma en que los gobiernos invierten actualmente; por ejemplo, UNICEF prestó apoyo a los países de América Latina en la medición sistemática de las inversiones públicas centradas en la infancia, que incluía un desglose por grupos etarios, y la convocatoria a una reunión bienal para aumentar el compromiso político y la concienciación pública.

**Están surgiendo innovaciones de los países en cuanto a las formas de evaluar el gasto público general en DPI.** Un buen ejemplo es Argentina, donde UNICEF ha prestado apoyo al Gobierno en la medición de las inversiones públicas en la primera infancia, y es uno de [los nueve países de América Latina autoseleccionados para ser los primeros en aplicar la metodología de medición de las inversiones en la primera infancia en la región](#). La metodología propone un estándar “máximo” en seis dimensiones que definen y delimitan el gasto público dirigido a la primera infancia, entre las que se encuentran la definición de grupo etario, la cobertura jurisdiccional y la cobertura funcional. A partir de estos estándares se establecieron criterios de aplicación para que cada país considerase las distintas disposiciones de la estructura de gobiernos y presupuestos, así como la información disponible en cada caso. La oficina de UNICEF en Argentina también ha apoyado aplicaciones similares a nivel provincial para promover inversiones descentralizadas en DPI<sup>18</sup>.

**Chile ofrece otro ejemplo relevante.** La revisión exhaustiva del gasto en DPI efectuada en Chile incluye tres clasificaciones para analizar la inversión

<sup>18</sup> Existe un conjunto de trabajos más amplios sobre la medición del gasto centrado en la infancia que incluye un componente de primera infancia (véase [“Child-focused public expenditure measurement: a compendium of country initiatives”](#)).

en este grupo de la población. La primera se define a partir de la especificidad de la focalización de las acciones adoptadas por el Estado en relación con la primera infancia, que incluye cinco tipos de gasto. Estos se ordenan por importancia decreciente en cuanto a su especificidad en las acciones orientadas a la primera infancia, pasando de las dirigidas solo a este grupo etario, a los programas sociales que benefician a toda la población, y por consiguiente parte de sus recursos beneficiarán a los niños. La segunda clasificación se basa en el sistema de gasto por 11 categorías, o las funciones de este gasto. La tercera clasificación es por áreas de derechos de la niñez y utiliza una matriz creada por la oficina de UNICEF en Chile basada en el **Análisis de la privación superpuesta multidimensional MODA** (en sus siglas en inglés).





## Recuadro 23

### La oficina de UNICEF en Chile apoya la medición de las inversiones públicas en la primera infancia para identificar las brechas, así como las intervenciones eficaces en función de los costos para continuar promoviendo el DPI

Chile ha registrado avances notables en la aplicación de políticas destinadas a promover el desarrollo en la primera infancia. Un hito importante fue la creación de Chile Crece Contigo, un sistema de protección integral, desde la atención prenatal para las mujeres embarazadas hasta los niños de 9 años, con el objetivo de promover la igualdad de oportunidades para el desarrollo de todos los niños. En 2014, durante la presidencia de Michelle Bachelet, quien fue la impulsora de la creación del programa durante su primer mandato, el Gobierno se comprometió a aumentar la cobertura de Chile Crece Contigo (mediante la ampliación del grupo etario focalizado, pasando del grupo de 0-4 años al grupo de 0-9 años), así como a fortalecer la calidad de sus servicios.

Habida cuenta de este entorno político, UNICEF encargó un estudio<sup>19</sup> para analizar el gasto público en DPI, con el fin de proporcionar insumos pertinentes para el proceso de toma de decisiones del gobierno, incluyendo evidencia sobre las intervenciones de DPI más eficaces en función de los costos, basadas en experiencias nacionales e internacionales, así como un mapa de las inversiones actuales desde la perspectiva de los derechos del niño.

El estudio se combinó con una estrategia de promoción integral destinada a difundir las conclusiones entre los principales encargados de la formulación de políticas y la toma de decisiones, incluidos los actores pertinentes del Ministerio de Hacienda.

El estudio llegó a la conclusión de que las inversiones de Chile en materia de desarrollo en la primera infancia son considerables en comparación con otros países de América Latina y que han aumentado en los últimos años. No obstante, había margen para mejorar la calidad de los servicios y el uso eficiente de los recursos. El estudio también puso de relieve brechas en materia de inversión, en particular con respecto a programas de salud mental y de apoyo a la crianza. Las conclusiones del estudio influyeron en el programa del gobierno en relación con el desarrollo en la primera infancia, en particular en el aumento del apoyo a la parentalidad.

<sup>19</sup> Resumen del estudio en el sitio web de la oficina de UNICEF en el país:

<https://www.unicef.org/chile/informes/inversion-publica-en-primera-infancia-en-chile-diagnostico-desafios-y-propuestas>

# Fuentes y bibliografía complementaria

Aghazaryan, Anastas. "Cost-benefit analysis of alternative pre-school education services in consolidated multi-settlement communities of Armenia", Vladimir Ter-Ghazaryan, UNICEF, 2018, <https://www.unicef.org/armenia/en/reports/cost-benefit-analysis-alternative-pre-school-education-services-armenia> , consultado el 9 de diciembre de 2019.

Anderson, Ian, David Hipgrave. "Analysis of the political economy of health, particularly reproductive, maternal, newborn and child health, in four countries of south and east Asia" UNICEF, 2011. Consultado el 9 de diciembre de 2019.

Asman, Jennifer. *Choosing Public Expenditure Analytical Tools for Use in the WASH Sector*, 2017. Directrices de UNICEF en materia de agua, saneamiento e higiene. Documento No: WASH/G/01/2017, <https://www.unicef.org/sites/default/files/2019-12/WASH-Guidelines-Choosing-Public-Expenditure-Analytical-Tools-Use-in-WASH-Sector-2017.pdf>, consultado el 9 de diciembre de 2019.

Bagriansky, Jack, Patrice Engle, "Assessing the economic benefit of investing in young child growth and development: A case study in social planning from Azerbaijan", UNICEF, 2009. Consultado el 9 de diciembre de 2019.

Bajraktari, Elinor, "Challenges and opportunities for UNICEF in the area of public finance for pre-primary education: Results of a survey with country offices in the Eastern and southern Africa region", UNICEF, 2018. Consultado el 9 de diciembre de 2019.

Barry, Oumar, Ali Mory Maïdoka, Patrick Premand, "Fomento de la crianza positiva en Níger mediante un programa de ayudas económicas", Early Childhood Matters, Fundación Bernard Van Leer, 2017, <https://bernardvanleer.org/es/epi/2017/promoting-positive-parenting-practices-niger-cash-transfer-programme/>, consultado el 9 de diciembre de 2019.

Bedregal, Paula, Francisca Morales, Juan Pablo Valenzuela, "Inversión pública en primera infancia en Chile: diagnóstico, desafíos y propuestas", Oficina de UNICEF en Chile, Chile, 2017, <https://www.unicef.org/chile/informes/inversion-publica-en-primera-infancia-en-chile-diagnostico-desafios-y-propuestas>, consultado el 9 de diciembre de 2019.

Berg, Servaas van der, et al., "Tracking Public Expenditure and Assessing Service Quality in Early Childhood Development in South Africa", Department of Basic Education, Department of Social Development, South Africa and UNICEF, 2010, <https://resep.sun.ac.za/wp-content/uploads/2017/10/2010-Report-for-UNICEF-b.pdf>, consultado el 9 de diciembre de 2019.

Berg, Servaas van der, et al., *A public expenditure review of the basic education sector in Namibia*, Directorate of Planning and Development Ministry of Education Arts and Culture, Republic of Namibia, 2017, [http://www.moe.gov.na/files/downloads/047\\_NamibiaEducationPublicExpenditureReport.pdf](http://www.moe.gov.na/files/downloads/047_NamibiaEducationPublicExpenditureReport.pdf), consultado el 9 de diciembre de 2019.

Borisova, Ivelina, et al., *Un mundo listo para aprender: Dar prioridad a la educación de calidad en la primera infancia*, Informe mundial, UNICEF, 2019, <https://www.unicef.org/media/57926/file/A-world-ready-to-learn-advocacy-brief-%202019.pdf>, consultado el 9 de diciembre de 2019.

Cummins, Matthew, "Child-focused Public Expenditure Measurement: A Compendium of Country Initiatives" UNICEF, 2016, [https://www.unicef.org/sites/default/files/2019-12/C-PEM\\_Compendium\\_FINAL.pdf](https://www.unicef.org/sites/default/files/2019-12/C-PEM_Compendium_FINAL.pdf), consultado el 9 de diciembre de 2019.

Dendura, Jerome, Hanh Le, "A methodological guidebook climate public expenditure and institutional review (CPEIR)", United Nations Development Programme, Bangkok, 2015, [https://www.undp.org/content/dam/rbap/docs/Research%20&%20Publications/democratic\\_governance/RBAP-DG-2015-CPEIR-Methodological-Guidebook.pdf](https://www.undp.org/content/dam/rbap/docs/Research%20&%20Publications/democratic_governance/RBAP-DG-2015-CPEIR-Methodological-Guidebook.pdf), consultado el 9 de diciembre de 2019.

Desmond, Chris, "Development of an investment case for early childhood development in South Africa", Human Sciences Research Council, 2016, [https://www.unicef.org/esa/media/6026/file/UNICEF\\_South\\_Africa\\_Investment\\_case\\_for\\_ECD\\_2016.pdf](https://www.unicef.org/esa/media/6026/file/UNICEF_South_Africa_Investment_case_for_ECD_2016.pdf), consultado el 9 de diciembre de 2019.

Desmond, Chris, *et al.*, "Priority-setting in the roll out of South Africa's national integrated ECD policy", volumen 39, número 3, *An International Research Journal*, publicado en línea, 2019, págs. 276 a 294, <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09575146.2019.1572074?src=recsys&journalCode=ceye20&>. NOTA: requiere suscripción institucional, consultado el 9 de diciembre de 2019.

Gowani, Saima, Aisha K. Yousafzai, Robert Armstrong, Zulfiquar A. Bhutta, "Cost effectiveness of responsive stimulation and nutrition interventions on early child development outcomes in Pakistan", *Annals of the New York Academy of Sciences*, número: Integrating Nutrition and Early Childhood Development Interventions 0077-8923, Nueva York, 2014, <https://nyaspubs.onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/nyas.12367>, consultado el 9 de diciembre de 2019.

Gustafsson-Wright, Emily, Izzy Boggild-Jones, "Measuring the cost of investing in early childhood interventions and applications of a standardized costing tool", *Annals of the New York Academy of Sciences*, número especial: Implementation Research and Practice for Early Childhood Development, The Brookings Institution – Center for Universal Education, Washington D. C., 2018, <https://nyaspubs.onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/nyas.13679>, consultado el 9 de diciembre de 2019.

Gustafsson-Wright, Emily, Izzy Boggild-Jones, Sophie Gardiner, "The Standardized Early Childhood Development Costing Tool", Center for Universal Education at Brookings, Brookings Global, Washington D. C., 2017, <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2017/09/standardized-ecd-costing-tool.pdf>, consultado el 9 de diciembre de 2019.

Levine, Phillip, David Zimmerman, *Targeting investments in children: fighting poverty when resources are limited*, Prologue and Chapter 1 on issues in Implementation, University of Chicago Press, 2010, <https://www.nber.org/system/files/chapters/c11720/c11720.pdf>, consultado el 9 de diciembre de 2019.

Lie, Geir Solve Sande, *et al.*, "Developing a Resource Tracking System for Measuring Spending on Nutrition in Low- and Middle-Income Countries", Abt Associates Inc., Bethesda MD, 2011, [https://www.abtassociates.com/sites/default/files/migrated\\_files/1df7ef7e-9d45-4984-acfc-5530ccb1d2cc.pdf](https://www.abtassociates.com/sites/default/files/migrated_files/1df7ef7e-9d45-4984-acfc-5530ccb1d2cc.pdf), consultado el 9 de diciembre de 2019.

McDaid, David, A-La Park, *Evidence on financing and budgeting mechanisms to support intersectoral actions between health, education, social welfare and labour sectors*, Health evidence network synthesis report 48, World Health Organization, Copenhagen, Dinamarca, 2016, [http://eprints.lse.ac.uk/67725/1/McDaid\\_Evidence%20on%20financing\\_2016.pdf](http://eprints.lse.ac.uk/67725/1/McDaid_Evidence%20on%20financing_2016.pdf), consultado el 9 de diciembre de 2019.

“Methodology of national education accounts”, Global and Regional Activities Programme, 2016, <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/methodology-of-national-education-accounts-2016-en.pdf>, consultado el 9 de diciembre de 2019.

Ministry of Finance, “The first planning and budgeting circular for the 2017/18 FY and medium-term expenditure framework for the period 2017/18-2019/20”, Ministry of Finance, Republic of Rwanda, 2017, <https://www.cabri-sbo.org/en/documents/guidelines-for-preparation-of-budget-estimates-for-the-2017-18-fy-and-mtef-for-the-period-2017-18-2019-20>, consultado el 9 de diciembre de 2019.

Ministry of Finance, *Guidelines for preparation of budget estimates for the 2017/18 FY and medium-term expenditure framework for the period 2017/18-2019/20*, Ministry of Finance, Republic of Rwanda, 2017, [https://resourcecentre.savethechildren.net/node/8023/pdf/2014\\_save\\_the\\_children\\_booklet1.pdf](https://resourcecentre.savethechildren.net/node/8023/pdf/2014_save_the_children_booklet1.pdf) consultado el 9 de diciembre de 2019.

Muchabaiwa, Bob Libert, *Child responsive budgeting in South Sudan*, Ministry of Gender Child and Social Welfare Humanitarian Affairs and Disaster Management, Government of the Republic of South Sudan, Yuba, Sudán del Sur, 2013, [https://resourcecentre.savethechildren.net/node/8023/pdf/2014\\_save\\_the\\_children\\_booklet1.pdf](https://resourcecentre.savethechildren.net/node/8023/pdf/2014_save_the_children_booklet1.pdf), consultado el 9 de diciembre de 2019.

Ngcobo-Mbere, Musa, “National Early Childhood Development Policy”, Pretoria: Government Printers, República de Sudáfrica, 2015, [https://www.gov.za/sites/default/files/gcis\\_document/201610/national-integrated-eed-policy-web-version-final-01-08-2016a.pdf](https://www.gov.za/sites/default/files/gcis_document/201610/national-integrated-eed-policy-web-version-final-01-08-2016a.pdf) consultado el 9 de diciembre de 2019.

Organización Mundial de la Salud, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Grupo Banco Mundial, *Cuidado cariñoso y sensible para el desarrollo en la primera infancia. Un marco para ayudar a los niños a sobrevivir y prosperar para transformar la salud y el potencial humano*, Organización Mundial de la Salud, Ginebra, 2018, página 22.

PhilHealth, Circular n.º 2017-0029, "Z Benefits for Children with Developmental Disabilities". Disponible en: [https://www.philhealth.gov.ph/circulars/2017/TS\\_circ2017-0029.pdf](https://www.philhealth.gov.ph/circulars/2017/TS_circ2017-0029.pdf), consultado el 3 de marzo de 2020.

Prica, Ivana, Lazar Colic, Hana Baronijan, "A Study on investing in Early childhood education in Montenegro", Peter Stonelake, Oficina de UNICEF en Montenegro, Podgorica, 2014, <https://www.unicef.org/montenegro/media/2766/file>, consultado el 9 de diciembre de 2019.

Rao, Madhusudhan B.V., Nakul Nagaraj, R. Maithreyi, Jyotsna Jha, "Public expenditure on child nutrition in Karnataka", Center for Budget and Policy Studies y UNICEF, India [http://cbps.in/wp-content/uploads/Public-expenditure\\_Karnataka.pdf](http://cbps.in/wp-content/uploads/Public-expenditure_Karnataka.pdf), consultado el 9 de diciembre de 2019.

Ravens, Jan van, "Financing mechanisms for early childhood development: a paper based on a presentation at the 2017 pacific ECD conference", Fiji, 2017. Consultado el 9 de diciembre de 2019.

Results for Development (R4D), "Financing Early Childhood Development: An Analysis of International and Domestic Sources in Low- and Middle-income Countries", volúmenes 1 y 2, Results for Development Institute, Washington D. C., 2016, Volumen 1: <https://r4d.org/resources/financing-early-childhood-development-analysis-international-domestic-sources/> consultado el 9 de diciembre de 2019. Volumen 2: <https://r4d.org/wp-content/uploads/ECD-Financing-Study-Volume-2.pdf>

Richter, Linda M, *et al.*, "Advancing early childhood development: from science to scale 3. Investing in the foundation of sustainable development: pathways to scale up for early childhood development", con el Paper 3 Working Group and the Lancet Early Childhood Development Series Steering Committee, The Lancet, The Lancet, 2016. [https://www.thelancet.com/pdfs/journals/lancet/PIIS0140-6736\(16\)31698-1.pdf](https://www.thelancet.com/pdfs/journals/lancet/PIIS0140-6736(16)31698-1.pdf), consultado el 9 de diciembre de 2019.

Rossiter, Jack, "Scaling up access to quality early education in Ethiopia: Guidance from international experience", documento de política de Young Lives 8, Young Lives, Reino Unido, 2016, <https://www.younglives.org.uk/sites/www.younglives.org.uk/files/YL-PP8%20Ethiopia%20ECCE.pdf>, consultado el 9 de diciembre de 2019.

Stotsky, Janet, "Gender Budgeting: Fiscal Context and Current Outcomes", IMF Working Paper, WP/16/149, International Monetary Fund, Washington D. C., 2016, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp16149.pdf>, consultado el 9 de diciembre de 2019.

Tshomo, Pema, "Early childhood care and development in Bhutan: A case for investment", Ministerio de Educación del Gobierno de Bhután y UNICEF, Bhután, 2017, <https://www.unicef.org/bhutan/media/371/file>, consultado el 9 de diciembre de 2019.

UNESCO Bangkok Office and Regional Bureau for Education in Asia and the Pacific, "Financing for early childhood care and education (ECCE): Investing in the foundation for lifelong learning and sustainable development", United Nations Educational Scientific and Cultural Organization (UNESCO), Francia, 2016, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245511>, consultado el 9 de diciembre de 2019.

UNICEF, Regional Office for West and Central Africa, Structuring Development Perspectives for Early Childhood: A User Guide for the Simulation of a Costing Model and Concept Note Drafting in a National Context. África Occidental y Central, United Nations Children's Fund 2015. Consultado el 9 de diciembre de 2019.

Watson, James, "Starting well: Benchmarking early education across the world", Sudhir Vadaketh, The Economist Intelligence Unit Limited, 2012, <http://graphics.eiu.com/upload/eb/Lienstartingwell.pdf>, consultado el 9 de diciembre de 2019.

Yousafzai, Aisha K, *et al.*, "Promoting care for child development in community health services: a summary of the Pakistan early childhood development scale-up (PEDS) Trial", Oliver Petrovic, Aisha K Yousafzai, UNICEF, Nueva York, 2013, [https://sites.unicef.org/earlychildhood/files/3\\_PEDS\\_Trial\\_Summary\\_Report.pdf](https://sites.unicef.org/earlychildhood/files/3_PEDS_Trial_Summary_Report.pdf), consultado el 9 de diciembre de 2019.

Yousafzai, Aisha K, Michael Banda, "Description of high-level costing model and the costing outcomes", Cornerstone Economic Research, 2015. Consultado el 9 de diciembre de 2019.

# unicef

---

## para cada niño

Publicado por UNICEF  
Secciones de Desarrollo en la Primera Infancia y Política Social  
3 United Nations Plaza  
Nueva York, NY 10017

Autoras: Jingqing Chai, Ana Nieto

© Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)  
Diciembre de 2019

Se requiere autorización previa para la reproducción total o parcial de esta publicación. Para más información sobre derechos de uso, póngase en contacto con:  
[nyhqdoc.permit@unicef.org](mailto:nyhqdoc.permit@unicef.org)

Fotografía de la portada: © UNICEF/UNO283310/Dejongh

Diseño y diagramación de Spumma Communications  
[info@spumma.com](mailto:info@spumma.com)