



unicef 
para cada niño

La labor de UNICEF para influir en el
gasto público destinado a la infancia

Un Marco Programático Mundial

La labor de UNICEF para influir en el gasto público destinado a la infancia

Un Marco Programático Mundial



para cada niño

Agradecimientos

El presente marco programático es una iniciativa colectiva de un grupo asesor interdivisional constituido por coordinadores sectoriales y de división, así como por asesores regionales en materia de políticas sociales, bajo la dirección técnica del equipo de Finanzas Públicas y Gobernanza Local de la Sección de Inclusión Social y Políticas, adscrita a la División de Programas de la sede del UNICEF en Nueva York.

El grupo asesor estuvo integrado por Abdul Alim, Joanne Bosworth, Arthur van Diesen, Jean Dupraz, Gaspar Fajth, Joaquín González-Alemán y Gustave Nebie (asesores de políticas sociales de siete oficinas regionales); Carlos Carrera, Joanne Dunn, Ulla Griffiths, Guy Hutton, Blandine Ledoux, Erin Mclean, Ana Nieto e Ilija Talev (todos ellos de la División de Programas); Cristina Colón y David Anthony (ambos de la División de Datos, Investigación y Políticas); Jonathan Mitchell Weiss (División de Suministros); Frank Borge Wietzke (División de Alianzas Públicas); y Marta Arias (División de Recaudación de Fondos y Alianzas en el Sector Privado).

Queremos expresar nuestro agradecimiento a los siguientes compañeros de la sede por la utilidad y perspicacia de sus comentarios: Ted Chaiban, Matthew Cummins, Peter Gross, David Hipgrave, Evariste Komlan, Susana Sottoli y Marija de Wijn (todos ellos de la División de Programas); Octavian Bivol (División de Alianzas Públicas); José Cuesta (Oficina de Investigación); Barry Wentworth (División de Gestión Financiera y Administrativa); y Sophie Gatzsche e Ida Hyllested (División de Recaudación de Fondos y Alianzas en el Sector Privado).

Asimismo, damos las gracias a los siguientes compañeros y compañeras de las oficinas de país de UNICEF y regiones por sus opiniones, que contribuyen a anclar el marco a las realidades del terreno, así como por sus esfuerzos para responder a los retos y las oportunidades que se presentan en los países: Lone Hvass (UNICEF Jamaica); Maya Faisal (UNICEF Caribe Oriental); Andrés Osorio (UNICEF Paraguay); María Fernanda Paredes (UNICEF México); Jillian Popkins y Yan Mu (UNICEF China); Samson Muradzikwa (UNICEF Zimbabwe); Sylvain Nkwenkeu Fils (UNICEF Burkina Faso); Hayrullo Malikov (UNICEF Gambia); Sebastián Waisgrais, Javier Curcio y Julia Frenkel (UNICEF Argentina); Yoshimi Nishino y Nguyen Thi Thanh An (UNICEF Viet Nam); Ousmane Niang (UNICEF Kenya); Samir Bouzekri (UNICEF Túnez); y Lisa Wolff (UNICEF Canadá).

El marco programático también se ha nutrido de las observaciones oficiosas formuladas con motivo de la presentación de las versiones anteriores durante el taller sobre gasto público destinado a la infancia (PF4C) organizado por la Oficina Regional para África Oriental y Meridional, los talleres presenciales para todo el personal de aprendizaje sobre (PF4C) y la reunión de gestión de la Oficina Regional para Europa y Asia Central. Asimismo, para la versión en español de este documento, agradecemos las revisiones y aportaciones de Mónica Rubio, Asesora Regional de Políticas Sociales, y Gerardo Escaroz, Especialista de Políticas Sociales, ambos de la Oficina Regional de UNICEF para América Latina y el Caribe.

El presente documento ha sido redactado por Jingqing Chai (Jefe del equipo de Finanzas Públicas y Gobernanza Local), con la colaboración sustancial y la orientación de Alexandra Yuster (Directora Adjunta de la Sección de Inclusión Social y Políticas). La versión actual se ha sometido a cuatro rondas de consultas internas: observaciones por escrito del grupo asesor, seguidas de consultas presenciales en Nueva York, así como consultas sobre el terreno a compañeros de las oficinas de país.

Prólogo

A menudo se dice que la relevancia que las sociedades otorgan a la garantía de los derechos de la infancia y la adolescencia puede medirse evaluando los presupuestos públicos que se destinan para su bienestar y desarrollo. Se trata de una expresión de voluntad política de asignación de los recursos necesarios para asegurar la implementación de programas y servicios sociales en favor de niños, niñas y adolescentes. Esto es cierto y, sin embargo, la realidad de América Latina y el Caribe es más complicada que eso.

América Latina y el Caribe es una región pionera en políticas sociales para la erradicación de la pobreza y con un fuerte compromiso con los derechos de la infancia. Como muestra, entre 2000 y 2012 el gasto público social promedio para la región como proporción del PIB creció de 13% a 20%, cifra alrededor de la cual se ha mantenido en los últimos años. Pese a ello, la infancia y adolescencia continúan sobrerrepresentadas en las estimaciones nacionales de pobreza, y la desigualdad de resultados la viven nuestras niñas y niños que habitan áreas rurales y periurbanas, poblaciones indígenas, afrodescendientes, migrantes y quienes viven con alguna discapacidad.

Y es que si bien la voluntad de poner a la infancia en el centro del debate público es condición necesaria para asegurar la inversión adecuada, oportuna y equitativa en los niños y niñas de la región, dista mucho de ser condición suficiente en el contexto de una situación económica regional cambiante, marcos presupuestales con estrecho espacio de maniobra, y un contexto medioambiental y social que constantemente pone a prueba la resiliencia de sociedades y gobiernos por igual. Es entonces cuando el fortalecimiento de la capacidad técnica, la generación de evidencia sobre las intervenciones que efectivamente funcionan, la innovación de la gestión institucional y la promoción del intercambio de experiencias juegan un papel esencial como complemento a la abogacía política.

UNICEF reconoce esta realidad, y reconoce también los desafíos que nuevas y antiguas demandas plantean sobre los presupuestos públicos y el financiamiento social. Es por eso que se presenta este marco programático para influir en el gasto público destinado a la infancia, en el que se busca dotar al personal de las Oficinas de País con las herramientas necesarias para acompañar a los gobiernos nacionales y subnacionales en todo el proceso de gestión de finanzas públicas con un enfoque de infancia, con principios de eficiencia y eficacia. Con ello se pretende no solamente abogar por una mayor asignación de recursos destinados a niños, niñas y adolescentes sino mejorar el uso de los fondos con los que se cuenta, haciendo más eficiente y transparente el ciclo presupuestario, utilizando un enfoque de resultados y, de manera especial, orientándolo a la reducción de las disparidades persistentes y emergentes en nuestros países.

El combate a la pobreza infantil, la reducción de desigualdades y el fortalecimiento de los sistemas de protección social en la región pasan, necesariamente, por una inversión pública suficiente. El trabajo que desde el terreno se realiza para incidir en la consecución de este objetivo resulta fundamental. Esperamos que este documento abone precisamente al conocimiento del personal en la región para influir en el gasto público dirigido a nuestra infancia y adolescencia.

Marita Perceval

Directora Regional de UNICEF para América Latina y el Caribe

Resumen

Las decisiones de los Gobiernos relativas a cómo financiar las políticas y los servicios sociales resultan fundamentales para los niños y para el desarrollo equitativo en general.

Si las asignaciones son insuficientes, se concentran en los grupos con más recursos o se utilizan de forma inadecuada, todos los niños —y sobre todo los más desfavorecidos— corren el riesgo de perder el acceso a los servicios y programas que les permiten sobrevivir y prosperar, aprender, estar protegidos contra la violencia y la explotación, vivir en un entorno seguro y limpio, y disfrutar de oportunidades equitativas en la vida.

Muchos de los obstáculos que impiden mejorar los resultados en favor de la infancia están directamente relacionados con problemas de gestión de las finanzas públicas (GFP). Por ejemplo, la mala calidad de la educación suele ser resultado del elevado absentismo de los docentes, el cual, a su vez, posiblemente se deba a los retrasos en el pago de los salarios ocasionados por un flujo de financiamiento inadecuado. La falta de suministros sanitarios esenciales, asociada a un cálculo deficiente de los costos o a la distribución desigual de los fondos, empeora los resultados en salud de los niños. Puede que los Gobiernos consideren la malnutrición una cuestión prioritaria, pero no asignen fondos suficientes a las intervenciones multisectoriales necesarias para hacerle frente.

La labor de UNICEF para influir en el gasto público destinado a la infancia (PF4C por sus siglas en inglés) acomete estos retos relacionados con la GFP a fin de lograr resultados estratégicos en todas las esferas de programación. Casi todas las oficinas de país participan en algunos aspectos de esta misión, entre ellos ayudar a sus contrapartes a 1) reflejar mejor los compromisos normativos relacionados con los niños en los procesos presupuestarios; 2) identificar formas rentables y equitativas de prestar los servicios y suministrar los productos básicos vitales, y planificarlas, calcular su costo y presupuestarlas; y 3) mejorar el flujo y la utilización de los recursos presupuestados para la prestación de los servicios, en particular a nivel subnacional. Este trabajo con frecuencia desarrolla o complementa el de los actores principales relacionados con la GFP, incluidas las instituciones financieras internacionales (IFI) y los organismos bilaterales, y emplea las herramientas de GFP existentes añadiéndoles una perspectiva centrada en los niños.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible aporta un impulso adicional a las iniciativas de UNICEF. Crea la demanda de un mejor uso de los fondos públicos, con miras a lograr resultados de mayor calidad y más equitativos en favor de la infancia. La movilización de recursos nacionales, el seguimiento del gasto público y la presentación de informes al respecto constituyen elementos centrales tanto de los medios de implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) como de la [Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo](#). Se espera que el enfoque en la equidad y los datos desagregados aumenten las exigencias relativas al seguimiento tanto de los resultados como de la inversión en los niños, sobre todo los desfavorecidos.

El objetivo general del marco programático para influir en el PF4C es hacer efectivos los derechos de los niños a través del apoyo al mejor uso posible de los presupuestos públicos.

El documento está en consonancia con la [observación general núm. 19 del Comité de los Derechos del Niño](#) sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño, así como con el [Plan Estratégico de UNICEF para 2018-2021](#).

Los objetivos de la labor de UNICEF para influir en el PF4C son los siguientes:

1. la asignación de los recursos necesarios para la plena aplicación de las políticas y los programas relacionados con los niños, incluida la movilización de recursos adicionales;
2. una mayor eficiencia del PF4C, mediante la puntualidad de los desembolsos y la reducción de las utilidades encubiertas;
3. la adopción de presupuestos basados en resultados y de enfoques centrados en el uso óptimo de los recursos, a fin de lograr una mayor eficacia del PF4C;
4. una mejor distribución de los recursos, con objeto de promover un gasto equitativo, con especial atención a las zonas y los grupos desfavorecidos;
5. el empoderamiento de los ciudadanos, incluidos los niños y los adolescentes, para que vigilen los procesos presupuestarios y participen en ellos, con miras a aumentar la transparencia del gasto público y la rendición de cuentas en la materia.

Se insta a las oficinas de UNICEF a que no se limiten al primer objetivo, ya que la mejora de la equidad y el uso de las asignaciones existentes con frecuencia reporta frutos aún mayores.

Las labores para obtener fondos adicionales también pueden constituir un juego de suma cero si la asignación total destinada a los sectores sociales sigue siendo la misma. A la vez, numerosos Gobiernos acogen favorablemente las iniciativas dirigidas a asegurar que los presupuestos públicos se invierten adecuadamente y logran los resultados previstos. Además, es más probable que estas iniciativas puedan traducirse en resultados medibles en favor de los niños.

Las oficinas de UNICEF pueden multiplicar la eficacia y la repercusión del PF4C a través de un paquete de cuatro acciones básicas. Estas son pertinentes para todas las esferas de programación, y también suelen serlo en situaciones de emergencia.

Ámbito de acción 1



Prestar asistencia en la generación de datos y evidencia que permitan abogar por el aumento y la mejora del gasto público destinado a la infancia y fundamentar reformas sectoriales

UNICEF emplea sus conocimientos sobre la infancia para demostrar los beneficios sociales y económicos asociados a intervenciones clave; elaborar modelos de prestación de servicios con una buena relación de equidad y costo-eficiencias; y generar evidencia de que el déficit de financiamiento, la desigualdad en las asignaciones o la ineficiencia conducen a una prestación de servicios ineficaz y a resultados insatisfactorios para los niños. Cuando se utiliza en el diálogo con ministerios de Finanzas, comités presupuestarios parlamentarios, la sociedad civil o socios para el desarrollo, o para aportar información a las auditorías o evaluaciones presupuestarias, esta evidencia puede contribuir a promover la mejora de las políticas y las decisiones presupuestarias en favor de los niños. Esta acción apunta a las otras tres y se lleva a cabo principalmente en todos los contextos nacionales, a través, por ejemplo, de la labor de promoción de los comités nacionales de UNICEF.

Ámbito de acción 2



Participar en el proceso de elaboración de presupuestos a fin de influir en las decisiones sobre las asignaciones y mejorar el desempeño del gasto público

UNICEF ayuda a los países a traducir las intenciones de las políticas para la infancia en compromisos financieros y en un gasto eficaz, mediante el apoyo en las fases de planificación, ejecución y seguimiento del proceso de elaboración de presupuestos. Esto se logra trabajando con los ministerios de Finanzas con objeto de que las prioridades relacionadas con los niños se reflejen en las leyes y políticas presupuestarias, y con los ministerios sectoriales y los gobiernos locales con miras a fortalecer sus solicitudes presupuestarias a partir de un adecuado cálculo de los costos y de indicadores de resultados apropiados. Con ánimo de reforzar estas iniciativas, ayuda a los parlamentarios a comprobar que las políticas relativas a la infancia estén apropiadamente presupuestadas. UNICEF también respalda la planificación adecuada de los presupuestos a través del trabajo con ministerios sectoriales, con el propósito de identificar los gastos ineficaces y excesivos y elaborar planes con identificación de costos, a fin de aumentar la eficacia de las intervenciones. La ejecución también resulta fundamental, ya que para obtener resultados es necesario que los fondos se entreguen de manera predecible y oportuna, y se gasten conforme a lo previsto.

En apoyo de las iniciativas dirigidas a eliminar las dificultades financieras, UNICEF ayuda a los ministerios de Finanzas y otros ministerios competentes, por una parte, a hacer un seguimiento de los gastos y, por otra, a mejorar la capacidad de planificación, presupuestación y presentación de informes de las entidades ejecutoras. En contextos frágiles y descentralizados, la asistencia de UNICEF resulta fundamental para mejorar las capacidades de planificación y presupuestación de los gobiernos locales de modo que tengan en cuenta a los niños.

Ámbito de acción 3



Empoderar a los ciudadanos —incluidos los niños y los adolescentes—, las comunidades y las organizaciones de la sociedad civil para que vigilen el gasto y participen en los procesos presupuestarios nacionales (y subnacionales)

UNICEF trabaja cada vez más en favor de la transparencia presupuestaria apoyándose en las encuestas de presupuesto abierto impulsadas por organizaciones de la sociedad civil y mejorando la disponibilidad de los datos pertinentes, incluso a nivel local. A fin de mejorar las capacidades de los ciudadanos, la sociedad civil y los propios niños para participar en la adopción de decisiones sobre los presupuestos, UNICEF ayuda a las instituciones que trabajan en favor de los derechos de la infancia a examinar tanto las propuestas presupuestarias como los informes sobre la ejecución, y promueve la vigilancia ciudadana del gasto y los resultados a través de la preparación y publicación de informes presupuestarios. Con vistas a que la ciudadanía pueda hacer oír su voz, UNICEF colabora con los gobiernos locales y grupos de ciudadanos con objeto de establecer mecanismos de consulta y opinión, así como para facilitar la participación ciudadana, incluidos la de niños y adolescentes, en la adopción de decisiones presupuestarias tanto a nivel nacional como a nivel local.

Ámbito de acción 4



Brindar apoyo de cara a la movilización de recursos nacionales y facilitar a los prestadores de servicios acceso al crédito, a fin de ampliar el financiamiento nacional de los servicios y programas clave.

A los Gobiernos suele resultarles difícil asignar en sus presupuestos los fondos suficientes para aplicar plenamente las políticas convenidas. UNICEF trabaja con sus socios para resolver este problema y ayuda a identificar opciones para financiar los servicios y programas destinados a los niños. Esta labor incluye la asistencia para elaborar planes de financiamiento sectoriales que contribuyan a catalizar inversiones de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) y del sector privado. Si bien UNICEF deja la cuestión global de la generación de ingresos en manos de otros socios mejor situados para ello, contribuye en ámbitos tales como los planes de aseguramiento en salud, los impuestos al consumo de bienes como el tabaco y el alcohol, y otros enfoques no tradicionales para dotar de fondos a los servicios sociales. Actualmente está emergiendo una nueva esfera de trabajo para UNICEF: facilitar el acceso de los proveedores de servicios a préstamos comerciales en condiciones favorables, combinados o garantizados por donantes con objeto de ampliar los servicios clave y la adquisición de productos básicos.

El marco programático propone una teoría de cambio para la programación dirigida a influir en el PF4C que podría mejorar la contribución de estas iniciativas a los objetivos programáticos nacionales. Durante el diseño de los programas para los países, y mediante el uso de análisis de la situación, las oficinas de país pueden identificar las tareas prioritarias para influir en el PF4C a través de un proceso de tres pasos:

- determinar los objetivos de la labor dirigida a influir en el PF4C relacionados a eliminar los principales obstáculos de la GFP que impiden lograr alcanzar los resultados del programa para el país;
- decidir qué productos debe obtener la labor dirigida a influir en el PF4C y, para ello, plantearse qué cambios deben producirse y cuáles de ellos ofrecen más probabilidades de propiciar el resultado de eliminar los obstáculos de la GFP; y
- seleccionar las actividades que con más probabilidad propiciarán esos cambios, y ejecutarlas en colaboración con otras entidades.

UNICEF puede adoptar varias medidas clave que lo ayudarán a aplicar de forma eficaz el marco para influir en el PF4C.

En las recomendaciones siguientes se reflejan las amplias consultas celebradas con el personal de UNICEF en todos los niveles de la organización:

- reforzar o establecer alianzas estratégicas con los responsables nacionales de las decisiones acerca de la GFP, los actores influyentes (IFI, instituciones para el desarrollo y organizaciones de la sociedad civil) y las instituciones bancarias nacionales, regionales y mundiales;
- aumentar el conocimiento y la capacidad del personal de los programas y los equipos gerenciales de UNICEF en GFP, con el propósito de que evalúen los obstáculos que dificultan el logro de los objetivos de los programas nacionales al respecto; que implementen las respuestas dirigidas a influir en el PF4C como parte de un programa sectorial, un programa de política social o ambos; y que mejoren la comunicación, así como la promoción de los asuntos relacionados con este tipo de actividades. Estos objetivos se pueden lograr mediante la capacitación del personal, la contratación estratégica de nuevos trabajadores y la educación por pares;
- fomentar la planificación intersectorial del trabajo en colaboración con asociados gubernamentales y entre equipos de programas sectoriales o de políticas sociales, así como a nivel interno, y alentar el uso conjunto de productos, en los ámbitos pertinentes, para la implementación, el seguimiento y la elaboración de informes;
- utilizar las evaluaciones e investigaciones operacionales para obtener información acerca de las estrategias que hayan resultado eficaces y compartirlas en una comunidad de intercambio de prácticas sobre el PF4C; y
- mejorar el seguimiento de los resultados a través de una formulación y un uso más sólidos de los indicadores del módulo de evaluación de resultados (RAM) en todas las esferas del programa que hayan sido analizadas, y evaluar de qué forma la labor para influir en el PF4C ha contribuido a mejorar la prestación de servicios sociales, en particular a los niños más marginados.



Índice

Agradecimientos	iv
Prólogo	v
Resumen	vii
Siglas	xiv
Terminología	xv
1. Justificación de la labor de UNICEF para influir en el gasto público destinado a la infancia (PF4C)	1
2. Descripción general del marco PF4C	5
2.1 Meta, resultados y objetivos de la labor para influir en el PF4C	6
2.2 Principios estratégicos	7
2.3 Acciones básicas	12
2.4 Contextualización de las acciones dirigidas a PF4C	30
3. Recomendaciones clave para poner el marco en práctica	37
3.1 Alianzas	37
3.2 Gestión de la capacidad interna	39
3.3 Gestión de la rendición de cuentas	40
3.4 Gestión del conocimiento	41
3.5 Monitoreo y evaluación	41
Anexo I. Material de orientación de UNICEF para la programación técnica	44
Anexo II. La labor PF4C en los países que cuentan con comités nacionales	47
Bibliografía	49
Gráficos	
1. Descripción general del marco programático de UNICEF PF4C	5
2. Relación entre la gestión nacional de las finanzas públicas y los sistemas sectoriales	8
3. Intensidad orientativa de las acciones dirigidas a PF4C según el contexto y la capacidad	32
4. Monitoreo de los resultados de las iniciativas dirigidas a PF4C a lo largo de la teoría de cambio	43
Tablas	
1. Ejemplos de problemas de gestión de las finanzas públicas y de respuestas dirigidas a PF4C en favor de la salud materna, neonatal e infantil	3
2. Lista de las herramientas principales de generación de evidencia para el ámbito de acción 1	16
3. Lista de las herramientas principales para el ámbito de acción 2	22
4. Lista de las herramientas principales para el ámbito de acción 3	26
5. Lista de las herramientas principales para el ámbito de acción 4	30
6. Actividades que las oficinas de país de UNICEF deben llevar a cabo con medida y acciones alternativas	33
Recuadros	
1. Obstáculos habituales relacionados con la gestión de las finanzas públicas	1
2. Descripción general de las acciones básicas y las principales actividades de la labor PF4C	12

Siglas

AOD	Asistencia oficial para el desarrollo
cMYP	Plan Comprehensivo Multianual
DFID	Departamento de Desarrollo Internacional
DPP	documento del programa para el país
GAVI	Alianza Mundial para el Fomento de la Vacunación y la Inmunización
IBP	International Budget Partnership
IFI	institución financiera internacional
FMI	Fondo Monetario Internacional
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OMS	Organización Mundial de la Salud
PF4C	Gasto público destinado a la infancia (siglas en inglés)
RAM	módulo de evaluación de resultados
PEFA	Programa de Gasto público y Rendición de Cuentas
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
GFP	gestión de las finanzas públicas
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
SUN	Movimiento para el Fomento de la Nutrición
ODS	Objetivo de Desarrollo Sostenible
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
UE	Unión Europea
WASH	Agua, saneamiento e higiene

Terminología

La **gestión de las finanzas públicas** se refiere a la manera (el proceso presupuestario) en que los Gobiernos gestionan los recursos públicos (ingresos y gastos) y la repercusión de dichos recursos en la economía o la sociedad.

Los **procesos presupuestarios** hacen referencia, por lo general, al ciclo presupuestario anual, al marco de planificación presupuestaria y de gastos a mediano plazo, o a reformas presupuestarias como la descentralización fiscal y la presupuestación basada en el desempeño.

Las cuatro etapas del ciclo presupuestario son:

1. **formulación de los presupuestos:** el ministerio de Finanzas desempeña un papel central al materializar los objetivos amplios fijados por las políticas en metas financieras y preparar una propuesta presupuestaria basada en las solicitudes de los ministerios competentes;
2. **aprobación de los presupuestos:** el Parlamento o el Congreso debaten la propuesta y aprueban una ley;
3. **ejecución de los presupuestos:** los recursos se recaudan, se desembolsan y se gastan; el cumplimiento se garantiza a través de auditorías o controles internos; los flujos financieros se registran en la contabilidad y se elaboran informes sobre los progresos; y
4. **evaluación de los presupuestos:** los informes financieros públicos se someten al examen de organismos independientes, que luego remiten sus conclusiones al Parlamento o al Congreso.

Por labor dirigida a influir en el gasto público destinado a la infancia (PF4C) nos referimos a un 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 de mayor calado, más equitativos y sostenibles en favor de la infancia. Entre dichos recursos pueden incluirse los ingresos generales, la asistencia presupuestada para el desarrollo que se presta desde el extranjero y el financiamiento del sector privado.

Adecuación: los planes o programas relacionados con la infancia están completamente presupuestados; **eficiencia:** los fondos presupuestados se reciben de forma oportuna y se gastan minimizando las pérdidas y el despilfarro; **eficacia:** los fondos se gastan en tipos de servicio y formas de prestación que permiten obtener los resultados previstos con una buena relación costo-eficacia; **igualdad:** los fondos públicos se distribuyen concediendo la debida prioridad a las zonas y los grupos desfavorecidos; **transparencia:** los informes financieros son exhaustivos, oportunos y accesibles para los representantes políticos y los ciudadanos; **rendición de cuentas:** es posible hacer un seguimiento de los flujos de fondos hasta las dependencias que prestan los servicios, y los actores participantes son responsables del cumplimiento y los resultados dentro y fuera de la administración pública.

La **inversión pública en la infancia** se refiere a los gastos gubernamentales, tanto ordinarios como de capital, en servicios, programas e instituciones esenciales para lograr los objetivos nacionales relativos a la infancia. 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 (tasas, tarifas pagadas por los usuarios) y, por tanto, no tiene el mismo significado que en los mercados financieros.

El **PF4C** comprende las asignaciones presupuestarias o los gastos en servicios y programas cuyo objetivo es beneficiar a la infancia o que, al menos en parte, tienen en cuenta las necesidades específicas de los niños. Como ejemplos de los primeros pueden mencionarse los servicios de salud materna y neonatal y los programas de transferencias en efectivo para mejorar la nutrición; y como ejemplos de los segundos, los programas de agua, saneamiento e higiene (WASH) dirigidos a zonas con una elevada prevalencia de diarrea entre los niños pequeños.



1. Justificación de la labor de UNICEF para influir en el gasto público destinado a la infancia (PF4C)

Las decisiones de los Gobiernos relativas a cómo financiar las políticas y los servicios sociales resultan fundamentales para los niños y para el desarrollo equitativo en general. Si las asignaciones son insuficientes, se concentran en los grupos con más recursos o se utilizan de forma inadecuada, todos los niños —y sobre todo los más desfavorecidos— corren el riesgo de perder el acceso a los servicios y programas que les permiten sobrevivir y prosperar, aprender, estar protegidos contra la violencia y la explotación, vivir en un entorno seguro y limpio y disfrutar de oportunidades igualitarias en la vida.

Muchos de los obstáculos que impiden mejorar los resultados en favor de la infancia están directamente relacionados con problemas de gestión de las finanzas públicas (GFP).

Si los Gobiernos no tienen en cuenta los costos a largo plazo de prevenir la violencia y la explotación y luchar contra ellas, es posible que haya una escasa presencia de trabajadores sociales sobre el terreno y que los servicios de protección de la infancia sean deficientes. Los niños podrían recibir una educación de mala calidad a causa del elevado absentismo de los docentes, el cual, a su vez, posiblemente se deba a los retrasos en el pago de los salarios ocasionados por un flujo de financiamiento inadecuado. Tal vez los niños no puedan recibir la atención sanitaria que necesitan a raíz de la falta de suministros esenciales ocasionada por un deficiente cálculo de los costos o por la distribución desigual de los fondos. Puede que los Gobiernos consideren la malnutrición una cuestión prioritaria, pero no asignen fondos suficientes a las intervenciones multisectoriales necesarias para hacerle frente. En el recuadro 1 se expone toda la variedad de problemas de GFP y los obstáculos que plantean.

En algunos países, estos problemas se ven agravados por los cambios en las tendencias del financiamiento externo. En numerosos países en los que se ejecutan programas de UNICEF, el aumento del PIB per cápita, los cambios en las modalidades de la AOD y su disminución (por ejemplo, cada vez son más

Recuadro 1

Obstáculos habituales relacionados con la gestión de las finanzas públicas

- 1. Baja prioridad presupuestaria debido** a que los responsables de las decisiones financieras no son plenamente conscientes de la necesidad económica de invertir en los niños.
- 2. Insuficiente asignación presupuestaria** para aplicar los planes relacionados con la infancia.
- 3. Gastos ineficientes** debido a retrasos en los desembolsos, utilidades encubiertas y problemas en las adquisiciones.
- 4. Gastos ineficaces**, ya que se financian intervenciones de elevado costo y escasa repercusión, o gastos fragmentados cuando se requieren intervenciones multisectoriales (por ejemplo, en el ámbito de la nutrición).
- 5. Asignación no equitativa de los recursos y**, como resultado, una menor inversión y servicios de peor calidad para las zonas o poblaciones desfavorecidas.
- 6. Rendición de cuentas deficiente**, agravada por la escasa transparencia de los presupuestos o participación ciudadana.

los países que dejan de depender de donantes para sus adquisiciones de productos básicos vitales y las financian con sus propios recursos) han puesto aún más de relieve la importancia de los recursos públicos nacionales para las políticas y los servicios sociales.

La labor de UNICEF para influir en el PF4C acomete estos retos relacionados con la GFP a fin de lograr resultados estratégicos en todas las esferas de programación. Esta labor, llevada a cabo por casi todas las oficinas de país en contexto de ingresos altos, medianos y bajos, abarca:

1. la colaboración con los responsables de las decisiones financieras, con objeto de que los compromisos normativos relacionados con los niños se reflejen mejor en los procesos presupuestarios;
2. las iniciativas para ayudar a los homólogos sectoriales a identificar formas rentables y equitativas de prestar los servicios y suministrar los productos básicos vitales, y planificarlas, calcular su costo y presupuestarlas; y
3. mejorar el flujo y la utilización de los recursos presupuestados para la prestación de los servicios, en particular a nivel subnacional.

Este trabajo con frecuencia desarrolla o complementa el de los actores principales relacionados con la GFP, incluidas las instituciones financieras internacionales (IFI) y los socios bilaterales, y emplea las herramientas de GFP existentes añadiéndoles una perspectiva centrada en la infancia. La tabla 1 muestra que los obstáculos que impiden el acceso a los servicios de salud materna, neonatal e infantil pueden atribuirse a problemas de GFP y que las respuestas para influir en el PF4C pueden ayudar a eliminarlos si se complementan con otras intervenciones dirigidas al fortalecimiento del sistema de salud. Las iniciativas nacionales se ven facilitadas por los esfuerzos regionales y mundiales encaminados a reforzar los compromisos políticos, hacer un seguimiento de los compromisos de financiamiento para el desarrollo relacionados con la infancia (Naciones Unidas, 2016) y proporcionar financiamiento puente para la adquisición de productos básicos esenciales para los niños.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible aporta un impulso adicional a las iniciativas de UNICEF para influir en el PF4C. Crea la demanda de un mejor uso de los fondos públicos, con miras a lograr resultados de mayor calado y más equitativos en favor de la infancia. La movilización de recursos nacionales, el seguimiento del gasto público y la presentación de informes al respecto constituyen elementos centrales tanto de los medios de implementación de los ODS como de la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre el financiamiento para el Desarrollo (Naciones Unidas, 2015). Se espera que el enfoque en la equidad y los datos desagregados aumenten las exigencias relativas al seguimiento tanto de los resultados como de la inversión en los niños, sobre todo los desfavorecidos.

El Comité de los Derechos del Niño también promueve activamente la mejora del PF4C. En el artículo 4 de la Convención sobre los Derechos del Niño se insta a los Estados a invertir en los derechos del niño “hasta el máximo de los recursos disponibles”. La observación general núm. 19 (Comité de los Derechos del Niño, 2016) sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño guía a los Estados Miembros en lo relativo al cumplimiento de esta obligación y la presentación de los informes correspondientes. Asimismo, proporciona orientaciones específicas para que hagan efectivos los derechos de los niños en cada etapa del proceso presupuestario, así como para la movilización nacional de recursos adicionales. Al aplicar el presente marco programático, las oficinas de país de UNICEF pueden contribuir a ese proceso.

Tabla 1

Ejemplos de problemas de gestión de las finanzas públicas y de respuestas dirigidas a influir en el PF4C en favor de la salud materna, neonatal e infantil

Síntomas	Problemas de GFP	Soluciones o respuestas dirigidas a influir en el PF4C	Supuestos y respuestas complementarias de UNICEF
<p>Presupuesto nacional destinado a la salud materna, neonatal e infantil escaso o en disminución</p> <p>Elevada dependencia de donantes</p> <p>Elevados desembolsos directos</p>	<ul style="list-style-type: none"> Generación de ingresos insuficiente El presupuesto carece de datos sobre salud materna, neonatal e infantil y le asigna una baja prioridad Vínculo débil entre la política o el plan y el presupuesto 	<ul style="list-style-type: none"> Medida para generar ingresos, por ejemplo, fondos de aseguramiento en salud Mejora de los datos presupuestarios sobre salud materna, neonatal e infantil Asignación presupuestaria acorde con la prioridad en materia de salud 	<ul style="list-style-type: none"> Existe un compromiso político Existe margen fiscal Existen políticas o planes basados en pruebas y en resultados Existen mecanismos de mancomunación de riesgos La disminución de la asignación presupuestaria no es resultado de un ahorro logrado gracias a un aumento de la eficiencia (por ejemplo, a través de la reducción de los costos de adquisición)
<p>Escasez de productos básicos y personal esenciales en ciertas regiones o distritos</p>	<ul style="list-style-type: none"> Distribución no equitativa de los subsidios centrales No se han calculado los gastos operacionales necesarios para la distribución efectiva de los suministros Cálculo inadecuado del costo de los insumos Mandato no financiado durante la descentralización 	<ul style="list-style-type: none"> Mejora del enfoque en la equidad en el diseño de los subsidios centrales Cálculo de los costos de los sistemas en el plano subnacional Ayuda a los gobiernos locales en la elaboración de los presupuestos 	<ul style="list-style-type: none"> Se corrigen las deficiencias en la capacidad para ejecutar los presupuestos Se apoya la centralización de las adquisiciones, incluso en contextos de gestión descentralizada Acceso a los servicios de adquisiciones de UNICEF, si procede
<p>Problemas frecuentes de desabastecimiento de productos básicos esenciales</p> <p>Retrasos en los pagos a los trabajadores de la salud</p>	<ul style="list-style-type: none"> Planificación deficiente de los presupuestos Retrasos en los desembolsos presupuestarios Falta de información sobre el flujo y la utilización de los gastos Utilidades encubiertas en los gastos 	<ul style="list-style-type: none"> Mejora de la planificación y la ejecución de los presupuestos Evaluación de seguimiento del flujo financiero a fin de identificar las utilidades encubiertas y fundamentar la planificación presupuestaria 	<ul style="list-style-type: none"> Se mejoran los sistemas de pago Existen y se utilizan sistemas de prefinanciamiento Se fortalece la cadena de suministro Otras entidades (por ejemplo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]) ponen en marcha iniciativas contra la corrupción
<p>Escasa utilización de los servicios de salud en algunas comunidades</p>	<ul style="list-style-type: none"> Cobertura ineficaz y baja calidad de los servicios, en parte debido a un deficiente desempeño de los gastos 	<ul style="list-style-type: none"> Apoyo al financiamiento basado en el desempeño Empoderar a las comunidades para que vigilen el empleo de los fondos 	<ul style="list-style-type: none"> Las asignaciones reflejan las necesidades locales Existen mecanismos para recabar opiniones Se eliminan los obstáculos que dificultan el financiamiento procedente del sector privado Mejora de las prácticas sanitarias a través de la comunicación para el desarrollo



KING

2. Descripción general del marco para influir en el PF4C

El marco para influir en el PF4C proporciona un enfoque unificado para repercutir en los recursos nacionales que se invierten en la infancia, en apoyo de los objetivos estratégicos de UNICEF. El marco establece los propósitos y objetivos generales de la labor correspondiente e identifica las acciones básicas y los principios fundamentales necesarios para lograrlos, entre los que se incluyen enlaces a herramientas y orientaciones técnicas. El documento proporciona, asimismo, orientaciones prácticas para ayudar a las oficinas de país a i) incorporar mejor la labor dirigida a influir en el PF4C en los programas por países, ii) integrar las iniciativas sectoriales e intersectoriales y iii) gestionar mejor los resultados.

A fin de fomentar alianzas eficaces con otras entidades, el marco aclara el nicho de UNICEF a partir de su mandato y sus puntos fuertes específicos: su conocimiento de la infancia, sus conocimientos técnicos y alianzas sectoriales —por ejemplo, para las adquisiciones públicas de productos básicos vitales—, su amplia presencia sobre el terreno, el contacto con la comunidad y su enfoque innovador.

En el gráfico 1 se muestra una descripción general del marco, y a continuación se describe más detalladamente su contenido. Las orientaciones programáticas técnicas vigentes y previstas se referencian a lo largo de todo el documento y se enumeran en el anexo I. Los comités nacionales de UNICEF también pueden aplicar numerosos apartados del marco como parte de su labor de promoción de políticas nacionales. El anexo II aporta más ideas en apoyo de estas iniciativas.

Gráfico 1 Descripción general del marco programático de UNICEF para influir en el PF4C



2.1 Meta, resultados y objetivos de la labor para influir en el PF4C

La meta principal del marco programático para influir en el PF4C es hacer efectivos los derechos de los niños fomentando el mejor uso posible de los presupuestos públicos. El documento está en consonancia con la [observación general núm. 19 del Comité de los Derechos del Niño](#) sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño.

Los resultados del marco para influir en el PF4C contribuyen a lograr los resultados establecidos en el Plan Estratégico de UNICEF para 2018-2021. A través del apoyo a los Gobiernos y la labor para influir en ellos con objeto de eliminar los obstáculos nacionales relacionados con la GFP, las iniciativas en materia de PF4C permiten que los niños sobrevivan, prosperen, aprendan, estén protegidos, vivan en un entorno seguro y limpio, y disfruten de oportunidades equitativas en la vida.

Estos resultados se logran trabajando en favor de cinco objetivos, que reflejan en gran medida los propósitos generales de la gestión de las finanzas pública, así como los principios establecidos en la observación general núm. 19 del Comité de los Derechos del Niño:

1. la asignación de los recursos necesarios para la plena aplicación de las políticas y los programas relacionados con los niños, incluida la movilización de recursos adicionales;
2. una mayor eficiencia del PF4C, mediante la puntualidad de los desembolsos y la reducción de las utilidades encubiertas;
3. la adopción de presupuestos basados en los resultados y de enfoques centrados en el uso óptimo de los recursos, a fin de lograr una mayor eficacia del PF4C;
4. una mejor distribución de los recursos, con objeto de promover un gasto equitativo, con especial atención a las zonas y los grupos desfavorecidos;
5. el empoderamiento de los ciudadanos, incluidos los niños y los adolescentes, para que vigilen los procesos presupuestarios y participen en ellos, con miras a aumentar la transparencia del gasto público y la rendición de cuentas en la materia.

Se insta a las oficinas de UNICEF a que no se limiten al primer objetivo, ya que la mejora de la equidad y el uso de las asignaciones existentes con frecuencia reporta frutos aún mayores. Si bien las iniciativas para incrementar los recursos destinados a la infancia a veces son necesarias, por sí solas no tienen sentido si no se procura que se asignen de forma equitativa y se gasten adecuadamente. Por ejemplo, la inversión de una dotación adicional de fondos destinados a la salud infantil en un hospital pediátrico de la capital tendrá poca o ninguna repercusión en la vasta mayoría de los niños. Las labores para obtener fondos adicionales también pueden constituir un juego de suma cero si la asignación total destinada a los sectores sociales sigue siendo la misma. Numerosos Gobiernos acogen con agrado las iniciativas dirigidas a que los presupuestos públicos se gasten adecuadamente y logren la repercusión prevista, y las oficinas de país pueden cobrar impulso si se centran en los objetivos de la eficiencia, la eficacia y la equidad, los cuales también tienen más probabilidades de traducirse en resultados medibles en favor de la infancia. El objetivo final —el aumento de la transparencia y la rendición de cuentas— contribuye, por supuesto, al logro de los cuatro primeros.

2.2 Principios estratégicos

Un examen sistemático de las actividades de las oficinas de país dirigidas a influir en el PF4C en un período de cinco años ha permitido identificar un conjunto de prácticas eficaces¹. Estas lecciones, a su vez, conducen a los tres principios estratégicos que sustentan el marco y sus acciones básicas.

Principio 1

Basar la programación dirigida a influir en el PF4C en la forma en que se adoptan las decisiones de gestión de las finanzas públicas en los países

Las oficinas de país que emprenden actividades relativas al PF4C con el propósito de influir en las decisiones presupuestarias deben contar con conocimientos adecuados sobre cómo se toman en realidad esas decisiones en sus contextos nacionales. Por ejemplo, prestar asistencia a un ministerio de Asuntos Sociales para calcular los costos de un plan sectorial raramente da buenos resultados, a no ser que también se tenga claro qué información y cuándo la necesita el Ministerio de Finanzas, con miras a influir en las asignaciones. Si las oficinas de UNICEF cuentan con un plan claro para usar la evidencia generada en apoyo de las solicitudes presupuestarias de los ministerios respectivos, existen mayores probabilidades de lograr cambios positivos en las asignaciones presupuestarias que favorezcan la ejecución de planes y programas centrados en los niños.

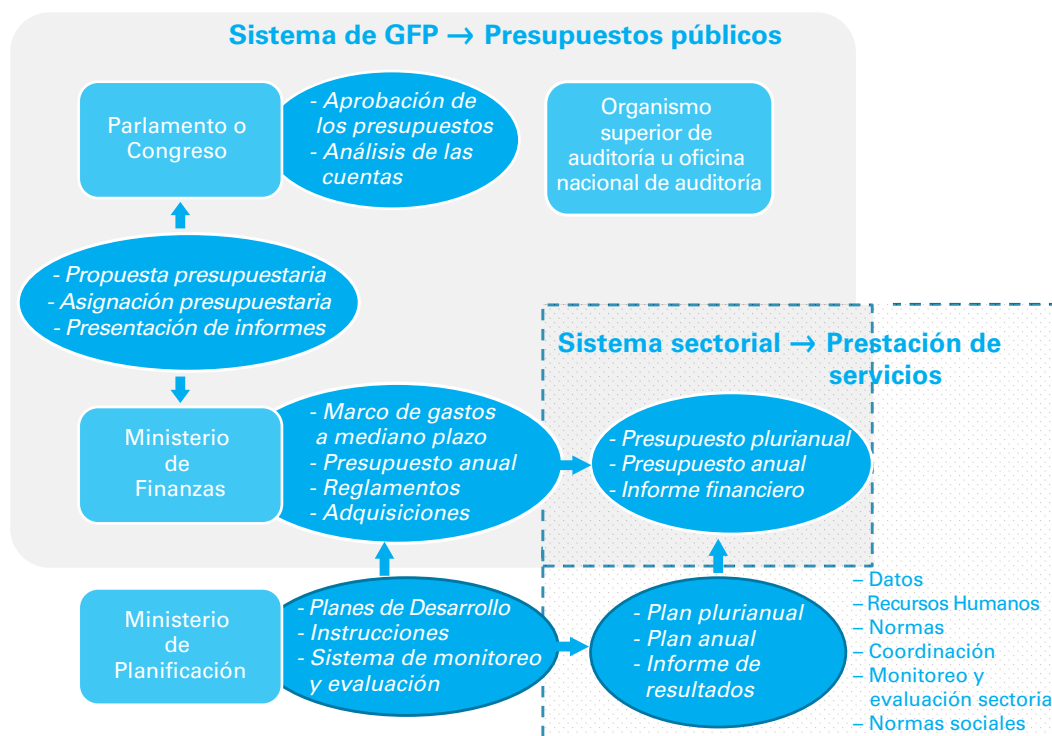
La programación dirigida a influir en el PF4C debe basarse en un conocimiento claro de las deficiencias en la GFP que obstaculizan el logro de resultados en favor de la infancia. Asimismo, debe tener en cuenta el ciclo presupuestario, las instrucciones y la forma de trabajar del ministerio de Finanzas y las funciones respectivas de los distintos ministerios, así como de las autoridades locales con responsabilidades en materia de planificación y presupuestación. Las decisiones sobre la cantidad de fondos que se asignarán a cada sector o a los niveles gubernamentales inferiores se adoptan a través de los procesos presupuestarios, las leyes y los reglamentos supervisados por el ministerio de Finanzas y el Parlamento. Por tanto, prestar asistencia a estos socios y procesos constituye un paso fundamental para asegurar que los propios compromisos normativos públicos en relación con la infancia se reflejen plenamente en sus marcos presupuestarios y en la formulación y ejecución de sus presupuestos. Esta labor puede facilitar al ministerio competente y al gobierno local el acceso al financiamiento, así como promover pasos hacia una mayor equidad en las asignaciones y una mejor ejecución, como se refleja en la intersección de los dos recuadros del gráfico 2 a continuación. Un mejor conocimiento de los actores y los procesos clave resulta especialmente importante para la eficacia de la programación en materia de PF4C, en la que, para lograr un resultado en favor de los niños se requieren inversiones coordinadas, si no integradas, y multisectoriales (por ejemplo, nutrición, protección de la infancia, bienestar social e igualdad de género).

Un resultado adicional de adoptar este principio es evitar la programación compartimentada.

Las acciones básicas para influir en el PF4C están estrechamente interrelacionadas y funcionan de forma sinérgica. Una acción aislada presenta muchas menos posibilidades de lograr resultados que un enfoque más estratégico que combine dos o más tareas y se lleve a cabo con una clara comprensión de cómo se adoptan en realidad las decisiones sobre las finanzas públicas.

1. Véanse ejemplos en *A Global Stocktake of UNICEF's programmatic activities on public finance for children* (Cummins y Chai, 2014) y en los informes anuales de resultados en materia de inclusión social (UNICEF, 2015 y 2016)

Gráfico 2 Relación entre la gestión nacional de las finanzas públicas y los sistemas sectoriales



Principio 2

Añadir valor a la gestión general de las finanzas públicas al hacer hincapié en los vínculos con los resultados finales en favor de la infancia

Un examen de las actividades en curso para influir en el PF4C revela que la repercusión suele ser de mayor calado cuando UNICEF aprovecha reformas más amplias en la GFP y añade valor a través de sus conocimientos en materia de programación y sus estrechas relaciones de trabajo con los ministerios correspondientes. En Ghana, por ejemplo, UNICEF, apoyándose en su colaboración con el Ministerio de Género, Protección de la Infancia y Asuntos Sociales en el programa nacional de transferencias en efectivo de la iniciativa de Fomento de los Medios de Vida para Combatir la Pobreza (LEAP), contribuyó a la reforma gubernamental de los subsidios a los combustibles, que habían demostrado ser costosos pero poco eficaces para reducir la pobreza. Las iniciativas de UNICEF permitieron destinar una parte de los ahorros conseguidos gracias al aumento de la eficiencia a la ampliación del programa LEAP para que llegara a millones de niños, al tiempo que mejoraron la eficiencia y la sostenibilidad del gasto público (véase la página 10).

Otros ejemplos procedentes de los países en los que UNICEF ejecuta programas demuestran que esta labor puede añadir valor a la gestión nacional de las finanzas públicas a través

del desarrollo de la capacidad de los ministerios competentes para vincular los planes sectoriales con los presupuestos y utilizar los sistemas de información para comparar el gasto con los resultados. Este aspecto con frecuencia entraña prestar atención a la planificación, la presupuestación y fortalecimiento general del sistema del sector en cuestión, como se representa en la parte inferior derecha del gráfico 2. En Camboya, por ejemplo, sobre la base del apoyo continuo que proporciona al sector de educación, UNICEF ayudó a desarrollar capacidades de los principales actores del sector para vincular la elaboración de planes inclusivos con la presupuestación, así como en materia de gestión financiera en el ámbito de los distritos y las escuelas. El aumento de la capacidad de los directores de escuela y el personal de los distritos, especialmente en las provincias con un desempeño deficiente, allanó el camino para mejorar la educación, y UNICEF sigue centrándose en obtener más recursos para las escuelas de las provincias pobres y en respaldar la planificación financiera en el plano escolar. Otros socios, como el Banco Mundial y algunos organismos bilaterales, suelen brindar apoyo a los sistemas de GFP en general; el enfoque más específico de UNICEF complementa y respalda esas iniciativas y puede ser beneficioso para ellas.

Principio 3

Prestar más atención a los presupuestos descentralizados, incluidos los flujos de fondos dirigidos a los niveles locales

Existen oportunidades importantes para influir en la adopción de decisiones presupuestarias a escala subnacional. Las actividades dirigidas a influir en el PF4C habitualmente están a cargo de las oficinas de país y se llevan a cabo a nivel nacional; este enfoque, sin duda, ha resultado útil en numerosas circunstancias. Al mismo tiempo, la experiencia sugiere que las actividades de apoyo a los presupuestos y a los flujos de fondos descentralizados pueden resultar fructíferas, en especial si la descentralización ya está en marcha o se encuentra en una fase avanzada. Por ejemplo, en Moldova, UNICEF favoreció las políticas públicas de descentralización fiscal, al tiempo que trabajó con los gobiernos locales en la preparación de presupuestos que tuvieran en cuenta las necesidades de los niños y que permitieran financiar servicios y programas clave para lograr resultados en favor de la infancia (véase la página 33). También existen situaciones en las que el Gobierno central acaba de establecerse, y su alcance más allá de la zona de la capital es limitado. En Somalia, por ejemplo, UNICEF trabajó con gobiernos provinciales a fin de elaborar planes para el sector de educación y calcular sus costos con un enfoque participativo y basado en actividades, lo que permitió preparar planes financieros subsectoriales y, en última instancia, obtener los recursos necesarios para la ejecución, lo que dio como resultado la mejora de los indicadores de educación (véase la página 11).

Aun cuando las decisiones sobre los flujos de fondos se adopten en el plano central, es posible que la ejecución propiamente dicha se lleve a cabo a través de dependencias subnacionales; por tanto, ayudarlas a gestionar los recursos asignados y a obtener una mayor eficiencia en las adquisiciones puede reportar verdaderos beneficios. Esto puede lograrse mediante la mejora **de la capacidad de los gobiernos locales o los municipios y de los ciudadanos en materia de presupuestación y rendición de cuentas centradas en la infancia. Asimismo, puede prestarse un apoyo similar a través de las oficinas subnacionales de los ministerios sectoriales, a fin de mejorar la prestación local de los servicios cuando estos siguen gestionándose de forma centralizada. En Uganda, por ejemplo, UNICEF participó**



© UNICEF/UN031887/E ADEMUYIWA

La oficina de UNICEF en Ghana aprovecha la reforma económica gubernamental para reorientar el presupuesto nacional destinado a ampliar la cobertura del programa de transferencias en efectivo para las familias pobres

En Ghana, UNICEF colaboró estrechamente con los ministerios sociales en un programa nacional de transferencias en efectivo (LEAP), que demostró su eficacia para reducir la pobreza y la desigualdad infantiles. No obstante, la ineficiencia y la inequidad de las asignaciones del presupuesto público impidieron seguir avanzando en la reducción de la pobreza. Al mismo tiempo, el país se enfrentaba a dificultades económicas y fiscales considerables, por lo que el Gobierno emprendió un programa de reforma económica, con el respaldo del Fondo Monetario Internacional (FMI), dirigido a reducir el déficit fiscal y mejorar la eficiencia general del gasto público. El programa incluía una reforma de los subsidios a los combustibles, que habían demostrado ser costosos y poco eficaces para reducir la pobreza.

En 2013 y 2014, UNICEF, en colaboración con el Banco Mundial y otras entidades, llevó a cabo una simulación de las posibles repercusiones de la reforma del subsidio a los combustibles en la pobreza y la desigualdad, y concluyó que la ampliación de la iniciativa LEAP a 500.000 hogares, financiada con una parte del ahorro conseguido al reducir los subsidios a los combustibles, podría

proteger en la práctica a las familias más pobres de los efectos de la reforma y ayudar a más de 600.000 personas adicionales a salir de la pobreza. A raíz de ello, UNICEF inició una serie de diálogos de alto nivel con las instancias superiores del Gobierno —el Ministerio de Finanzas, el Ministerio de Protección Social y la Presidencia—, así como con el FMI durante el diseño de un programa de préstamos de 918 millones de dólares.

Las iniciativas de UNICEF en materia de generación de evidencia y abogacía condujeron a la inclusión de un parámetro de referencia específico para ampliar la iniciativa LEAP en el marco del programa respaldado por el FMI y cuadruplicar su presupuesto, de modo que en 2018 las transferencias en efectivo abarcaran a 550.00 hogares en situación de pobreza extrema, frente a 77.000 en 2013. A su vez, la ampliación impulsó un apoyo generalizado al proceso de reformas públicas. Así, las iniciativas de UNICEF permitieron establecer, como componente central de la estrategia de desarrollo nacional del Gobierno, un sistema de protección social financiado de forma sostenible, al tiempo que favorecieron la mejora de la eficiencia y la sostenibilidad del gasto público.



© UNICEF/UN060464/KNOWLES-COURSN

La oficina de UNICEF en Somalia fortalece la capacidad de gestión de las finanzas públicas de las autoridades subnacionales a fin de aumentar el gasto en educación

En Somalia, las inversiones públicas no habían estado a la par del aumento de la demanda de educación, lo que dio lugar a un incremento de las tasas de deserción escolar y a la limitación del acceso para los pobres. Esta situación se vio agravada por la reducida capacidad para gestionar las finanzas públicas del Gobierno Federal de Somalia, así como por su limitado alcance en el país. Si bien el Gobierno Federal era de reciente creación, los gobiernos subnacionales de Somaliland y Puntland llevaban más tiempo establecidos y requerían enfoques adaptados a las características de cada región.

En 2010, UNICEF comenzó a prestar apoyo financiero y técnico a los gobiernos subnacionales de Somaliland y Puntland con miras a fortalecer su capacidad para gestionar las finanzas públicas,

y al mismo tiempo emprendió su colaboración con las autoridades educativas en la elaboración de estrategias y planes financieros para el sector. UNICEF trabajó con ellas en la preparación de orientaciones presupuestarias que tuvieran en cuenta las necesidades de los niños, las cuales fueron ratificadas por ambos gobiernos. Las orientaciones influyeron en la elaboración de planes estratégicos quinquenales para el sector de la educación —cuyo costo se calculó empleando un enfoque participativo y basado en actividades—, y más adelante dieron lugar a planes financieros subsectoriales.

En conjunto, estas iniciativas propiciaron una ampliación sostenida de las inversiones en educación, las cuales pasaron del 6,7% al 12% en Somaliland y del 2% al 8% en Puntland entre 2011 y 2013, y mejoraron los indicadores de educación.

en la puesta en marcha de un sistema para hacer un seguimiento de las asignaciones presupuestarias hasta el nivel de los distritos y compararlas con los principales indicadores relativos a la infancia, y en la actualidad está empleando esta información para ayudar a las autoridades locales a mejorar el uso de los fondos recibidos (véase la página 20). En algunos sectores, como el de salud, puede que otros actores cuenten con ventajas comparativas a la hora de facilitar el establecimiento de sistemas nacionales, y UNICEF, por su parte, añade valor respaldando la ampliación de los sistemas en el plano subnacional.

2.3 Acciones básicas

Esta sección presenta las cuatro acciones básicas que, en conjunto, constituyen la base de la programación y las actividades de promoción nacionales para influir en el PF4C: 1) prestar asistencia en la generación de datos y evidencia, 2) participar en los procesos de elaboración de presupuestos, 3) empoderar a la ciudadanía y 4) brindar apoyo de cara a la movilización de recursos y el financiamiento nacionales. El recuadro 2 proporciona una descripción general de las acciones básicas y las actividades clave, las cuales se describen en detalle a continuación.

Recuadro 2

Descripción general de las acciones básicas y las principales actividades de la labor para influir en el PF4C

Ámbito de acción 1: Prestar asistencia en la generación de datos y evidencia que permitan abogar por el aumento y la mejora del PF4C y fundamentar reformas sectoriales.

- prestar asistencia para la medición sistemática del gasto destinado a la infancia, el déficit de recursos (incluido el cálculo de los costos) y el desempeño del gasto, y vincularlos con los datos sobre los resultados en favor de la infancia;
- dialogar con los principales órganos de decisión financiera de todos los niveles gubernamentales, con objeto de promover una mayor conciencia sobre los derechos del niño y sobre la necesidad de invertir en la infancia; y
- apoyar a los socios para el desarrollo en el empleo de evidencia en las reformas sectoriales y las decisiones justificativas de los presupuestos.

Ámbito de acción 2: Participar en el proceso de elaboración de presupuestos a fin de influir en las decisiones sobre las asignaciones, apoyarlas y mejorar el desempeño del gasto

- ayudar al ministerio de Finanzas a armonizar las leyes y políticas presupuestarias con las prioridades relacionadas con los niños, y a los ministerios competentes y los gobiernos locales a preparar presupuestos con base empírica;
- desarrollar la capacidad de los parlamentarios para la aprobación de los presupuestos y la supervisión; y
- prestar asistencia al Ministerio de Finanzas en el seguimiento del gasto, y a los organismos de ejecución en la mejora de la planificación financiera adaptada a la infancia y la correspondiente presentación de informes.

Recuadro 2 (cont.)

Ámbito de acción 3: Empoderar a los ciudadanos —incluidos los niños y los adolescentes—, las comunidades y las organizaciones de la sociedad civil para que vigilen el gasto y participen en los procesos presupuestarios nacionales o locales

- promover el acceso público a los datos pertinentes y fomentar el diálogo en torno a las iniciativas de presupuesto abierto de las organizaciones de la sociedad civil;
- facilitar la elaboración participativa de los presupuestos en especial en el plano local y, a tal fin, ayudar a las instituciones que defienden los derechos de los niños a examinar las propuestas presupuestarias y los informes de ejecución; y
- desarrollar las capacidades de las comunidades y los ciudadanos para informarse y hacer un seguimiento de cómo se gastan los fondos públicos y de si se gastan apropiadamente, y trabajar con los gobiernos locales a fin de establecer mecanismos para recabar opiniones.

Ámbito de acción 4: Brindar apoyo de cara a la movilización de recursos nacionales y facilitar a los prestadores de servicios acceso al crédito, a fin de ampliar el financiamiento nacional de los servicios y programas.

- prestar asistencia en la elaboración de modalidades y planes financieros sectoriales;
- favorecer el diseño de paquetes de servicios y programas destinados a los niños y el cálculo de su costo, con miras a facilitar la movilización de ingresos para fines específicos (por ejemplo, el seguro médico y los impuestos al consumo de bienes como el tabaco y el alcohol); y
- reunir a los posibles acreedores y socios para el desarrollo con objeto de facilitar el acceso de los Gobiernos al prefinanciamiento de productos básicos esenciales, y el acceso de los proveedores de servicios a préstamos comerciales en condiciones favorables o garantizados por donantes con objeto de ampliar los modelos de servicio que resulten viables.

Ámbito de acción 1



Prestar asistencia en la generación de datos y evidencia que permitan abogar por el aumento y la mejora del PF4C y fundamentar reformas sectoriales.

UNICEF suele aprovechar sus conocimientos sobre la infancia para elaborar propuestas de inversión, en las que pone de manifiesto los beneficios sociales y económicos de intervenciones y servicios clave, así como el costo de la inacción, y de este modo genera evidencia pruebas para las actividades de promoción. También son habituales las evidencias de tipo más operacional: por ejemplo, las oficinas de país que apoyan reformas en los sectores de salud, educación o protección social con frecuencia realizan simulaciones de modelos de prestación de servicios con una buena relación costo-eficacia y equitativos. También trabajan en la generación de evidencia que demuestre que el déficit de fondos, las desigualdades en la asignación de fondos o la falta de eficiencia dan pie a la ineficacia en la prestación de los servicios y a resultados insatisfactorios con respecto a la infancia. Para ello, se compara el gasto público sectorial con los resultados conseguidos en favor de la infancia en el plano nacional o subnacional.

En el caso de algunos objetivos específicamente centrados en los niños que abarcan a los sectores de educación y de salud, existen herramientas y bases de datos mundiales de las que pueden servirse las oficinas de UNICEF² y que pueden aplicar a los subsectores centrados en los niños, como el de la salud materna, neonatal, infantil y adolescente. Las orientaciones técnicas de UNICEF sobre las herramientas sectoriales (por ejemplo, las [herramientas de análisis del gasto público para el sector del agua, el saneamiento y la higiene](#)) ayudan a las oficinas a seleccionar las más apropiadas y a aplicarlas. Esto no ocurre en el caso de otros objetivos, como la nutrición, la protección de la infancia y el bienestar social, o el objetivo más amplio de invertir en la infancia. UNICEF se esfuerza de manera sistemática por elaborar herramientas de diagnóstico de la GFP centradas en los niños que permitan aumentar la visibilidad y la prioridad de las inversiones en los niños, pero que también permitan a los actores externos vigilar mejor la aplicación de los ODS y el ejercicio de los derechos de los niños en los países y presentar informes al respecto. Entre los ejemplos cabe mencionar [la medición del PF4C](#) y la evaluación del gasto multisectorial (por ejemplo, el análisis financiero comparado de la protección de la infancia y el [análisis del alcance del presupuesto destinado a poner fin al matrimonio infantil](#)).

Dicha información solo resulta útil si llega a las personas adecuadas y se emplea en la adopción de decisiones, y cada vez es más frecuente que, para tal fin, las oficinas de país entablen diálogos con los ministerios de Finanzas, los comités presupuestarios parlamentarios y otras entidades. Idealmente, el trabajo analítico se lleva a cabo en colaboración con contrapartes gubernamentales, aunque también es conveniente elaborar e intercambiar evidencias con la sociedad civil y con los socios para el desarrollo, en especial aquellos que prestan ayuda presupuestaria, con objeto de que puedan emplear las conclusiones en sus propios debates y actividades de promoción ante los Gobiernos. Una tendencia que está en alza es presentar la información consolidada pertinente en “informes presupuestarios” que el Gobierno, la sociedad civil y otras entidades pueden emplear —y que pueden emplearse al trabajar con ellos— para fundamentar las decisiones presupuestarias más allá de las actividades de promoción.

Este ámbito de acción ha prevalecido en las actividades dirigidas a influir en el PF4C, y suele resultar necesario para poder actuar en los otros tres ámbitos. Numerosos aspectos de este ámbito de acción resultan pertinentes en todos los contextos nacionales, incluidos los países de ingresos altos a través de las actividades de promoción de los comités nacionales de UNICEF.

Consejos útiles



El acceso a los datos presupuestarios pertinentes suele presentar dificultades —véase el índice de presupuestos abiertos para comprobar si la falta de disponibilidad de información presupuestaria puede representar un problema en su trabajo—. Las oficinas de UNICEF en los países pueden aumentar las posibilidades de acceso por medio de:

2. Por ejemplo, la base de datos global sobre gasto en salud de la OMS y la base de datos sobre gasto en educación del Instituto de Estadísticas de la UNESCO.



La oficina de UNICEF en Bangladesh institucionaliza la presupuestación centrada en la infancia a fin de influir en las decisiones sobre asignaciones presupuestarias

El Gobierno de Bangladesh estaba firmemente comprometido, tanto en el ámbito jurídico como en sus políticas, con el cuidado y el bienestar de los niños, que constituyen alrededor del 40% de la población. No obstante, esto no se reflejaba adecuadamente en los procesos de GFP, sobre todo en la formulación de los presupuestos, de modo que las intenciones de sus políticas pocas veces se traducían en las inversiones necesarias.

En 2012, UNICEF llevó a cabo una campaña activa de sensibilización ante las principales autoridades decisorias, entre ellas el Ministerio de Finanzas, fundamentándose en un análisis del gasto público en los sectores de educación, salud y nutrición y de la repercusión del presupuesto en los niños. La campaña propició la creación de una alianza de múltiples interesados sobre “los niños y el presupuesto” y, a su vez, la elaboración de un marco de presupuestación centrado en la infancia y la introducción de la presupuestación conexas a partir del año fiscal 2014.

Estas iniciativas permitieron al Gobierno fortalecer su capacidad y mejorar los procesos de presupuestación del gasto público destinado a los niños. Entre los pasos que se han dado se cuentan el establecimiento de una dependencia del Ministerio de Finanzas encargada de hacer un seguimiento y análisis del PF4C, así como de la elaboración de orientaciones operacionales para ayudar a los ministerios competentes a identificar los programas pertinentes para mejorar las inversiones en la infancia. Desde 2015, la metodología se aplica al sistema público integrado de presupuestación y contabilidad; los presupuestos destinados a la infancia en la actualidad se elaboran como parte del proceso presupuestario anual, se presentan al Parlamento y se publican en el sitio web del Ministerio de Finanzas.

De este modo, se ha contribuido a aumentar el enfoque de todos los presupuestos en la infancia, lo que ha permitido mejorar las asignaciones destinadas a los sectores sociales que más benefician a los niños y ampliar la cobertura de los servicios y programas clave.

- el trabajo con los países para ayudar a satisfacer sus necesidades con respecto al desempeño del gasto público —por ejemplo, UNICEF en Tailandia apoyó a la Comisión de la Oficina de Educación Básica con una encuesta de seguimiento del gasto público con objeto de fundamentar cambios en la política de gastos—;
- el apoyo al financiamiento nacional de las prioridades de las políticas públicas —por ejemplo, UNICEF en Bangladesh colaboró con el Ministerio de Finanzas en un análisis del alcance de las asignaciones presupuestarias en vigor pertinentes para poner fin al matrimonio infantil—; y
- el aprovechamiento de los datos presupuestarios de otras entidades o las actividades de diagnóstico de la GFP —por ejemplo, la oficina regional de UNICEF para Asia Oriental y el Pacífico empleó los datos de la iniciativa [BOOST](#) del Banco Mundial para analizar el PF4C en Fiji—.

Consejos útiles



La tabla 2 presenta un resumen de las principales herramientas de generación de evidencia, sugiere cuándo pueden emplearse las oficinas en los países y enumera los posibles asociados.

Tabla 2 Lista de las herramientas principales de generación de pruebas para el ámbito de acción 1

Herramientas	Descripción	Cuándo emplearlas	Posibles asociados
Informe presupuestario	Resume los datos de los informes presupuestarios e incluye análisis de fácil lectura de las tendencias del gasto en los sectores sociales clave	El público tiene poca conciencia de cómo se emplean los fondos públicos para alcanzar objetivos sociales; el ministerio de Finanzas tiene un escaso conocimiento del desempeño de los recursos presupuestados	Ministerios competentes y gobiernos locales
Medición del PF4C	Mide los gastos directos e indirectos en todo el presupuesto destinados a lograr objetivos relacionados con los niños	El Gobierno carece de conocimientos sobre las inversiones totales en la infancia; las prácticas presupuestarias no se centran suficientemente en los niños; el Gobierno necesita ayuda para elaborar el informe relativo al artículo 4 de la Convención sobre los Derechos del Niño	Ministerio de Finanzas, ministerio de la Mujer y la Infancia y Banco Mundial

Herramientas	Descripción	Cuándo emplearlas	Posibles asociados
Evaluación del gasto público multisectorial	Identifica las tendencias del gasto en una esfera temática (por ejemplo, nutrición, desarrollo en la primera infancia) que abarca múltiples sectores o titulares de partidas presupuestarias	El gasto fragmentado impide tener una idea precisa de los recursos que se han comprometido o gastado; la ampliación de un programa puede beneficiarse de una evaluación de referencia del gasto existente	Ministerios competentes, Banco Mundial y Movimiento SUN para el Fomento de la Nutrición
<u>Análisis sectorial</u> y examen de los gastos	Examina en profundidad los patrones de gasto sectoriales y suele relacionarlos con los objetivos superiores de las políticas y con indicadores del desempeño	Las reformas sectoriales pueden beneficiarse de un examen del gasto como parte del análisis sectorial; a los Gobiernos les preocupa el desempeño del gasto o la eficiencia de un programa	Banco Mundial, otros organismos de las Naciones Unidas y Alianza Mundial para la Educación
Seguimiento del gasto por sector o tema	Identifica los bloqueos en el flujo de fondos públicos en el plano de los distritos o los establecimientos	A los Gobiernos les preocupa la eficiencia del gasto público en un sector o tema; carencia de medios para hacer un seguimiento de los flujos presupuestarios hacia los niveles previstos	Banco Mundial y otros organismos de las Naciones Unidas
Análisis o índice de la equidad del gasto	Compara la asignación presupuestaria y el gasto con los resultados, a fin de mostrar las variaciones en función de la zona geográfica o la población	La falta de equidad de las asignaciones presupuestarias, agravada por la ineficacia del gasto, constituye una preocupación importante en un país; están en marcha descentralizaciones fiscales o reformas presupuestarias basadas en los resultados	Ministerios competentes y ministerio de Finanzas
Modelos de cálculo de costos, como <u>OneHealth</u>	Relaciona los datos y la evidencia de los análisis presupuestarios con planes que incluyan los costos para corregir los déficits de recursos	Los déficits de recursos impiden la plena aplicación de una política vigente; es necesario realizar un cálculo de los costos para fundamentar las asignaciones presupuestarias	Ministerios competentes, Alianza Mundial para el Fomento de la Vacunación y la Inmunización (GAVI) y Alianza Mundial para la Educación
Análisis de la relación costo-beneficio	Simulación de los costos y los beneficios de los diversos modelos de servicio o intervenciones	Es necesario dejar atrás el gasto en intervenciones ineficaces para invertir en actividades de gran repercusión y bajo costo;	Line ministries; MoF; other UN agencies
Costo de la inacción	Simulación de los costos económicos y sociales a largo plazo si se mantiene la situación tal como está	Al Gobierno le preocupa el costo de una intervención, mientras que los costos económicos y sociales más importantes de la inacción permanecen ocultos.	Organizaciones de la sociedad civil y otros organismos de las Naciones Unidas

Ámbito de acción 2



Participar en el proceso de elaboración de presupuestos a fin de influir en las decisiones sobre las asignaciones y mejorar el desempeño del gasto.

UNICEF utiliza evidencia y apoya el desarrollo de la capacidad de los socios para fortalecer el proceso presupuestario con objeto de mejorar la equidad y los resultados en favor de la infancia. En la primera etapa (formulación de los presupuestos), las oficinas en los países pueden ayudar al ministerio de Finanzas a reflejar las prioridades relacionadas con los niños en las leyes presupuestarias y los marcos de gastos a mediano plazo. Esto facilitará a los ministerios competentes y los gobiernos locales la tarea de reflejar las cuestiones relacionadas con la infancia en sus solicitudes presupuestarias. En apoyo de este proceso, que tiene lugar en el ámbito sectorial o en el plano de los gobiernos locales, UNICEF ayuda a reforzar los argumentos que presentarán al ministerio de Finanzas, mediante el análisis de la relación entre el costo y la eficacia y la vinculación del gasto previsto con los resultados.

La segunda etapa del proceso presupuestario es la aprobación. UNICEF brinda apoyo al Parlamento para aumentar su comprensión de los presupuestos y proporcionar análisis más profundos, a fin de que los responsables de las decisiones sean capaces de ver hasta qué punto se reflejan adecuadamente las políticas y las leyes que han adoptado con relación a la infancia³. Este aspecto puede que también incluya ayudar a la sociedad civil a entender los presupuestos y su proceso de elaboración, de modo que los ciudadanos puedan plantear sus preocupaciones a las autoridades locales y nacionales (véase una descripción más amplia en el ámbito de acción 3, a continuación).

La ejecución de los presupuestos es el siguiente paso fundamental, en el que los fondos se transfieren del Tesoro a los ministerios sectoriales, los gobiernos locales y, finalmente, las escuelas, los centros de salud, los programas de protección social y otros servicios. Como parte de iniciativas sectoriales más amplias dirigidas a mejorar la cobertura de los servicios, UNICEF ayuda a identificar los cuellos de botella en los flujos financieros —como retrasos y salidas de caja injustificadas— y propone medidas para resolverlos. Las oficinas de país pueden considerar las posibilidades siguientes:

- prestar asistencia técnica a los ministerios de Finanzas y los ministerios competentes para elaborar un marco de seguimiento de los resultados y desarrollar su capacidad para llevar a cabo un seguimiento mejorado y sistemático del gasto y de sus efectos en el desempeño de los servicios;
- colaborar con el ministerio de Finanzas y los ministerios competentes para llevar a cabo [encuestas de seguimiento del gasto público y una evaluación de la calidad de los servicios](#), o una [evaluación rápida de los cuellos de botella financieros](#) que permita identificar su posible relación con la eficiencia y proponer soluciones para mejorarla;

3. Véase la Guía [Parliaments on Budget Advocacy, Monitoring and Oversight for Children's Rights: Synthesis of Findings](#)

- ayudar a los organismos de ejecución o los gobiernos locales a elaborar planes de puesta en marcha a fin de mejorar el desempeño del gasto. Este aspecto puede complementarse con actividades de desarrollo de la capacidad para prever las necesidades en materia de servicios dirigidos a la infancia, presupuestarlas y presentar los informes correspondientes⁴, lo que contribuirá a eliminar los característicos cuellos de botella que impiden el uso oportuno y eficaz de los recursos asignados a la prestación de los servicios.

La eficacia de las adquisiciones resulta fundamental para una adecuada ejecución. Entre los instrumentos relacionados con la labor dirigida a influir en el PF4C que pueden servir de ayuda en este ámbito se incluyen las herramientas de prefinanciamiento, la presupuestación nacional de los productos básicos y la facilitación del acceso de los proveedores locales a créditos comerciales en condiciones favorables (descritos más en detalle en el ámbito de acción 4).

La etapa final del proceso es la auditoría y la evaluación de los presupuestos, una función de las oficinas nacionales de auditoría. Si bien UNICEF no ha participado directamente en esta etapa, este aspecto presenta algunas oportunidades para examinar y fortalecer el gasto relacionado con la infancia, ya que la labor de auditoría implica examinar hasta qué punto los fondos públicos se han gastado en las políticas nacionales convenidas y se han ajustado a la legislación presupuestaria. La labor continua de UNICEF en materia de generación de evidencia que permitan fundamentar la formulación de los presupuestos, como el análisis presupuestario sectorial y el seguimiento presupuestario, pueden servir para un propósito similar.

Las reformas presupuestarias pueden cambiar considerablemente la forma en que se adoptan las decisiones a través de todo el proceso presupuestario. En particular, la descentralización fiscal y las reformas presupuestarias basadas en resultados dan lugar tanto a riesgos (por ejemplo, mandatos no financiados) como a oportunidades (por ejemplo, la posibilidad de responder mejor a las necesidades de los niños desfavorecidos). La labor de apoyo de UNICEF seguirá enfocándose en la inclusión de indicadores de resultados relacionados con la infancia en la matriz de resultados empleada para la presupuestación, así como en el diseño equitativo de las transferencias fiscales⁵.

La participación en el proceso presupuestario es cada vez más habitual, ya que numerosas oficinas de país han comenzado a ir más allá de las actividades de promoción en materia presupuestaria para hacer hincapié en la mejora de la calidad del gasto público nacional y la eliminación de los bloqueos de los flujos financieros que obstaculizan la prestación de los servicios. Entre las orientaciones técnicas en este ámbito se incluyen: [el trabajo con los Parlamentos](#) en las actividades de supervisión y el monitoreo de los presupuestos en favor de los derechos de los niños; [la participación en los procesos presupuestarios nacionales](#)⁶; y las transferencias fiscales intergubernamentales.

4. El marco (disponible próximamente) sobre la labor de UNICEF en materia de descentralización y gobernanza local proporcionará más orientaciones.

5. Véase la nota de orientación técnica "[Intergovernmental Fiscal Transfers](#)" (UNICEF, Nueva York, 2016).

6. Véase: "[How to Engage in Budget Cycles and Processes to Leverage Government Budgets for Children](#)" (UNICEF, Nueva York, 2016).



© UNICEF/JUN088645/OATWAY

La oficina de UNICEF en Uganda apoya el mapeo del gasto descentralizado destinado a obtener resultados en favor de los niños con miras a mejorar la gestión de las finanzas públicas en la prestación de servicios para la infancia

Los sectores sociales de Uganda han dependido tradicionalmente de los fondos aportados por donantes, pero en los últimos años su apoyo a los presupuestos ha ido disminuyendo, lo que ha puesto de relieve la urgencia de lograr una mejor relación entre calidad y precio en el uso de los recursos públicos existentes destinados a reducir las privaciones de los niños.

En 2014, UNICEF en Uganda colaboró con la Dependencia de Monitoreo de los Presupuestos y Rendición de Cuentas del Ministerio de Finanzas, Planificación y Desarrollo Económico a fin de elaborar un marco de seguimiento de la eficacia de los programas nacionales que repercuten en los niños. UNICEF prestó asistencia técnica para hacer un seguimiento de las asignaciones presupuestarias en los sectores de educación, salud y agua. Las conclusiones se publican anualmente en el Atlas de equidad en la prestación de servicios sociales), cuyos mapas muestran el gasto per cápita en salud, educación y agua y medio ambiente por distritos y subregiones, junto con resultados como las tasas de finalización de los estudios, las visitas a los servicios de atención prenatal y el funcionamiento de las fuentes de agua en las mismas zonas. En el año fiscal 2013-2014, en la subregión de Sebei, por ejemplo, a pesar de que registra el mayor gasto per

cápita en atención primaria de salud, la proporción de mujeres embarazadas que asisten a al menos cuatro visitas prenatales es la más baja.

Después de que el Gobierno comenzara a utilizar el atlas para la adopción de decisiones, UNICEF, incluida su sub oficina de zona, empezó a ayudar a las autoridades responsables de la prestación de servicios a elaborar planes operacionales para mejorar el desempeño del gasto. Este proceso se ha beneficiado del uso de U-Report, que revela los problemas que, según los jóvenes de los distritos en cuestión, subyacen en el uso de los fondos públicos.

El marco de seguimiento del atlas de la equidad se integró en el trabajo habitual de la Dependencia de Monitoreo de los Presupuestos y Rendición de Cuentas y sirve como plataforma para el seguimiento de la ejecución de los programas nacionales que repercuten en los niños en los tres sectores prioritarios. Además, sigue generando nueva información sobre la ejecución de los presupuestos, lo que no solo contribuye a mejorar la transparencia de los presupuestos y la rendición de cuentas, sino también a detectar y, en última instancia, eliminar los cuellos de botella en la ejecución en aras de la mejora de la prestación de servicios.

También están surgiendo iniciativas para salvaguardar el gasto social esencial cuando en un país se lleva a cabo un ajuste económico o fiscal, así como para mejorar el financiamiento nacional de planes de preparación para emergencias y reducción del riesgo de desastres⁷, una forma económica de vincular la acción humanitaria con la labor para el desarrollo. En particular, cuando los Gobiernos ejecutan programas de préstamos del FMI, es necesario colaborar con el FMI para determinar cuáles son los gastos sociales prioritarios, a fin de evitar que los niños y las familias vulnerables adopten mecanismos de supervivencia nocivos, mantener los servicios sociales esenciales y mitigar los riesgos para los programas de UNICEF que emplean recursos presupuestarios nacionales. Por ejemplo, en Mozambique, UNICEF asesoró al FMI sobre las partidas presupuestarias que convenía mantener o incrementar, lo que evitó la interrupción de la prestación de servicios esenciales para los niños.

Consejos útiles



¿Sabía que el portal del Programa de Gasto público y Rendición de Cuentas (PEFA) contiene evaluaciones nacionales del desempeño del sistema de GFP en los planos nacional y subnacional? La información puede ayudar a las oficinas de país a calibrar si es factible identificar el gasto destinado a la infancia en los presupuestos públicos o determinar si la credibilidad de una reforma o ciclo presupuestario es suficiente para poder aplicarlos en un momento dado. ¿Y conoce PARLINE, la base de datos de la Unión Interparlamentaria? Proporciona información nacional sobre el alcance de la supervisión de los presupuestos por parte del Parlamento, lo que puede ayudar a las oficinas en los países a sopesar la viabilidad de movilizar a los parlamentarios para que influyan en los presupuestos nacionales en favor de la infancia.

Herramientas



El tabla 3 muestra ejemplos de las principales herramientas elaboradas o empleadas por UNICEF, y sugiere en qué situaciones las oficinas en los países podrían aplicarlas.

7. Las orientaciones (disponibles próximamente) sobre reducción del riesgo de desastres en contextos de descentralización y de gobernanza local y las orientaciones sobre la programación fundamentada en los riesgos para la inclusión social sustentan las iniciativas de las oficinas de UNICEF.

Tabla 3 Lista de las herramientas principales para el ámbito de acción 2

Actividades	Descripción	Cuándo emplearlas	Posibles asociados
Análisis institucional y del gasto público	Proporciona un análisis institucional del proceso presupuestario, de sus participantes y de las instituciones que toman parte en el proceso de adopción de decisiones, así como de las modalidades de preparación y ejecución del presupuesto	Cuando la falta de una planificación y una presupuestación con base empírica impide dotar de recursos a un plan en favor de la infancia o la utilización eficaz de los recursos asignados	Banco Mundial y bancos de desarrollo
Aspectos políticos del análisis presupuestario	Examina los factores institucionales y el contexto de gobernanza que influyen en el funcionamiento real del sistema presupuestario y su reforma	El Gobierno, con el apoyo de los asociados para el desarrollo, se propone acometer reformas presupuestarias que tengan repercusiones importantes y a largo plazo en los servicios y programas relacionados con los niños	Organismos donantes, como el Departamento de Desarrollo Internacional (DFID) y la Unión Europea (UE)
Perfiles nacionales de la iniciativa Local Public Sector	Conjunto de herramientas que analiza y compara la naturaleza y el grado de localización de los servicios en diversos países. Incluye, por ejemplo, una descripción general de las disposiciones institucionales del sector público local (políticas, administrativas y fiscales)	Cuando en el país se están acometiendo reformas dirigidas a transferir la prestación de servicios sociales fundamentales a los gobiernos subnacionales; UNICEF ha identificado los principales obstáculos relacionados con la descentralización y la gobernanza local y da respuestas programáticas	Gobiernos locales, PNUD y organismos donantes de la DeLoG network
Herramientas de cálculo de costos y planificación, como los planes de inmunización cMYP.	Herramientas de utilidad para la planificación estratégica y el cálculo de los costos de un servicio o programa y, a su vez, para vincular los procesos de planificación con los de presupuestación.	Cuando los planes no están apropiadamente presupuestados y se solicita a las oficinas de UNICEF que desarrollen la capacidad de planificación y presupuestación de los asociados gubernamentales o los organismos de ejecución durante procesos anuales o plurianuales	Organización Mundial de la Salud (OMS)

Tabla 3 (cont.)

Actividades	Descripción	Cuándo emplearlas	Posibles asociados
<p>Evaluación rápida de los cuellos de botella financieros en la inmunización (proyecto piloto)</p>	<p>Autoevaluación de los desvíos de fondos y los cuellos de botella en el flujo financiero llevada a cabo en diversos niveles de las entidades de gestión y aplicación de la inmunización, hasta llegar al plano de los establecimientos</p>	<p>Cuando el nivel de datos financieros disponibles es mínimo y es posible rastrear los principales insumos para la inmunización en el sistema de información presupuestaria; puede resultar una forma rentable de entender el papel que desempeñan los flujos financieros en las deficiencias en la cobertura de los servicios</p>	<p>Ministerio de Salud, asociados de GAVI y ONG de protección de los derechos de los consumidores de servicios de salud</p>
<p>Planificación y presupuestación local con base empírica de los servicios de salud materna, neonatal e infantil</p>	<p>Enfoque de utilidad en la planificación y la presupuestación local con base empírica de los servicios de salud materna, neonatal e infantil como parte de un servicio de salud más amplio, que emplea datos de propiedad local y generados en el plano local para poner de relieve los problemas y encontrar soluciones</p>	<p>Cuando existe la necesidad de aumentar la prioridad, la capacidad y el financiamiento público de los servicios de salud materna, neonatal e infantil en el plano subnacional</p>	<p>Ministerios competentes y gobiernos locales</p>

Ámbito de acción 3



Empoderar a los ciudadanos —incluidos los niños y los adolescentes—, las comunidades y las organizaciones de la sociedad civil para que vigilen el gasto y participen en los procesos presupuestarios nacionales o locales.

La participación pública constituye un elemento clave de la rendición de cuentas financiera y es parte integral del enfoque basado en los derechos humanos que caracteriza a nuestra labor. En consonancia con el compromiso de UNICEF con la responsabilidad social, las oficinas de país trabajan cada vez más en la promoción de la transparencia de los presupuestos, un paso necesario hacia el empoderamiento de los ciudadanos y las comunidades para que participen en el proceso presupuestario. Este aspecto incluye la promoción en favor de una mayor transparencia de los presupuestos y el apoyo a los Gobiernos en la generación de datos presupuestarios centrados en los niños (por ejemplo, la medición del PF4C) y otras pruebas sectoriales (véase el ámbito de acción 1), así como las iniciativas para mejorar la disponibilidad de datos pertinentes, incluido el plano local.

Para que la responsabilidad social funcione, los datos presupuestarios deben ser comprensibles y estar disponibles, de manera que los usuarios puedan comparar las intenciones de los presupuestos con sus propias observaciones acerca de cómo se gastan los fondos en realidad. También deben existir mecanismos para que los usuarios puedan aportar sus opiniones y mantener un diálogo sobre estas cuestiones con los prestadores de servicios y las autoridades locales. Entre las contribuciones de UNICEF en este ámbito se incluyen:

- la ayuda a las instituciones que trabajan en favor de los derechos del niño para examinar las propuestas presupuestarias, así como los informes de ejecución;
- la promoción del conocimiento ciudadano a través de informes presupuestarios;
- las iniciativas que ponen a disposición de las comunidades información sobre los presupuestos y el desempeño de la prestación de servicios redactada de forma accesible;
- el establecimiento con los Gobiernos y grupos de ciudadanos de mecanismos para recabar la opinión de los usuarios;
- las actividades para facilitar la participación de los ciudadanos, incluidos los niños, en las decisiones presupuestarias, tanto en el plano local como en el central, a fin de que sus opiniones resulten útiles para mejorar la prestación de servicios y la adopción de decisiones presupuestarias, por ejemplo, mediante tarjetas de calificación comunitaria.

Este ámbito ha registrado en los últimos años un incremento de las actividades, a medida que UNICEF amplía sus compromisos con las comunidades y los adolescentes, gracias a su labor tradicional de apoyo a las organizaciones de la sociedad civil en el seguimiento de la aplicación por los países de la Convención sobre los Derechos del Niño. Entre las orientaciones técnicas



La oficina de UNICEF en Argentina promueve la inclusión de los jóvenes en procesos presupuestarios locales participativos con miras a influir en la inversión pública en la infancia

En Argentina, los presupuestos participativos tienen un arraigo en más de 60 gobiernos locales, lo que permite a los ciudadanos debatir y decidir sobre la asignación de los recursos públicos; no obstante, uno de los desafíos fue lograr una participación significativa de los niños y los jóvenes.

En 2015, UNICEF comenzó a apoyar a la Red Argentina de Presupuesto Participativo y a la Jefatura del Gabinete de Ministros, con miras a aumentar la visibilidad de los problemas de los jóvenes y los niños en los procesos presupuestarios participativos. UNICEF ayudó a diseñar metodologías presupuestarias que incluyen la participación de los jóvenes y un manual de capacitación para el Gobierno central y las municipalidades. A continuación, elaboró un sistema de indicadores en torno a las cuestiones de importancia para la juventud, que luego utilizaron los gobiernos locales y los asociados

para planificar, monitorear y evaluar las iniciativas presupuestarias participativas impulsadas por los jóvenes. UNICEF también apoyó al Gobierno central en la creación de un programa financiado de forma centralizada dirigido a catalizar la presupuestación participativa impulsada por los jóvenes en un mayor número de municipalidades.

Como resultado, más de 100 funcionarios municipales de 13 municipalidades recibieron capacitación y recursos para integrar a los jóvenes en la presupuestación participativa, lo que facilitó, durante 2015, la participación de 34.000 niños y adolescentes en las decisiones de los gobiernos locales relativas a la asignación de los recursos. El monitoreo permanente de los presupuestos subnacionales que realiza UNICEF confirma que en los últimos años el porcentaje de los presupuestos totales que se invierte en la infancia en general ha aumentado en numerosas provincias.

y los productos de conocimiento pertinentes para este ámbito a nivel global se cuentan la nota orientativa de UNICEF “[Child Participation in Local Governance](#)” y el balance mundial de la labor de UNICEF en el ámbito de la responsabilidad social (en borradores de trabajo). Se están preparando más orientaciones y estudios operacionales sobre lo que funciona bien y en qué condiciones, que permitirán a UNICEF lograr mejores resultados de forma más sistemática.

Consejos útiles



Es más probable que las intervenciones en el “plano de la demanda” logren resultados cuando las principales responsabilidades y recursos necesarios para la prestación de los servicios básicos se transfieren a las autoridades locales. ¿Sabía que el portal de [perfiles nacionales](#) de la iniciativa Local Public Sector contiene información detallada sobre el alcance y la naturaleza (administrativa, fiscal y política) de los servicios públicos locales en 29 países en los que se ejecutan programas? Las oficinas que lo deseen disponen de una metodología para generar un perfil de los países.

Herramientas



La tabla 4 muestra las principales herramientas elaboradas o empleadas por UNICEF, y sugiere en qué situaciones las oficinas en los países podrían considerar la posibilidad de aplicarlas.

Tabla 4 Lista de las herramientas principales para el ámbito de acción 3

Actividades	Descripción	Cuándo emplearlas	Posibles asociados
Presupuestos ciudadanos	Presentan la información fundamental sobre las finanzas públicas al público en general. Están redactados con un lenguaje accesible e incorporan elementos visuales que permiten al lector no especializado comprender la información	Cuando las oficinas en los países cuentan con actividades programáticas dirigidas a aumentar la capacidad y la voz de la ciudadanía y su participación efectiva en la adopción de decisiones sobre los presupuestos públicos	Gobierno, International Budget Partnership (IBP) y organizaciones de la sociedad civil
Cuestionario de Presupuesto Abierto subnacional	Evalúa si los Gobiernos ponen a disposición del público información presupuestaria y proporcionan oportunidades para participar en el proceso presupuestario en el plano subnacional	Cuando la falta de transparencia de los presupuestos y las decisiones presupuestarias cerradas obstaculizan considerablemente las iniciativas de UNICEF y de los asociados para el desarrollo dirigidas a hacer frente a las barreras y los cuellos de botella relacionados con la GFP que impiden el logro de resultados en favor de la infancia	Gobiernos subnacionales, organizaciones de la sociedad civil e IBP

Tabla 4 (cont.)

Actividades	Descripción	Cuándo emplearlas	Posibles asociados
Tarjetas de calificación comunitaria	Herramienta comunitaria de seguimiento que solicita a los usuarios su opinión sobre la calidad y la eficacia de los servicios y el empleo de los insumos y los gastos, y que genera mecanismos directos de opinión entre los prestadores de servicios y los usuarios	Cuando la rendición de cuentas por la prestación de los servicios es insuficiente, en especial si la responsabilidad se delega a las autoridades locales o si las oficinas de país emplean una estrategia de participación comunitaria	Gobiernos locales, organizaciones de la sociedad civil y Banco Mundial
Iniciativa de perfiles escolares (Data Must Speak)	Genera perfiles escolares basados en datos extraídos del sistema de información para la gestión de la educación, y establece un mecanismo de diálogo para que la comunidad pueda evaluar y comparar los resultados académicos y exigir cambios positivos, por ejemplo, más recursos para las escuelas más necesitadas —como prestaciones a los docentes por condiciones laborales difíciles—	Existe un patrón de asignaciones no equitativas de recursos, se excluye a los niños de la escuela, los resultados académicos son deficientes o se registra una falta generalizada de rendición de cuentas de las escuelas a las asociaciones de padres	Alianza Mundial para la Educación
Informe de inteligencia social	Herramienta que recopila y relaciona sistemáticamente datos sobre la prestación real de los servicios y las asignaciones presupuestarias en los puntos de prestación de servicios de la comunidad (escuelas, centros de salud, instalaciones de calefacción, etc.), a fin de identificar los ámbitos que deben mejorarse; puede funcionar en una plataforma digital	La carencia de información oportuna y actualizada sobre el desempeño de la prestación de servicios o el empleo de los insumos o los gastos impide ofrecer respuestas de gestión que permitan mejorar la prestación de los servicios	Ministerio responsable de la transferencia de competencias y gobiernos locales

Ámbito de acción 4



Brindar apoyo de cara a la movilización de recursos nacionales y facilitar a los prestadores de servicios acceso al crédito, a fin de ampliar el financiamiento nacional de los servicios y programas clave

A los Gobiernos suele resultarles difícil asignar, en sus presupuestos, los fondos suficientes para aplicar plenamente las políticas convenidas sobre los servicios básicos. También preocupa el hecho de que es probable que las fuentes tradicionales de fondos (fondos de donantes, ingresos generales o préstamos) no sean suficientes o sostenibles para lograr los ODS relacionados con los niños. UNICEF contribuye a paliar estas carencias a través del trabajo que lleva a cabo con los socios para identificar posibles medidas de financiamiento (como los impuestos para fines específicos, los préstamos en condiciones favorables, el financiamiento combinado o los fondos mancomunados). Esta labor se apunala con el apoyo para elaborar planes de financiamiento sectoriales que contribuyan a catalizar inversiones de la AOD y del sector privado.

Si bien UNICEF deja la cuestión general de la generación de ingresos en manos de otros socios mejor posicionados para ello, existen esferas específicas en las que UNICEF puede contribuir y comenzará a hacerlo:

- la asistencia en la utilización de recursos gestionados en el marco de los planes de aseguramiento en salud y los servicios que ofrecen, a fin de proporcionar una cobertura gratuita o asequible para los niños y los pobres; *por ejemplo, en Filipinas, donde el Gobierno recauda ingresos por medio de impuestos al consumo de tabaco y alcohol, la mayoría de los cuales se destinaron a financiar servicios de salud del plan PhilHealth (un plan nacional de seguro médico), UNICEF participó en la elaboración de un paquete de atención sanitaria centrado en los niños y lo promovió ante los principales encargados de adoptar decisiones, lo que condujo a la inclusión del paquete en la cobertura del plan nacional de salud;*
- el apoyo técnico a la utilización de recursos movilizados a través de enfoques no tradicionales para ampliar el financiamiento destinado a los servicios y programas centrados en los niños; por ejemplo, en Indonesia, un país con una gran comunidad musulmana, la oficina de terreno de UNICEF en Aceh trabaja con la Baitul Mal Aceh (una dependencia pública independiente adscrita a la administración provincial de Aceh responsable de recaudar y gestionar el azaque) en apoyo del desarrollo de la capacidad y en el diseño y la ejecución de programas dirigidos a la infancia que puedan financiarse por medio del tributo islámico.

Otra esfera emergente son las iniciativas de UNICEF dirigidas a facilitar el acceso de los proveedores de servicios a préstamos comerciales en condiciones favorables, combinados o garantizados, con objeto de financiar los servicios de agua y saneamiento y la adquisición de productos básicos esenciales. Entre ellas se cuentan:

- trabajar con las instituciones bancarias para facilitar el prefinanciamiento de productos básicos esenciales; *por ejemplo, en África, la División de Suministros de UNICEF organizó talleres regionales que pusieron en contacto a los bancos locales con los encargados públicos de la adquisición de productos básicos esenciales para mejorar el acceso de estos últimos a una carta de garantía o a préstamos de capital de explotación;*
- conectar a los inversores o los donantes con los prestadores de servicios públicos y privados para facilitar su acceso a apoyo presupuestario, préstamos en condiciones favorables o préstamos comerciales garantizados; *por ejemplo, en Etiopía, UNICEF trabajó con el organismo de abastecimiento de agua con objeto de elaborar un plan de actividades para suministrar agua a familias de zonas urbanas, y ayudó al Gobierno a acceder a un préstamo en condiciones favorables del Banco Europeo de Inversiones y a una donación para asistencia técnica, así como a otros tipos de asistencia nacional para la ejecución; y*
- respaldar el establecimiento de modalidades combinadas de financiamiento para dotar de fondos a la prestación de servicios por alianzas público-privadas; *por ejemplo, en Kenya, UNICEF brinda apoyo en el plano nacional en la elaboración de un modelo de alianza público-privada, FundiFix, dirigida a proporcionar servicios de mantenimiento de instalaciones rurales de suministro de agua del condado de Kitui, junto con el Fondo Fiduciario de Mantenimiento de los Servicios de Agua, que subsidia los costos de mantenimiento del servicio mediante la combinación de fondos públicos y de donantes; está previsto que FundiFix contribuya a la rehabilitación de 4 planes de abastecimiento de agua corriente que beneficiarán a 6.000 personas.*

Este ámbito representa una nueva dirección, en tanto que UNICEF invierte en capacidad y conocimientos técnicos internos con miras a apoyar a los países en el financiamiento nacional de los ODS. En las divisiones de la sede están en marcha iniciativas regionales y mundiales para ayudar a generar proyectos sobre el terreno.

Consejos útiles



La información contextual sobre el alcance actual del financiamiento que no proceda de fuentes públicas de los servicios esenciales en un determinado país puede ayudar a formular estrategias para llevar a cabo las actividades encaminadas a influir en el PF4C del ámbito de acción 4. Si en la actualidad los hogares pagan una parte considerable del gasto sectorial total (o si las aportaciones privadas representan una parte importante de la cobertura del servicio), las oficinas de país pueden priorizar este ámbito de acción. Para obtener más información, consulte las cuentas nacionales de educación, las cuentas nacionales de salud y la metodología TrackFin (véase el tabla 5), respaldada por UNICEF.

Herramientas



El tabla 5 muestra las principales herramientas elaboradas o empleadas por UNICEF, y sugiere en qué situaciones las oficinas en los países podrían considerar la posibilidad de aplicarlas.

Tabla 5 Lista de las herramientas principales para el ámbito de acción 4

Actividades	Descripción	Cuándo emplearlas	Posibles asociados
Metodología TrackFin para el sector WASH	Hace un seguimiento del financiamiento del sector a partir de clasificaciones normalizadas, genera una serie de cuentas e indicadores relacionados con el WASH, y los presenta en un formato comparable	El monto de las aportaciones privadas y de los pagos por los servicios es considerable; y el financiamiento del sector requiere ir más allá de los presupuestos públicos para poder satisfacer por completo las necesidades financieras del sector	Evaluación anual mundial sobre saneamiento y agua potable
Plan de inversión sectorial	Evalúa la situación actual de las necesidades, la cobertura, los sistemas de gestión y el financiamiento; y establece directrices estratégicas y mecanismos de ejecución, incluido un plan de financiamiento del sector	Un plan de inversión o financiamiento sectorial es fundamental para catalizar la AOD y las inversiones del sector privado; también puede contribuir a la elaboración del marco del gasto a mediano plazo, si hubiera uno en marcha	Ministerios competentes, grupos de trabajo sectoriales y bancos de desarrollo

2.4 Contextualización de las acciones dirigidas a influir en el PF4C

Los cuatro ámbitos de acción son aplicables a todos los entornos de desarrollo. La experiencia de UNICEF sugiere que la labor para influir en el PF4C resulta pertinente en todos los entornos, incluso en contextos frágiles. Sin duda, puede constituir una herramienta esencial para la consolidación de la paz y del Estado al apoyar la estabilidad futura de los niños. Las iniciativas de UNICEF para influir en los presupuestos públicos y mejorar el gasto fueron menos eficaces solo en un pequeño conjunto de países, en los que se opera en situaciones de emergencia de nivel 3, debido a la falta de un Gobierno en funciones o a la considerable erosión de la base de recursos nacionales.

Si bien en la programación para influir en el PF4C deben tenerse en cuenta las cuatro acciones básicas, la experiencia sobre el terreno muestra que para lograr un cambio es necesario trabajar en al menos dos de ellas. Las oficinas de país deben procurar entender la naturaleza de las deficiencias en la GFP y el grado en que afectan a los objetivos del programa de país, cuáles son las carencias y qué puntos de entrada pueden permitir a UNICEF apoyar la aplicación de mejoras. Esto puede lograrse a través del análisis de la situación, prestando especial atención a los problemas de capacidad en la GFP, al grado de descentralización fiscal, a la disponibilidad de recursos y a las condiciones de gobernanza económica. Se está elaborando una guía de diagnóstico de la labor dirigida a influir en el PF4C para fundamentar el análisis de la situación y las notas estratégicas, que ayudará a las oficinas en los países a elegir los enfoques apropiados.

La intensidad de las acciones para influir en el PF4C debe estar guiada por los objetivos del programa de país y fundamentada en el contexto nacional. Las oficinas de país deben procurar entender la naturaleza de las deficiencias en la GFP y el grado en que afectan a los objetivos del programa de país, cuáles son las carencias y qué puntos de entrada pueden permitir a UNICEF apoyar la aplicación de mejoras. Esto puede lograrse a través del análisis de la situación, prestando especial atención a los problemas de capacidad en la GFP, al grado de descentralización fiscal, a la disponibilidad de recursos y a las condiciones de gobernanza económica. Se está elaborando una guía de diagnóstico de la labor dirigida a influir en el PF4C para fundamentar el análisis de la situación y las notas estratégicas, que ayudará a las oficinas en los países a elegir los enfoques apropiados.

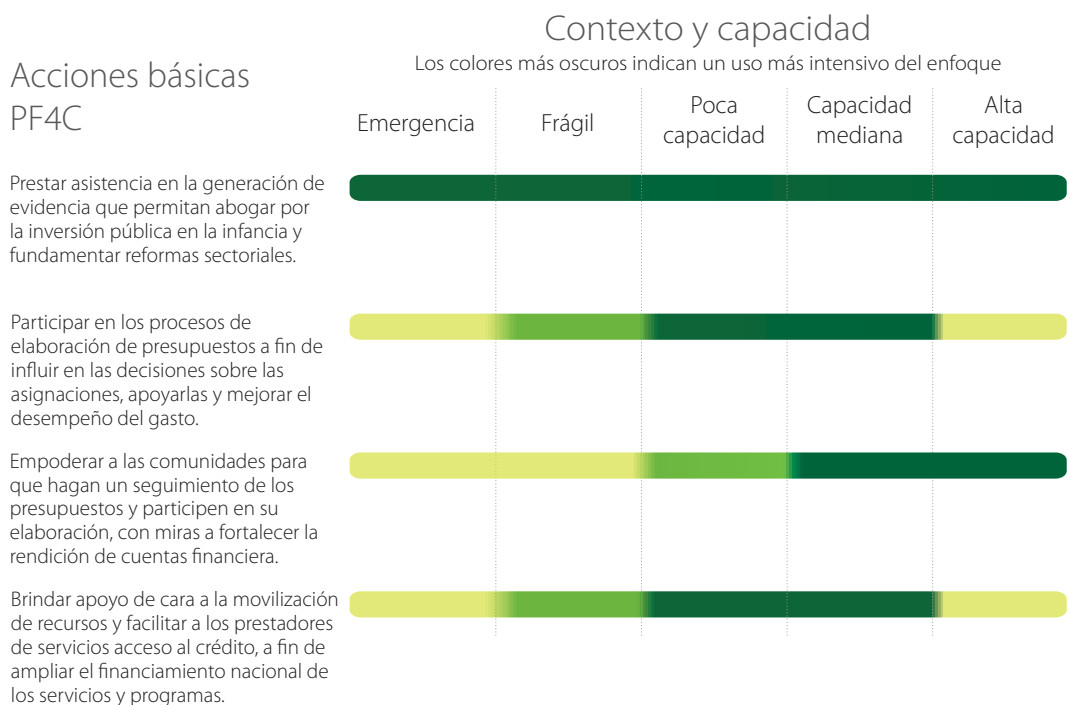
El gráfico 3 proporciona un plan ilustrativo para decidir qué acciones dirigidas a influir en el PF4C convendría priorizar en función del contexto y el nivel de capacidad para la GFP. Si bien la generación de evidencia es importante en todos los contextos, puede que valga la pena intensificar ciertas acciones, a saber:

- en los países industrializados, por lo general con una alta capacidad para la GFP y procesos presupuestarios bien desarrollados, los comités nacionales se centrarían en sensibilizar a los encargados de adoptar decisiones sobre las cuestiones relativas al PF4C, así como en influir en los presupuestos a través de actividades de promoción, en particular en los países que sufren una crisis económica (véase el anexo II);
- en contextos frágiles y con poca capacidad para la GFP, como muestra el ejemplo de Somalia (véase la página 11), aun cuando no existan procesos presupuestarios, las iniciativas dirigidas a desarrollar funciones básicas en materia de GFP —por ejemplo, directrices para relacionar los planes sectoriales con los presupuestos— pueden reportar beneficios tangibles en lo relativo a la ampliación de los servicios sociales para los niños;
- en los países con una capacidad mediana para la GFP, los mecanismos de financiamiento público suelen funcionar bien en el plano del Gobierno central, pero es más probable que existan deficiencias en el ámbito subnacional y de la prestación de servicios. En estos contextos, UNICEF puede agregar valor por medio de acciones en materia de PF4C dirigidas a fortalecer la ejecución de los presupuestos y el empleo eficaz de los recursos asignados, con especial atención a la mejora de la prestación de servicios en las zonas con una carga elevada.

La decisión sobre qué acciones básicas dirigidas a influir en el PF4C se emprenderán, también puede estar determinada por las prioridades de reforma nacional y por las oportunidades y los riesgos que representan para los niños. Por ejemplo, cuando un país se embarca en una reforma de presupuestación basada en resultados, las oficinas en los países pueden apoyar la elaboración de indicadores de resultados centrados en la infancia, así como de presupuestos asociados orientados a lograr los resultados deseados. En otros entornos, puede que convenga, o bien retrasar las acciones para influir en el PF4C (por ejemplo, durante una transición política), o bien intensificarlas (por ejemplo, pasar del financiamiento proporcionado por la GAVI al financiamiento nacional).

En algunos países, la labor nacional de UNICEF para influir en el PF4C se fundamenta en las iniciativas regionales y mundiales y contribuye a ellas. Entre los ejemplos se cuentan la iniciativa de la región de América Latina Invertir en los Niños y las Niñas, el Movimiento SUN, la Alianza Mundial para la Educación y la agenda de inmunización apoyada por la GAVI. Los recientes mecanismos (por ejemplo, el Servicio Mundial de Financiamiento en Apoyo de la Iniciativa Todas las Mujeres, Todos los Niños) y marcos (por ejemplo, [el marco de financiamiento de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional \[USAID\] para poner fin a la mortalidad materna e infantil prevenible](#)) de la AOD, que requieren que los Gobiernos reajusten las políticas y los presupuestos nacionales, brindan más oportunidades para la labor de UNICEF dirigida a influir en el PF4C.

Gráfico 3 Intensidad orientativa de las acciones dirigidas a influir en el PF4C según el contexto y la capacidad



Teniendo en cuenta las fortalezas y los puntos de entrada de UNICEF, existen algunos ámbitos de acción en los que naturalmente podemos contribuir y otros que es mejor dejar en manos de otros socios. A continuación, la tabla 6 proporciona más orientaciones para decidir cuándo invertir en iniciativas dirigidas a influir en el PF4C.

Tabla 6 Actividades que las oficinas de país de UNICEF deben llevar a cabo con medida y acciones alternativas

Ámbito	Con medida	Por qué	Alternativas
Marcos macroeconómicos y programación financiera	Evaluar el marco macroeconómico y asesorar al Gobierno sobre políticas macroeconómicas	Requiere conocimientos sobre programación macroeconómica; es mejor dejarlo en manos de las IFI	Evaluar las repercusiones de los ajustes fiscales en los niños, sensibilizar sobre el costo humano de las políticas macroeconómicas y dialogar con los principales interesados
Participación directa en las reformas tributarias	Dirigir la asistencia técnica a la hora de introducir un impuesto sobre el valor añadido	Las IFI dominan los aspectos prácticos de la asistencia técnica a los Gobiernos en lo que respecta a reformas tributarias u otros tipos de reformas presupuestarias	Llevar a cabo una evaluación de la repercusión de las propuestas gubernamentales de reforma tributaria en la prestación de los servicios básicos para los niños, y promover los efectos positivos o evitar los negativos a través del diálogo sobre las políticas
Sistemas de financiamiento con mancomunación de los riesgos, como los seguros médicos	Liderar el diseño general y el establecimiento de un fondo de seguro médico	Otras instituciones cuentan con muchos más conocimientos técnicos en este ámbito	Informar sobre los aspectos del diseño relativos a los beneficios y la inclusión (servicios o medicamentos cubiertos, precio, acceso de los grupos marginados)

Tabla 6 (cont.)

Ámbito	Con medida	Por qué	Alternativas
Cálculo de los costos aislado y descendente	Calcular los costos de todas las intervenciones sin reflejar el gasto que ya se está destinando a los mismos objetivos u otros similares	Los Gobiernos prestan mucha atención a que el gasto existente se emplee correctamente antes de considerar la posibilidad de incrementarlo	Presupuestación marginal, precedida de una evaluación de referencia del gasto que examine el monto de los gastos que se destinan a los mismos objetivos u otros similares, en qué se emplean, dónde y su eficacia
Análisis superficial del margen fiscal	Utilizar los datos fiscales existentes para calcular la proporción entre los impuestos y el PIB, la deuda y el PIB, etc., a fin de justificar que es posible ampliar el margen fiscal para financiar un programa	El valor añadido es escaso, ya que las competencias del ministerio de Finanzas para efectuar gastos discrecionales son muy limitadas; las solicitudes pequeñas se suman y resultan "no asequibles"	Identificar formas específicas en que el Gobierno puede ampliar el margen fiscal; a tal fin, conectar a los posibles financiadores con buenas inversiones



La oficina de UNICEF en la República de Moldova ayuda a los ministerios a comprender la repercusión de las reformas en materia de descentralización fiscal con vistas a garantizar el financiamiento local de los servicios sociales

En enero de 2015 entró en vigor la Ley de financiamiento Público Local dirigida a mejorar la autonomía financiera y operativa de los gobiernos locales, pero no quedaba claro cómo repercutirían las reformas en materia de descentralización fiscal en los servicios para la infancia, en especial en las administraciones locales con escasos recursos.

A comienzos de 2014, UNICEF prestó asistencia técnica a los ministerios para ayudarlos a analizar la repercusión de la descentralización en los servicios educativos y sociales. De ese modo, se brindó la oportunidad de reunir a los encargados de la adopción de políticas del ministerio de Finanzas, los ministerios competentes y los gobiernos locales con objeto de debatir el papel del financiamiento descentralizado en la prestación local de servicios. Dicha labor también incluyó la generación de un conjunto de recomendaciones

sobre cómo mitigar los riesgos a corto plazo asociados a la descentralización y capitalizar las oportunidades a largo plazo.

Este trabajo dio pie, finalmente, a la elaboración de estrategias de descentralización sectoriales y de un mecanismo de seguimiento de los progresos en la descentralización y su repercusión en las poblaciones más desfavorecidas. Además, al tiempo que sigue abogando para que una parte de los fondos transferidos del Gobierno central a los gobiernos subnacionales se destine a un paquete mínimo de servicios sociales, se prevé que el apoyo constante de UNICEF a los gobiernos locales en la elaboración de planes de servicios y programas que hagan frente de forma eficaz a las privaciones de los niños contribuya a que los fondos transferidos se empleen de manera eficaz y eficiente para lograr resultados en favor de la infancia.



3. Recomendaciones clave para poner el marco programático en práctica

A fin de implementar el marco programático de forma eficaz, se recomienda adoptar cinco acciones clave a nivel nacional, regional y mundial. Las oficinas regionales y de país, así como las divisiones de la sede de UNICEF, pueden enfocar su labor dirigida a influir en el PF4C (PF4C) de manera más eficaz al tener en cuenta estas acciones que, a su vez, aumentan nuestra capacidad para apoyar los servicios a escala, equitativos y sostenibles para los niños. Las recomendaciones presentadas a continuación se describirán con mayor detalle más adelante:

- reforzar o establecer alianzas estratégicas con los responsables nacionales de las decisiones acerca de la GFP, los actores influyentes (IFI, socios para el desarrollo y organizaciones de la sociedad civil) y las instituciones bancarias nacionales, regionales y mundiales;
- aumentar los conocimientos y la capacidad del personal de programas y la gerencia de UNICEF en GFP con el propósito de que evalúen los obstáculos que dificultan el logro de los objetivos de los programas nacionales al respecto; que implementen las respuestas dirigidas a influir en el PF4C como parte de un programa sectorial, un programa de política social o ambos; y que mejoren la comunicación, así como la promoción de los asuntos relacionados con este tipo de actividades. Estos objetivos se pueden lograr mediante la capacitación del personal, la contratación estratégica de nuevos trabajadores y la educación por pares;
- fomentar la planificación intersectorial del trabajo en colaboración con asociados gubernamentales y entre equipos de programas sectoriales o de políticas sociales, así como a nivel interno, y alentar el uso conjunto de productos, en los ámbitos pertinentes, para la implementación, el seguimiento y la elaboración de informes;
- utilizar las evaluaciones e investigaciones operacionales para obtener información acerca de las estrategias que hayan resultado eficaces y compartirlas en una comunidad de intercambio de prácticas sobre el PF4C; y
- mejorar el seguimiento de los resultados a través de una formulación y un uso más sólido de los indicadores del RAM en todas las esferas del programa que hayan sido analizadas, y evaluar de qué forma la labor para influir en el PF4C ha contribuido a mejorar la prestación de servicios sociales, en particular a los niños más marginados.

3.1 Alianzas

UNICEF colabora estrechamente con otros socios y saca partido de su función como actor especializado en el nexo entre la GFP y la prestación de servicios, basándose en resultados en favor de la infancia. Como actor clave que contribuye a formar alianzas mundiales para la educación, la inmunización y la nutrición, UNICEF ha comenzado a asistir a los programas mundiales en todo lo relativo a la elaboración de presupuestos nacionales y los aspectos financieros, por ejemplo, al ayudar a los Gobiernos a llevar a cabo evaluaciones del sector educativo a fin de que accedan al financiamiento de la Alianza Mundial para la Educación, así como a llevar un seguimiento del presupuesto nacional asignado a la inmunización para solicitar financiamiento de la GAVI o a mejorar la medición y la presentación de informes acerca del gasto destinado a la nutrición en países que participan en el Movimiento SUN.

UNICEF es capaz de establecer o consolidar alianzas con los responsables de las decisiones relativas a la GFP y otros actores influyentes gracias a la confianza que los ministerios de Asuntos Sociales depositan en él. Si bien el enfoque para cada alianza concreta se fundamentará tras un proceso minucioso de mapeo y consulta, los socios que colaboran en la labor dirigida a influir en el PF4C suelen ser, a nivel nacional, el ministerio de Finanzas, el Parlamento, el gobierno local (en caso de descentralización) y la comunidad de donantes (en caso de que se ofrezca financiamiento para el desarrollo); a nivel regional suelen ser las redes de GFP, los bancos de desarrollo y las instituciones financieras multinacionales; y, a nivel mundial, las instituciones financieras internacionales⁸. Algunos ejemplos incluyen la colaboración entre UNICEF, el Banco Mundial y la Unión Europea para apoyar el examen del gasto destinado a la salud en Madagascar, y una iniciativa en curso en colaboración con el Banco Islámico de Desarrollo para crear fondos de capital inversión destinados a la infancia.

UNICEF alentará activamente a otros socios a que tomen la iniciativa de corregir un rango más amplio de deficiencias relacionadas con la GFP que repercuten de forma negativa en los niños, y se unirá a estas iniciativas mediante la prestación de asistencia estratégica cuando sea necesario. Por ejemplo, UNICEF diseña herramientas e impulsa pruebas piloto dirigidas a llenar el déficit de datos relativos a las inversiones destinadas a la infancia al apoyarse en iniciativas de otros organismos, como la iniciativa BOOST del Banco Mundial. Si UNICEF participa en el análisis del gasto público dirigido por el Banco Mundial y financiado por un grupo de donantes, se prestará mayor atención a las cuestiones relacionadas con los resultados relativos a la infancia y la equidad. También podría resultar conveniente alentar a otros organismos a que hagan frente a las dificultades de gobernanza más generales, por ejemplo, a través de los programas de lucha contra la corrupción. Asimismo, UNICEF ha reforzado las alianzas con las organizaciones de la sociedad civil con la finalidad de aumentar la transparencia de los presupuestos y la rendición de cuentas, por ejemplo, al publicar un documento sobre la transparencia presupuestaria (disponible en inglés) en colaboración con la iniciativa International Budget Partnership. UNICEF aprovechará las alianzas que tiene con donantes para ampliar su función como socio indirecto en la implementación, a fin de respaldar el acceso de los Gobiernos a modalidades alternativas de financiamiento en forma de AOD, como los fondos mancomunados o la asistencia presupuestaria sectorial, o a instrumentos financieros, como una línea de crédito para garantías o capital de explotación. Además, UNICEF seguirá buscando nuevas maneras de colaborar con las IFI y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) en la elaboración de nuevos enfoques para la GFP en contextos frágiles y de asistencia humanitaria.

Con vistas a que UNICEF pueda ayudar a los Gobiernos a obtener financiamiento a nivel nacional, será importante formar alianzas con las instituciones bancarias nacionales.

UNICEF utilizará sus extensas redes de contactos en el sector financiero para acordar y negociar préstamos con los bancos nacionales, de manera que los modelos de servicios viables identificados y apoyados por UNICEF puedan ampliarse y financiarse de manera sostenible.

8. Se están elaborando algunos materiales de orientación para apoyar la colaboración entre las oficinas de país, el Banco Mundial y otras instituciones financieras internacionales y regionales, labor que se facilita gracias a marcos de asociación estratégica.

3.2 Gestión de la capacidad interna

Se prevé que las inversiones adicionales destinadas al desarrollo de las competencias del personal en este ámbito generen beneficios considerables en el futuro. La labor de UNICEF se centra cada vez más en influir en el PF4C en casi todos los contextos nacionales, y se ha convertido en uno de los ámbitos principales de potencial contribución en países de ingresos medianos y altos. Tanto las gerencias como el personal de programas —incluidos los especialistas sectoriales— pueden beneficiarse de mayores conocimientos básicos en GFP, y el personal técnico tendrá una necesidad cada vez mayor de desarrollar capacidades que le permitan influir en el PF4C. Asimismo, a la hora de adoptar cualquier medida relativa al “financiamiento”, el personal de UNICEF encargado de los programas deberá cambiar de mentalidad y pasar de un modelo institucional en el que se apoya a los Gobiernos a través de subsidios a uno en el que se utilizan recursos reembolsables, sin perder de vista la equidad. Adoptar ciertas medidas podría ayudar a alcanzar los resultados deseados, por ejemplo, se podría incluir un nuevo criterio en la descripción



© UNICEF/ITALY

Entre 2016 y 2017, cerca de 200 miembros del personal de UNICEF completaron el curso global sobre PF4C impartido en línea y en talleres presenciales. Los participantes, especialistas en distintos sectores, de nacionalidades y orígenes regionales diversos, así como de distintos sexos, aplicaron sus conocimientos para solucionar problemas reales relacionados con las finanzas públicas a los que se enfrentan en su trabajo mediante ejercicios prácticos en grupo, intercambio entre pares y facilitación por parte de expertos. Gran parte de los participantes provenía de las mismas oficinas de país, lo cual fomentó un enfoque integrado y supuso un esfuerzo conjunto de cada oficina a la hora de formular estrategias relacionadas con esta labor. Asimismo, los recursos y materiales elaborados han permitido llevar a cabo actividades de capacitación conjunta en las oficinas regionales y de país, algunas de las cuales cuentan con la participación de socios externos (Gobiernos, equipos de las Naciones Unidas en los países y asociados para el desarrollo).

de funciones del personal de los programas que requiera mayores conocimientos especializados acerca del PF4C, así como ofrecer capacitación a nivel institucional que aporte nuevas herramientas al personal y contratar a expertos en materia de GFP que serán asignados de manera estratégica a las oficinas regionales y a la sede principal. Cabe destacar que se está impartiendo capacitación al personal de UNICEF a través de un curso sobre el gasto público global destinado a la infancia con el propósito de crear una masa crítica en la organización. En poco tiempo se ofrecerán dos cursos, uno de orientación sobre el PF4C para los equipos de gerencia de UNICEF y otro sobre el financiamiento de los sistemas de WASH⁹. También puede ser útil crear una lista de expertos y contratar la prestación de servicios a largo plazo mientras se capacita al personal de UNICEF.

3.3 Gestión de la rendición de cuentas

Para implementar el marco programático de forma eficaz es fundamental adoptar un enfoque colaborativo e intersectorial. Por ejemplo, se podría aprovechar la planificación del programa de país a fin de identificar, junto con las contrapartes de Gobierno, los obstáculos relacionados con la labor dirigida a influir en el PF4C que dificultan la mejora de los resultados para los niños, así como para determinar las actividades y productos conjuntos necesarios para hacer frente a dichos obstáculos. Llevar a cabo la planificación, la implementación y el monitoreo de las políticas sociales y los sectores programáticos podría incentivar la adopción de un enfoque colaborativo y, al mismo tiempo, aumentar la eficacia del programa para el país.

Los ámbitos de resultados, los sectores o el trabajo temático relacionados con la labor para influir en el PF4C pueden incluir: el cálculo de costos de los suministros, servicios o planes; el análisis de la eficacia en función del costo; el apoyo a los análisis del gasto público; y el desarrollo de la capacidad de los organismos de ejecución y de los ministerios competentes en materia de elaboración de presupuestos. Dependiendo de la capacidad del personal, estas medidas pueden ser guiadas por especialistas del sector, aunque el personal de políticas sociales puede proporcionar conocimientos técnicos adicionales y asegurar que se adopte un enfoque coherente. Las iniciativas sectoriales para influir en el PF4C pueden tener una mayor repercusión si se colabora con los ministerios de Finanzas y otros actores fundamentales para la GFP, a fin de garantizar que dichas iniciativas se materialicen en el proceso presupuestario; que se brinde apoyo a las asignaciones, transferencias y gastos mejorados; y que se promuevan las actividades que mejoren la prioridad, la rendición de cuentas, la transparencia y el conocimiento general relacionados con las inversiones destinadas a la infancia. Además de desempeñar una función fundamental en la colaboración con los ministerios de Finanzas, el personal de políticas sociales también puede ofrecer supervisión técnica general para las labores que se realicen en materia de PF4C, a la vez que apoya y desarrolla las capacidades y el conocimiento del personal sectorial. Esta colaboración incrementa la eficacia general de la labor de UNICEF dirigida a influir en el PF4C al garantizar un enfoque coherente en el trabajo con varios asociados. Capacitar al personal de políticas sociales junto con el personal sectorial que trabaja para la misma oficina puede fomentar la colaboración y la responsabilidad comunes en las oficinas de país que no cuenten con los conocimientos suficientes sobre el PF4C.

9. Cualquier material de capacitación correspondiente a esta labor (talleres en línea y presenciales), así como cualquier evento organizado por las oficinas regionales o de país inspirado en este tema se puede consultar en la comunidad de intercambio de prácticas sobre el PF4C

3.4 Gestión del conocimiento

UNICEF mejorará la gestión del conocimiento a fin de que las redes mundiales de conocimiento y experiencia, tanto internas como externas, se usen de manera eficaz. La gestión del conocimiento, basada en la comunidad de intercambio de prácticas sobre la labor dirigida a influir en el PF4C, se centrará en compartir innovaciones, así como las mejores prácticas resultantes de la experiencia de UNICEF en países en todo el mundo, y a situarlas en el contexto del programa local. Continuará ampliando los vínculos con las redes de gestión de conocimientos y actividades de las instituciones clave especializadas en GFP, y resumirá la última información recopilada por UNICEF y fuentes externas en forma de directrices técnicas y programáticas para su personal y otras partes interesadas que deseen consultarlas. UNICEF definirá con más detalle las investigaciones y evaluaciones que se llevarán a cabo en materia de PF4C, haciendo hincapié en apoyar y colaborar con asociados de investigación locales, y comunicará los resultados en publicaciones revisadas por pares a las que dará una amplia difusión.

3.5 Monitoreo y evaluación

Pese a que el objetivo primordial de la labor dirigida a influir en el PF4C debería ser garantizar mejores resultados para los niños, es importante hacer un seguimiento de la evolución de estas iniciativas a partir de nuestra teoría del cambio. El gráfico 4 describe las etapas del proceso mediante el cual esta labor produce resultados en favor de los niños. La primera etapa consiste en determinar las dificultades relacionadas con la GFP y diseñar respuestas dirigidas a influir en el PF4C durante la elaboración de los programas nacionales. Si se adoptan medidas de forma explícita, las oficinas de país gozarán de las condiciones ideales para hacer un uso sistemático de los indicadores a lo largo del ciclo de preparación de los documentos de los programas de país, con objeto de monitorear los progresos, y podrán ajustar los programas y obtener mejores resultados. Las oficinas de UNICEF pueden adaptar los indicadores normalizados del RAM a los contextos programáticos de las iniciativas dirigidas a influir en el PF4C, hacer un seguimiento de la implementación para cumplir todas las etapas de ejecución y supervisar el progreso a lo largo de la cadena de resultados durante todo el ciclo programático en los países.

Pueden monitorearse los resultados de las actividades dirigidas a influir en el PF4C, y pueden rastrearse los resultados finales en favor de la niñez siguiendo la teoría de cambio desde las actividades hasta los productos, los resultados y el impacto. El primer grupo son los indicadores de producto relativos a la labor dirigida a influir en el PF4C, que pueden emplearse para medir el grado en el que las acciones de UNICEF producen cambios positivos en los factores de impulso y los marcos reguladores que atañen a los procesos presupuestarios, así como en el conocimiento y la capacidad de los actores clave. El segundo grupo corresponde a los indicadores de resultado final que pueden utilizarse para medir el grado en que dichos cambios positivos repercuten con eficacia en el gasto público destinado a servicios y programas en favor de la infancia, es decir, que cumplen uno o varios objetivos conexos en apoyo de los objetivos de los programas de país.

Se está llevando a cabo una labor conjunta para desarrollar un sistema sólido de indicadores estandarizados del RAM relacionados con la labor dirigida a influir en el PF4C que se adapten a las dificultades concretas de cada país en materia de GFP y que permitan registrar los progresos

hacia el logro de los objetivos conjuntos. Actualmente, la mayoría de los indicadores del RAM relacionados con distintos sectores del PF4C se centran en la adecuación de la asignación de presupuestos. Sin embargo, el nuevo sistema de indicadores estandarizados también recopilará información acerca de las iniciativas de UNICEF que abordan la eficacia, la eficiencia, la transparencia y la rendición de cuentas en el gasto público¹⁰. Se alienta a las oficinas de país a que seleccionen los indicadores adecuados relacionados con el PF4C de entre los grupos de indicadores estandarizados del RAM.

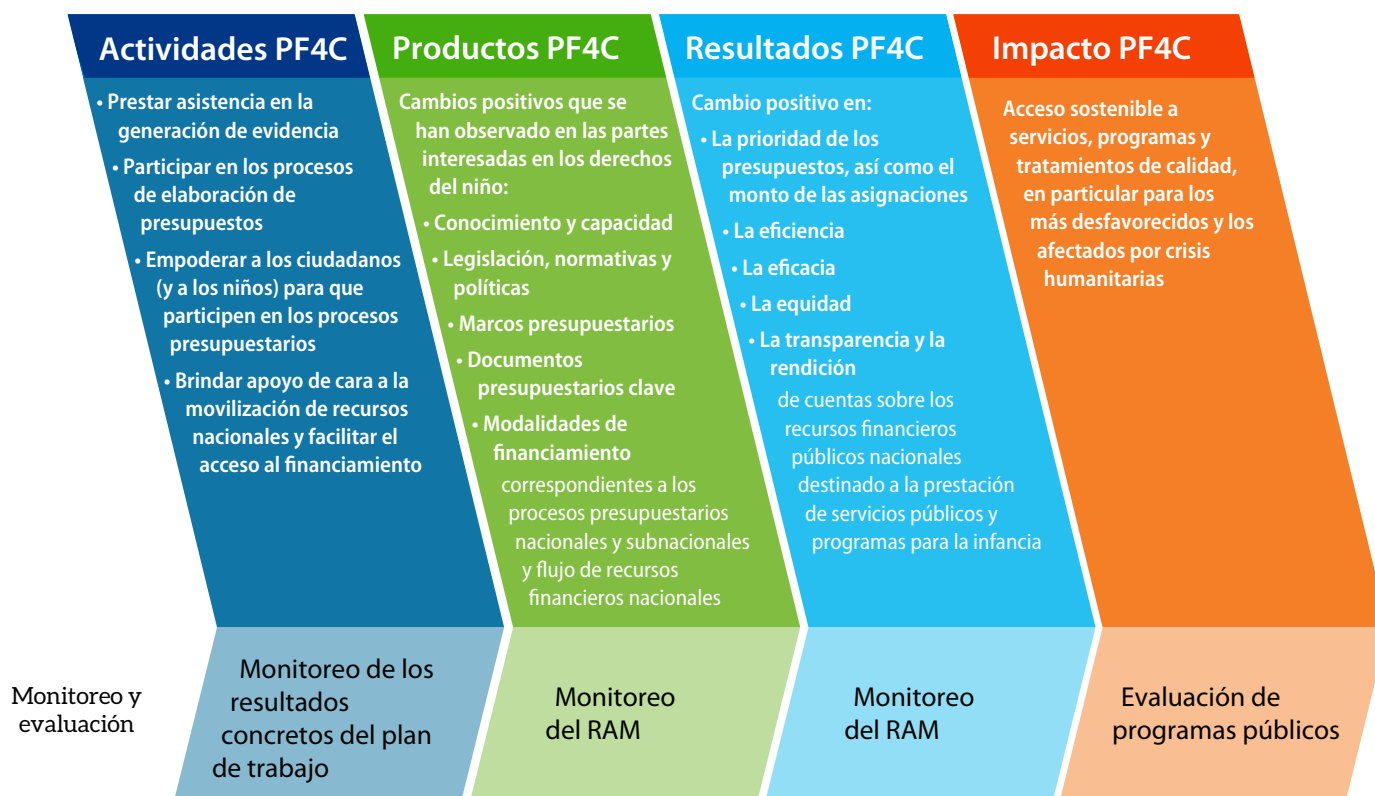
Se recomienda que las oficinas de país de UNICEF utilicen las fuentes de datos disponibles a la hora de medir algunos indicadores o elaborar informes sobre ellos, y que colaboren con otras entidades para medir otros indicadores. Otros socios, como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la OMS o el Banco Mundial, publican datos de forma periódica que pueden resultar útiles al momento de elaborar informes acerca de los resultados relativos a educación, salud y, en menor medida, a protección social. Las oficinas de país pueden fácilmente monitorear y presentar informes acerca de estos indicadores, y pueden apoyar a nuestros socios para que estos indicadores se recopilen más a menudo y se desglosen en mayor medida.

A fin de facilitar el monitoreo de los resultados relativos al impacto de la labor dirigida a influir en el PF4C, se podría apoyar a los Gobiernos para que realicen evaluaciones de los programas a los que ha contribuido esta labor. De momento, las evaluaciones llevadas a cabo por UNICEF se centran en el grado de eficacia con el que UNICEF gestiona los recursos a su disposición para ayudar a los niños. La naturaleza multiplicadora de la labor para influir en el PF4C requiere la aplicación de un enfoque de evaluación distinto; es necesario que permita medir el impacto indirecto en los beneficiarios de las mejoras en la inversión pública. Con vistas a lograr este objetivo, se puede brindar apoyo para llevar a cabo una evaluación conjunta o una evaluación nacional de las agencias públicas que estén a cargo de los programas.

10. El proyecto de nota de orientación programática relativa al marco de monitoreo y evaluación de la labor dirigida a influir en el gasto público destinado a la infancia (PF4C) ya está disponible (en inglés), y su versión oficial se publicará cuando se determinen los indicadores del RAM relativos al nuevo Plan Estratégico.

Gráfico 4 Monitoreo de los resultados de las iniciativas dirigidas a influir en el PF4C a lo largo de la teoría de cambio

Teoría de cambio



Anexo I. Material de orientación de UNICEF para la programación técnica

A continuación se enumera una serie de materiales de orientación desarrollados por UNICEF de forma autónoma o en colaboración con otros organismos con el fin de prestar apoyo a las iniciativas dirigidas a influir en el gasto público destinado a la infancia (PF4C). Este documento se actualizará conforme se publiquen nuevos recursos.

Sección	Material de orientación desarrollado o respaldado por UNICEF
General	<ul style="list-style-type: none">• PF4C Diagnostic Guide for Situation Analysis and Strategy Notes (proyecto de nota técnica orientativa)• Paquete para un entorno propicio para los sistemas de agua, saneamiento e higiene (disponible en inglés, UNICEF)
Ámbitos de acción	
1. Generar datos y pruebas centrados en la infancia que permitan abogar por la inversión en la equidad y la infancia	
Medición del PF4C	<ul style="list-style-type: none">• C-PEM Methodology Note (proyecto de nota técnica orientativa, inclusión social y políticas)• Child-focused Public Expenditure Measurement: A Compendium of Country Initiatives (publicado en inglés, inclusión social y políticas)
Evaluación del gasto público por tema	<ul style="list-style-type: none">• A Financial Benchmark for Child Protection methodology and how-to manual (en proceso de finalización; protección infantil e inclusión social y políticas)• Technical guidance on leveraging domestic resources for Vitamin A (elaboración prevista; nutrición e inclusión social y políticas)• Technical note and how-to manual on budget scoping for ending child marriage (en proceso de elaboración; protección infantil e inclusión social y políticas)
Examen del gasto público por sector	<ul style="list-style-type: none">• Child-focused Public Expenditure Reviews (proyecto de nota técnica orientativa de la oficina de UNICEF en Nueva York)• Directrices metodológicas para el análisis del sector educativo (UNICEF, Alianza Mundial para la Educación, UNESCO, Banco Mundial)• Public expenditure analytical tools for WASH (oficina de UNICEF en Nueva York)• Budget brief guidelines (UNICEF, Oficina Regional para África Oriental y Meridional)
Implicar a actores financieros clave que influyen en el gasto público (instituciones financieras internacionales y Unión Europea)	<ul style="list-style-type: none">• Estrategia de UNICEF para la implicación de las IFI (División de Alianzas con el Sector Público)• PF4C How-to Manual on better collaborate with the IFIs (elaboración prevista)• How to engage in EU budget support (manual orientativo, colaboración entre la Sección de Inclusión Social y Políticas y la División de Alianzas con el Sector Público de UNICEF y Bruselas)• Programmatic guidance note on leveraging IMF-supported economic programs in countries for children (elaboración prevista)

Sección	Material de orientación desarrollado o respaldado por UNICEF
2. Participar en los procesos de elaboración de presupuestos públicos a fin de influir en las decisiones	
<p>Desarrollar la capacidad de los ministerios competentes y los gobiernos locales en materia de planificación y preparación de presupuestos a fin de que las prioridades nacionales y locales se vean mejor reflejadas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Decentralization and Local governance strategic framework (en proceso de elaboración, inclusión social y políticas) • Technical guidance on ECD investment cases to leverage domestic financing for ECD (en proceso de elaboración; desarrollo del niño en la primera infancia, inclusión social y políticas)
<p>Influir en las reformas y ciclos presupuestarios</p>	<ul style="list-style-type: none"> • How to Engage in Budget Cycles and Processes to Leverage Government Budgets for Children (disponible en inglés, oficina de UNICEF en Nueva York, 2016) • Intergovernmental Fiscal Transfers (disponible en inglés, oficina de UNICEF en Nueva York, 2016)
<p>Desarrollar la capacidad de los parlamentarios para la aprobación de los presupuestos y la supervisión de las funciones</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Guidance on Working with Parliaments on Budget Advocacy, Monitoring and Oversight for Children's Rights: Synthesis of Findings (disponible en inglés) • Working with Parliaments on Budgets for Child Rights: A Guide for UNICEF Country Offices (proyecto de nota técnica orientativa)
<p>Brindar apoyo a la identificación de obstáculos en el flujo de recursos financieros desde la perspectiva de la prestación de servicios y elaborar planes de acción para eliminarlos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Child-focused Public Expenditure Tracking Surveys (PETS) (proyecto de nota técnica orientativa, inclusión social y políticas) • Public Expenditure Tracking Survey (PETS) Manual (oficina de UNICEF en Viet Nam, 2012) • WASHTrackfin Initiative Methodology and Guidance (disponible en inglés) • Immunization financial bottleneck analysis and how to manual (en proceso de elaboración; salud e inclusión social y políticas)
3. Empoderar a los ciudadanos para que vigilen el gasto y participen en los procesos presupuestarios	
<p>Apoyar la participación local y nacional en la elaboración de presupuestos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Child Friendly National Budgeting Initiative Facilitator's Manual (disponible en inglés; oficina de UNICEF en Zimbabwe, 2013) • The National Child Participation Guide (disponible en inglés, oficina de UNICEF en Uganda, 2008) • A Handbook on Child Participation in Parliament (disponible en inglés, oficina de UNICEF en Nueva York, 2011) • Data must speak toolkit for linking school performance data with communities and support them in school improvement planning • Child participation in local governance guidance note (disponible en inglés, oficina de UNICEF en Nueva York)
<p>Apoyar las iniciativas de presupuesto abierto de las organizaciones de la sociedad civil</p>	<ul style="list-style-type: none"> • How-to manual on supporting CSOs' open budget initiatives for results for children (elaboración prevista, inclusión social y políticas)

Sección	Material de orientación desarrollado o respaldado por UNICEF
4. Brindar apoyo de cara a la movilización de recursos nacionales y negociar oportunidades de financiamiento	
<p>Apoyar la elaboración de un marco de financiamiento por sector</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboración prevista de una nota técnica (sistemas de agua, saneamiento e higiene, e inclusión social y políticas)
<p>Apoyar los impuestos de consumo a productos como el tabaco y el alcohol y el seguro médico</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboración prevista de una nota conceptual
<p>Facilitar el acceso de los países al financiamiento de productos básicos esenciales</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Estrategia de UNICEF para la gestión de suministros
Monitoreo, evaluación y aprendizaje	
Monitoreo y evaluación	
	<ul style="list-style-type: none"> • PF4C M&E Framework (proyecto de nota técnica de orientación, oficina de UNICEF en Nueva York) • Resources and guide on measuring and reporting on equitable spending indicators in the Strategic Plan results framework (en proceso de elaboración) • Guidance on standard RAM indicators (en proceso de elaboración)
Aprendizaje	
	<ul style="list-style-type: none"> • Global Learning Programme on PF4C WASH financing course • Comunidad de intercambio de prácticas sobre la labor dirigida a influir en el PF4C

Anexo II. La labor para influir en el PF4C en los países que cuentan con comités nacionales

Este anexo aborda de qué forma los comités nacionales pueden aplicar el marco. En general, se puede aplicar directamente en todos los países —ya sean oficinas de país o un comité nacional—, pero existen algunas particularidades y diferencias en los contextos y los procesos que se explican a continuación.

Países que cuentan con un comité nacional y sus características

Los 34 comités nacionales tienen su sede en países de ingresos altos. Los Gobiernos, tanto a nivel nacional como subnacional, han desarrollado capacidades sólidas en esta materia y, dado el contexto, la implicación de los países debería centrarse en las actividades de promoción, en lugar de asistencia. Otro aspecto importante que se debe tener en cuenta para la labor dirigida a influir en el PF4C es la ayuda financiera que estos países aportan en forma de AOD.

Los comités nacionales son ONG nacionales e independientes que colaboran estrechamente con UNICEF a través de acuerdos de cooperación. Por estos motivos, el mandato y los procesos de elaboración de informes difieren de los de las oficinas de país de UNICEF.

- **Mandato:** Los comités nacionales fomentan los derechos del niño principalmente a través de la recaudación de fondos y de actividades de promoción. La labor para influir en el PF4C se centra principalmente en actividades de promoción dirigidas a las partes interesadas correspondientes, como los responsables de las decisiones a nivel nacional y subnacional, así como actores del sector privado, en los contextos pertinentes. Puesto que los comités se rigen por su estatus de ONG y este mandato, la relación con los responsables de las decisiones es distinta a la que se establece en el marco de los programas para los países y, de esta forma, los comités desempeñan más bien una función de promotores externos. La Sección de Cooperación con el Sector Privado, que forma parte de la División de Recaudación de Fondos y Alianzas en el Sector Privado, apoya esta labor.
- **Planificación y elaboración de informes:** En los comités nacionales, la planificación y la elaboración de informes se lleva a cabo en colaboración con UNICEF. En el plan estratégico conjunto, que se revisa cada tres años, los comités nacionales y la División de Recaudación de Fondos y Alianzas en el Sector Privado acuerdan las prioridades y las iniciativas que se adoptarán. Los comités nacionales elaboran informes basados en las prioridades acordadas. El marco programático sobre los resultados de monitoreo y evaluación referentes a la cooperación con los sectores público y privado, [Public and Private Sector Engagement M&E Results Framework](#), elaborado recientemente, mide el progreso de los comités nacionales respecto a las actividades de promoción en el marco de esta estructura.

Iniciativas de los comités nacionales relacionadas con el PF4C

Los comités nacionales se interesan cada vez más por el PF4C, sobre todo con la finalidad de utilizar los recursos de cada país de forma más eficaz en este ámbito. Las actividades de

promoción se llevan a cabo en los ámbitos de acción 1 a 4 definidos en este marco programático respetando los parámetros mencionados anteriormente del contexto de cada país y su estructura.

- **Ámbito de acción 1 (generación de evidencia):** este ámbito es particularmente pertinente para los comités nacionales, ya que se centra en la investigación y las actividades de promoción, que a menudo se llevan a cabo en colaboración con otros asociados académicos o de la sociedad civil.
- **Ámbito de acción 2 (participación en los procesos presupuestarios):** ya que la mayoría de estos países cuenta con una capacidad elevada y con procesos presupuestarios desarrollados, la mayoría de las medidas adoptadas por los comités nacionales se enfocarán en sensibilizar y desarrollar la capacidad de los responsables de decisiones en materia del PF4C, así como en influir en la presupuestación mediante actividades de promoción, a fin de hacer efectivos los derechos del niño. Pese a que en los países industrializados, por lo general, la prestación de servicios básicos es buena, los servicios relativos a la asistencia social destinados a la infancia podrían mejorar. Los comités nacionales podrían centrarse en este ámbito, es especial en países afectados por una crisis económica. Como ya se mencionó antes, por lo general, las medidas se adoptarán desde una perspectiva de promoción.
- **Ámbito de acción 3 (empoderamiento de los ciudadanos, los niños, las niñas y las comunidades):** aunque los comités nacionales no apoyen directamente a otros socios de la sociedad civil, a menudo participan en actividades de establecimiento de contactos que pueden fortalecer de forma indirecta a dichas organizaciones, por ejemplo, al facilitarles una mayor presencia en los medios de comunicación o establecer contacto con responsables de la toma de decisiones. Fomentar la participación en la elaboración de presupuestos, con especial atención a la participación de los niños, así como hacer partícipe a la comunidad y asegurar la transparencia, también son actividades importantes llevadas a cabo en los países que cuentan con un comité nacional y pueden implementarse a nivel local, por ejemplo, al aplicar el [marco programático de la iniciativa para las Ciudades Amigas de la Infancia](#), como lo han hecho 21 comités nacionales.
- **Ámbito de acción 4 (movilización de recursos):** este ámbito no es tan pertinente para los comités nacionales, pero las actividades de promoción podrían centrarse en la generación de ingresos en favor de la infancia mediante una tributación progresiva y beneficios fiscales equitativos y efectivos. Además, los comités nacionales desempeñan una función importante al apoyar la asistencia oficial para el desarrollo destinada a la infancia.

Las iniciativas de los comités nacionales del Canadá, España, Finlandia y el Reino Unido representan algunos ejemplos de las actividades de promoción llevadas a cabo. Para más información, póngase en contacto con Sophie Gatzsche (División de Recaudación de Fondos y Alianzas en el Sector Privado): sgatzsche@unicef.org

Bibliografía

- Acosta, Andrés Mejía, "Evidence and Guidance on Working with Parliaments on Budget Advocacy, Monitoring and Oversight for Children's Rights: Synthesis of Findings," *PF4C working paper No. 1*, Nueva York: UNICEF, 2016.
- Banco Mundial, "Universal Health Coverage First Annual Financing Forum: Mobilizing Domestic Public Financing for Health," transmisión web, Washington D.C., 2016.
- Boex, Jamie, "Measuring the Local Public Sector: A Conceptual and Methodological Framework," plantilla para la elaboración de manuales y recopilación de datos, The Urban Institute. Washington D.C., 2012.
- Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, Observación general núm. 19 (2016) sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño (art. 4), Ginebra, 2016.
- Cooke, E., Hague, S., Tiberti, L., Cockburn, J. y A. El Lahga, "Estimating the Impact on Poverty of Ghana's Fuel Subsidy Reform and a Mitigating Response," *Journal Of Development Effectiveness* 8(1), 2016.
- Cummins, Matthew y Jingqing Chai, A Global Stocktake of UNICEF's Programmatic Activities on Public Finance for Children, Nueva York: UNICEF, 2014.
- Cummins, Matthew, "Child-focused Public Expenditure Measurement: A Compendium of Country Initiatives," *PF4C working paper No. 2*, Nueva York: UNICEF, 2016.
- Dependencia de Seguimiento de los Presupuestos y Rendición de Cuentas (BMAU) del Gobierno de Uganda y oficina de UNICEF en Uganda, "Rethinking PF4C: Monitoring for Results," Kampala, 2015.
- Dependencia de Seguimiento de los Presupuestos y Rendición de Cuentas (BMAU) del Gobierno de Uganda y oficina de UNICEF en Uganda, "Safeguarding Child and Maternal Health," *BMAU and UNICEF Uganda Policy Brief No. 2/15*, Kampala, 2015.
- Dependencia de Seguimiento de los Presupuestos y Rendición de Cuentas (BMAU) del Gobierno de Uganda y oficina de UNICEF en Uganda, "Improving Access to Water and Sanitation through Sustainable Investments in Water Source Functionality," *BMAU and UNICEF Uganda Policy Brief No. 3/15*, Kampala, 2015.
- De Wijn, Marija, "Global Stocktake of UNICEF Engagement in Decentralization and Local Governance, 2011-2015," Nueva York: UNICEF, 2016.
- Dias, N., Hope for Democracy – 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide, São Brás de Alportel: In Loco Association, 2014.
- Gobierno de Bangladesh, *Child Budget 2016-2017*. Dacca: Bangladesh, 2016.
- Gobierno de Bangladesh y oficina de UNICEF en Bangladesh, "A Scoping Analysis of Budget Allocations to Ending Child Marriage in Bangladesh," pendiente de publicación, Dacca, 2018.
- Gobierno de Viet Nam y oficina de UNICEF en Viet Nam, "Public Expenditure Tracking Survey Manual: A Social Audit Tool to Monitor the Progress of Vietnam's social and Economic Development Plan," Hanói, 2012.
- Grupo del Banco Mundial, *Education Public Expenditure Review Guidelines*. Banco Mundial, Washington D.C., 2017.

- International Budget Partnership y UNICEF, Financing Development for Children in Africa: The State of Budget Transparency and Accountability in the Continent, Nairobi, 2017.
- Lupușor, A., "The Challenges of the Amendments to the Local Public Finance Law on Social Services Financing"; documento de política, oficina de UNICEF en la República de Moldova y Expert-Group Centru Analitic Independent, 2014.
- Ministerio de Asuntos de la Mujer y el Niño del Gobierno de Bangladesh, Instituto de Investigación de Políticas y oficina de UNICEF en Bangladesh, "Child-focused Budgeting Framework: Investing for the Equitable Realization of the rights of Children in Bangladesh"; Dacca, 2013.
- Murray Petrie and Jon Shields, "Producing a Citizens' Guide to the Budget: Why, What and How?"; *OECD Journal on Budgeting*. Volumen 2010/2. OCDE 2010.
- Naciones Unidas, Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, Nueva York, 2015.
- Naciones Unidas, "Interagency Task Force on Financing for Development Addis Ababa Action Agenda: Monitoring Commitments and Actions"; *Inaugural report*, Nueva York, 2016.
- Oficina de UNICEF en Argentina, *Informe anual de actividades 2015 y 2016*, Buenos Aires: 2016 y 2017.
- Oficina de UNICEF en Ghana, *Informe anual de actividades 2015*. Accra, 2016.
- Oficina de UNICEF en Somalia, *UNICEF Annual Report 2013*. Nairobi, 2014.
- Oficina de UNICEF en Zimbabwe, NANGO, Save the Children y Consejo de Jóvenes de Zimbabwe, "Child Friendly National Budgeting Initiative: Facilitator's Manual"; Harare: oficina de UNICEF en Zimbabwe, NANGO, Save the Children, Consejo de Jóvenes de Zimbabwe, Barclays, 2013.
- Oficina Regional de UNICEF para el África Oriental y Meridional, Guidelines for Developing Health, Education, WASH, Social Protection and National Budget Briefs; and A Short Guide on Budget Brief Impact Strategy, Nairobi, 2017.
- ONU Agua y Organización Mundial de la Salud, "UN-Water GLAAS TrackFin Initiative: Tracking financing to sanitation, hygiene and drinking-water at the national level". Ginebra, 2017.
- Results for Development, Immunization Financing: A Resource Guide for Advocates, Policy Makers and Program Managers. Washington D.C.: Results for Development, 2017.
- UNESCO, Banco Mundial, UNICEF y Alianza Mundial para la Educación, *Directrices metodológicas para el análisis del sector educativo*, 2014.
- UNICEF y Australian Aid, "Accelerating Implementation of the Investment Case for Maternal, Newborn and Child health in Bangladesh, Nepal, Indonesia and the Philippines"; Nueva York, 2015.
- UNICEF, "Child Participation in Local Governance: A UNICEF Guidance Note"; Nueva York, 2017.
- UNICEF, Child Protection Financial Benchmarking Methodology and How-to Manual, pendiente de publicación, Nueva York, 2018.
- UNICEF, "How to Engage in Budget Cycles and Processes to Leverage Government Budgets for Children," *PF4C Technical Guidance Note No. 1*, Nueva York, 2016.
- UNICEF, "Intergovernmental Fiscal Transfer"; *PF4C Technical Guidance Note No. 2*, Nueva York, 2016.

UNICEF, "PF4C: Snapshot of Activities by Regions," compilación de actividades de las oficinas de país realizada por los asesores regionales en materia de políticas sociales de UNICEF, Nueva York, 2013.

UNICEF, Social Inclusion Annual Results Reports, Nueva York, 2015 y 2016.

UNICEF, "Strengthening Enabling Environment for Water, Sanitation and Hygiene. Guidance Note," Nueva York, 2016.

UNICEF, "Technical Guidance on Public Expenditure Analytical Tools for WASH," Nueva York, 2017.

Título del documento	La labor de UNICEF para influir en el gasto público destinado a la infancia. Un marco programático mundial
Número de documento	PD/GUIDANCE/2017/003
Fecha de entrada en vigor	31/12/2017
Fecha de revisión obligatoria	31/12/2021
Responsable institucional	División de Programas
Administrador responsable	Jingqing Chai
Resumen del documento	<p>Los presupuestos públicos son importantes para la infancia. Si las asignaciones son insuficientes, se concentran en los grupos con más recursos o se utilizan de forma inadecuada, todos los niños —y sobre todo los más desfavorecidos— corren un mayor riesgo. Por el contrario, cuando los Gobiernos toman decisiones acertadas acerca del gasto público, contribuyen considerablemente a mejorar a escala los resultados relacionados con la salud; la nutrición; la educación; el agua; el saneamiento y la higiene; la protección infantil; el VIH; y la inclusión social.</p> <p>Las oficinas de UNICEF son cada vez más conscientes de los obstáculos relacionados con la gestión de las finanzas públicas y saben que es fundamental hacerles frente para lograr resultados a escala y duraderos a favor de la infancia en todos los ámbitos programáticos. El nuevo Plan Estratégico hace hincapié en esta cuestión y establece la elaboración de presupuestos equitativos destinados a la infancia como uno de sus objetivos, dentro del Grupo de Objetivos 5, y lo define como un elemento esencial de dos estrategias transversales, de manera que los recursos internos se aprovechen y los sistemas se fortalezcan.</p> <p>La finalidad de esta orientación programática es asistir a las oficinas de país para que adopten un enfoque íntegro a fin de aumentar el gasto público destinado a la infancia (PF4C). Plantea cuatro medidas fundamentales para influir en el PF4C y ofrece orientación acerca de la mejor manera de integrarlo en los programas de país.</p>
Contenido normativo que reemplaza el documento	No aplicable
Asuntos tratados	Gasto público destinado a la infancia (PF4C); orientación programática
Ámbito de riesgo institucional	Estrategia organizacional
Referencia / Enlaces a la legislación aplicable y antecedentes	No aplicable
Enlaces a las políticas pertinentes	No aplicable
Enlaces al procedimiento pertinente	No aplicable
Enlaces a las guías pertinentes	No aplicable
Enlaces a los materiales formativos pertinentes	No aplicable
Enlaces a otros recursos de conocimiento e información	Materiales del curso mundial sobre el gasto público destinado a la infancia, 2017



Publicado por UNICEF
Sección de Inclusión Social y Políticas,
División de Programas

3 United Nations Plaza Nueva York, NY 10017,
Estados Unidos de América

Correo electrónico: socialpolicy@unicef.org
www.unicef.org/socialpolicy/

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

diciembre de 2017