

GUÍA 2.6

ORIENTACIONES PARA EL CÁLCULO DE LOS INDICADORES DE GASTO PÚBLICO PARA LA RENDICIÓN PÚBLICA DE CUENTAS TERRITORIAL

Generación y Análisis de Información



Referentes normativos sobre Gasto Público Social

Normativamente, el GPS tiene prioridad por encima de cualquier otra asignación presupuestal. En el plano internacional, es un compromiso con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el cual establece que:

“Cada uno de los Estados Partes (...) se compromete a adoptar medidas (...) hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, (...) la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos” (PIDESC, Artículo 2).

En el plano nacional, la Constitución ratifica este compromiso con la declaración del Estado colombiano como Estado Social de Derecho (Artículo 1), y establece algunas obligaciones específicas para su cumplimiento. Por un lado, el Artículo 350 estipula que:

“La ley de apropiaciones deberá tener un componente denominado gasto público social que agrupará las partidas de tal naturaleza, según definición hecha por la ley orgánica respectiva. En la distribución territorial del gasto público social se tendrá en cuenta el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población, y la eficiencia fiscal y administrativa, según reglamentación que hará la ley” (Constitución Nacional, Artículo 350, subrayado añadido).

Por otro lado, el Artículo 366 ordena que:

“El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación” (Constitución Nacional, Artículo 366, subrayado añadido).

En desarrollo de este mandato, el Artículo 41 del Decreto 111 de 1996¹ define que:

“Se entiende por gasto público social aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programados tanto en funcionamiento como en inversión”².

“El Presupuesto de Inversión Social no se podrá disminuir porcentualmente en relación con el del año anterior respecto con el gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones.”

¹ Compila la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

² Al respecto, es necesario aclarar que en virtud del Artículo 52 de la Constitución Política, “el deporte y la recreación, forman parte de la educación y constituyen gasto público social”.

“La ley de apropiaciones identificará en un anexo las partidas destinadas al gasto público social incluidas en el Presupuesto de la Nación.”

PARÁGRAFO. *“El gasto público social de las entidades territoriales no se podrá disminuir con respecto al año anterior y podrá estar financiado con rentas propias de la respectiva entidad territorial (...)”* (Decreto 111 de 1996, Artículo 41, subrayados añadidos).

Por lo anterior, las entidades territoriales deben elaborar un [Anexo de Gasto Público Social](#) en el proceso de preparación y aprobación de su presupuesto, con el fin de mostrar y hacer seguimiento al cumplimiento de estas disposiciones.

Gasto Público Social

El Gasto Público Social (GPS) es un instrumento de política del Estado orientado a la redistribución y garantía de la igualdad de oportunidades en el acceso, uso y calidad de los servicios y bienes sociales. Se puede entender como el gasto orientado a garantizar los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la población, debido a que engloba los recursos para garantizar los derechos a la salud, educación, trabajo, seguridad social, protección familiar, acceso a la ciencia y la cultura, y en general, a gozar de unas condiciones de vida dignas.

Para cumplir con las disposiciones constitucionales y legales presentadas en el acápite anterior, las entidades territoriales deben elaborar un [Anexo de Gasto Público Social](#) en el proceso de preparación y aprobación de su presupuesto anual. Con este instrumento pueden:

- Identificar y hacer seguimiento y evaluación, tanto en la programación como en la ejecución, a las partidas destinadas a los propósitos del gasto social previstos en la normatividad.
- Observar el comportamiento de los sectores y rubros que componen el gasto social durante la ejecución del presupuesto de cada año, para garantizar que sea eficiente, transparente y tenga los efectos esperados.
- Hacer seguimiento al comportamiento de la asignación y la ejecución del gasto social a lo largo de diferentes vigencias fiscales.
- Tomar las mejores medidas para protegerlo, es decir no permitir traslados, suspensiones o menores asignaciones, en los sectores y rubros definidos.
- Tomar las mejores medidas para incrementarlo.

Cada entidad territorial es autónoma en la elaboración de su Anexo de GPS, por lo cual **éste debe ser la fuente de información que se utilice para calcular los indicadores generales aquí sugeridos**. No se recomienda emplear una fuente distinta de información que la suministrada por la propia entidad territorial, debido a que la información de este anexo debe ser pública y estar disponible para el uso y análisis por parte de cualquier persona. En aras de orientar la composición de este GPS, el Cuadro 1 muestra el detalle de cuentas usadas para el cálculo que se hace desde el Gobierno Nacional, de acuerdo con la Clasificación Funcional del Gasto³, que es la clasificación empleada por el

³ “Corresponde a los gastos clasificados de acuerdo a la finalidad y función a que se destinan en el presupuesto. Permite determinar los objetivos generales de las políticas gubernamentales, mostrar la naturaleza de los servicios que las instituciones públicas brindan a la comunidad, y medir la función social de las mismas como parte de la Administración Pública Nacional, brindando elementos adicionales que permiten un análisis más profundo del presupuesto y de la política de gasto público en general.” (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2008: Clasificación funcional del gasto público, p. 3).

Ministerio de Hacienda y Crédito Público para contabilizarlo en la estructuración del Presupuesto General de la Nación.

Cuadro 1

Claves funcionales del Gasto Público Social en el Presupuesto General de la Nación

06 Medio ambiente ^{1/}	10 Educación
0601 Control de la contaminación	1001 Contratación y prestación de servicios de Educación preescolar, básica y media
0602 Manejo de aguas	1002 Contratación y prestación de servicios de educación superior
0603 Protección de la biodiversidad	1003 Contratación y prestación de servicios de capacitación para el trabajo
0604 Fomento y regulación del medio ambiente	1004 Contratación y prestación de servicios educativos no definidos por nivel
0605 Investigación en medio ambiente	1005 Contratación y prestación de servicios complementarios de la educación
0606 Medio ambiente no clasificadas previamente	1006 Fomento, coordinación y regulación de la educación
07 Vivienda y espacio público ^{2/}	1007 Investigación sobre la educación
0701 Regulación de vivienda y espacio público	1008 Actividades y servicios de la educación no clasificadas previamente
0702 Construcción y provisión de vivienda y servicios complementarios	
0703 Investigación en vivienda, usos del suelo espacio público, acueductos y alcantarillados y desarrollo urbano	
0704 Vivienda y espacio público no clasificadas previamente	
08 Salud	11 Protección social ^{4/}
0801 Producción o adquisición de productos y equipos médicos	1101 Atención de invalidez y limitaciones físicas y mentales
0802 Contratación o prestación de servicios de salud	1102 Atención de ancianos
0803 Fomento, coordinación y regulación de los servicios de salud	1103 Atención de la familia, la niñez y la juventud
0804 Investigación en salud	1104 Protección y atención de desempleados
0805 Actividades de salud no clasificadas previamente	1105 Protección y atención de grupos étnicos
09 Recreación, deporte, cultura y comunicación ^{3/}	1106 Atención a la población socialmente vulnerable o excluida
0901 Recreación y deporte	1107 Prevención y atención de desastres
0902 Cultura	1109 Subsidios a las familias
0904 Investigación en recreación, deportes, cultura y comunicación	1110 Pensiones
0905 Actividades de recreación, deporte, cultura y comunicación no clasificadas previamente	1111 Cesantías
	1112 Investigación en protección social
	1113 Actividades de protección social no clasificadas previamente

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Clasificación Funcional del Gasto, Documento DGPPN, revisión de septiembre de 2008.

Notas: 1/ Incluye las subcuentas 070103 “Regulación de acueductos y alcantarillados” y 070203 “Construcción de acueductos y alcantarillados”, de la clave funcional 07 “Vivienda y Espacio Público”.

2/ Excluye las subcuentas 070103 y 070203, e incluye la subcuenta 110901 “Subsidios de vivienda” de la clave funcional 11 “Protección Social”.

3/ Excluye la cuenta 0903 “Comunicación por medios masivos de comunicación”.

4/ Excluye la subcuenta 110901, así como la cuenta 1108 “Servicios de bomberos”.

Con el valor del GPS en la entidad territorial, se calculan los siguientes indicadores:

- **GPS como porcentaje del PIB:** Este indicador permite identificar la prioridad macroeconómica del GPS, en tanto estima la proporción del producto social que se destina al mejoramiento general de las condiciones de vida de la población. Sólo se puede calcular a nivel departamental, debido a que no se cuenta con estimaciones del PIB para unidades territoriales menores. Se calcula como:

$$\text{GPS}\% = \frac{\text{GPS}}{\text{PIB}} \times 100$$

- **GPS per cápita:** Determina el valor promedio del GPS por cada habitante. Se calcula a partir de la división entre el GPS y la población total de la entidad territorial, según las proyecciones de población del DANE. Se calcula como:

$$\text{GPS per cápita} = \frac{\text{GPS}}{\text{Población total}} \times 100$$

- **GPS como porcentaje del Presupuesto Total:** Este indicador muestra la prioridad fiscal del GPS, medida a través de su participación en el total de presupuesto. Su evolución en el tiempo permite determinar si se está cumpliendo o no con el precepto constitucional que obliga a que este gasto crezca progresivamente y no se disminuya porcentualmente de un año a otro. La fórmula de cálculo es:

$$\text{GPS}\% = \frac{\text{GPS}}{\text{Presupuesto Total}} \times 100$$

Para efectos de análisis, se entenderá como presupuesto el presupuesto definitivo de la vigencia, y como ejecución presupuestal las obligaciones adquiridas a 31 de diciembre del año respectivo. El análisis sobre el presupuesto definitivo permite observar la lógica de la programación presupuestal, mientras que la ejecución presupuestal permite establecer qué tanto de lo programado efectivamente realizó la entidad territorial. Por esta razón, los ejercicios de Rendición Pública de Cuentas permiten observar cómo fue programado el GPS, y qué tanto porcentaje del mismo fue finalmente transformado en bienes o servicios, es decir, ejecutado.

Adicionalmente, para analizar el GPS, se propone revisar la evolución de los indicadores señalados, estudiar su composición sectorial, así como sus fuentes de financiación, con el fin de identificar de qué manera se está financiando este gasto, y sobre esta base, motivar la generación o fortalecimiento de sus fuentes.

Para efectos del análisis de las fuentes de financiamiento se sugiere utilizar la agrupación de fuentes del FUT que es la siguiente:

Sistema General de Participaciones
 Recursos Propios
 Regalías y Compensaciones
 Cofinanciación y Otras Transferencias
 Otras Fuentes

En suma, en este ejercicio los tres indicadores deben presentarse en la serie 2012-2014, acompañados de un análisis de su dinámica en el período, destacando la lógica de las participaciones sectoriales, explicando la posible causa de las variaciones más significativas y reseñando las fuentes de financiación.

Gasto Público en Niñez y Juventud

La Mesa Técnica Nacional de Gasto Público en Niñez⁴ desarrolló las siguientes orientaciones para el análisis del gasto público dirigido a la garantía de los derechos de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes por parte de las entidades territoriales, en el marco del proceso de Rendición Pública de Cuentas Territorial 2014-2015.

El análisis sugerido se basa en la estimación de los siguientes indicadores:

- Monto del Gasto Público dirigido a la Niñez (GPN)
- Monto del Gasto Público en Juventud (GPJ) (18-28 años⁵)

En este contexto, el GPN y el GPJ se entienden como los gastos dirigidos obligaciones y compromisos particulares que tiene el Estado con ellas.

Por el tipo de información requerida, el cálculo de estos indicadores es distinto al realizado para los indicadores de GPS, por cuanto la fuente de información y la metodología de cálculo cambian de forma importante.

Aunque es claro para el Gobierno Nacional que este ejercicio es un primer esfuerzo general de medición, reviste la mayor importancia porque se trata de un esfuerzo empírico consensuado, que permitirá superar una limitación central para el adecuado diseño, formulación, y monitoreo de la política pública de niñez y juventud, como lo es la ausencia de una medición del gasto específico dirigido a estas poblaciones.

Con este objetivo, el Gobierno Nacional, de manera concertada, propone en estas orientaciones un ejercicio inicial de medición con base en la información que las entidades territoriales reportan a través del Formulario Único Territorial – FUT⁶ en lo correspondiente a gastos de inversión. En virtud de ello, la guía presenta una selección de rubros incluidos en la medición del gasto tanto en niñez como en juventud, con el objeto de estimar el monto total de inversión en estas poblaciones.

Debido a que los rubros del FUT no contienen gastos dirigidos a poblaciones específicas, cuando el rubro cubija un gasto que beneficia a otras poblaciones, se pondera su valor por el porcentaje de población estimada como niñez o juventud, en este caso tomando como referencia la población afiliada al régimen subsidiado de salud. Como primer ejercicio de medición, su propósito es establecer una línea de base a partir de la cual se pueda diseñar, planear y hacer seguimiento de mejor manera al gasto público dedicado a la niñez y la juventud por parte de las entidades territoriales.

⁴ Esta Mesa es una Instancia de desarrollo técnico del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, conformada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación (con las Direcciones de Desarrollo Social - DDS, Inversiones y Finanzas Públicas - DIFP, Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas - DSEPP, y Desarrollo Territorial Sostenible - DDTS), el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia – UNICEF. Para la definición de estas orientaciones se contó además con la participación de la Procuraduría General de la Nación y la Dirección del Sistema Nacional de Juventud “Colombia Joven”.

⁵ Si bien la Ley 1622 de 2013, por la cual se expide el Estatuto de Ciudadanía Juvenil, reconoce la juventud como el periodo de vida comprendido entre los 14 y los 28 años, se sugiere hacer énfasis en el periodo de 18 a 28 años, debido a que las acciones y recursos dirigidos a la franja de 14 a 17 años se contabilizan como parte de la adolescencia, y por ende de la niñez, según lo establecido en la Ley 1098 de 2006.

⁶ Aunque el Formulario Único Territorial se adoptó desde 2007 con el Decreto 3402, sólo desde 2012 se cuenta con reportes exclusivos a través de esta herramienta, debido a que en años anteriores las entidades territoriales reportaban esta información simultáneamente en la herramienta SICEP y en el FUT, mientras se adoptaba la plataforma tecnológica y se reducía el número de errores en el reporte.

No obstante lo anterior, si la entidad territorial posee una metodología de cálculo o información sobre el GPN y el GPJ de mayor calidad, precisión o cobertura, puede utilizarla para construir sus datos y su informe. En este caso, se solicita que presente de forma detallada tanto la metodología como los resultados alcanzados con la misma, y en lo posible, unas conclusiones sobre por qué se considera mejor utilizar la metodología propia de la entidad territorial. El propósito de ello es documentar la experiencia para aprender de ella y utilizarla en provecho de todos en los ejercicios de medición y seguimiento posteriores que se realicen en la materia.

Gasto Público en Niñez

Los derechos de los niños, niñas y adolescentes son [fundamentales](#), según lo establecido en la Constitución Nacional, y así mismo, son [prevalentes](#) (Artículo 44), por lo cual deben ser prioridad para todos los gobernantes, así como para las familias y la sociedad en su conjunto.

Para cumplir con ello, el Comité de los Derechos del Niño estipula que “*los Estados deben asegurar el goce más amplio posible de los derechos pertinentes dentro de los límites de los recursos a su disposición*”⁷, lo cual significa disponer de recursos para este propósito al [máximo nivel posible](#). Por su parte, la Ley 1098 de 2006 establece que el Estado debe:

“Garantizar la asignación de los recursos necesarios para el cumplimiento de las políticas públicas de niñez y adolescencia, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal para asegurar la prevalencia sus derechos” (Artículo 41).

La “*Guía para que los países reporten la información presupuestaria anual de los recursos asignados a los derechos de los niños, niñas y adolescentes*” del Comité de los Derechos del Niño, sugiere identificar los recursos dirigidos a esta población a partir de tres categorías. La primera es el [gasto específico](#), que comprende la entrega de beneficios directamente a los niños, niñas y adolescentes o a los agentes que actúan en su favor (padres, tutores, profesionales enfocados de forma exclusiva a su atención como maestros o pediatras). La segunda es el [gasto agéntico](#), que incluye los gastos destinados a financiar programas o partes de programas que promueven el fortalecimiento de dichos agentes (formación de familias, actualización docente, etc.). La tercera es el [gasto en bienes públicos](#) destinados a solucionar las necesidades específicas de los niños, niñas y adolescentes, aunque alguna población de otras edades se pueda beneficiar de ellos.

Acogiendo esta orientación, el Cuadro 2 propone un conjunto de gastos, inversiones y acciones comprendidas como GPN, con las cuales se puede contabilizar este gasto a partir de las fuentes de información presupuestal que cuentan con desagregación suficiente en términos de programas y proyectos en la entidad territorial. Por su parte, el Cuadro 3 presenta una selección de los rubros presupuestales del FUT con los cuales se puede calcular una primera aproximación a este gasto⁸.

La contabilización consiste entonces en sumar las inversiones y gastos realizados en estas actividades, a partir del año que cuente con información, que para el caso del FUT corresponde a 2012.

En caso de que la entidad territorial decida realizar el cálculo con metodologías de medición diferentes, se recomienda explicar con detalle el procedimiento desarrollado y los resultados alcanzados, a fin de permitir que esta experiencia alimente los procesos de

⁷ Recursos para los Derechos del Niño – Responsabilidad de los Estados. Recomendaciones. Día del Debate General del Comité de los Derechos del Niño. 21 de septiembre de 2007, p. 12.

⁸ Es una aproximación debido a que los rubros presupuestales del FUT son agregados y no permiten contar con un detalle por programas y proyectos presupuestales, por lo cual la selección aquí propuesta puede conducir a incluir en el GPN recursos que no están dirigidos a esta población, u omitir otros que sí lo están pero que se ejecutan a través de rubros diferentes a los señalados.

identificación y seguimiento de los recursos dirigidos a esta población, tanto en el nivel nacional como en las demás entidades territoriales.

Cuadro 2

Composición general del Gasto Público en Niñez

Educación	Deporte y recreación
Pago a docentes y demás personal de los establecimientos educativos	Programas de formación deportiva y de recreación para niños, niñas y adolescentes
Capacitación docente	Programas de recreación y fomento del deporte en colegios
Infraestructura escolar (construcción, ampliación, adecuación)	Infraestructura de recreación específica para niños, niñas y adolescentes (Ludotecas, salas especiales, parques infantiles, etc.)
Dotaciones escolares	Salud
Gratuidad educativa	Afiliación al SGSSS
Alimentación y transporte escolar	Pago de atenciones a niños, niñas y adolescentes
Programas de mejoramiento de la calidad educativa	Atención a niños, niñas y adolescentes víctimas del conflicto
Otros programas educativos	Programa de Inmunizaciones
Atención a población con necesidades educativas especiales	AIEPI
Programas de etno educación	Otros programas de salud infantil
Todo lo demás asociado a la educación básica y media	Salud materna
Atención Integral a la Primera Infancia	Programas de salud para adolescentes (servicios amigables, prevención embarazo adolescente)
Construcción de infraestructura	Programas de salud oral en niños, niñas y adolescentes
Formación de Talento Humano	Promoción salud visual en niños, niñas y adolescentes
Dotaciones	Nutrición (tamizajes, micronutrientes, paquetes alimentarios, lactancia)
Recursos de funcionamiento	Infraestructura y dotación hospitalaria (Salas EDA y ERA, neonatología, pediatría, obstetricia)
Inversiones Conpes 152/2012 y 162/2013	Vigilancia en salud pública para Primeros Mil Días
Protección	Adecuaciones institucionales para discapacidad
Funcionamiento de las Comisarías de Familia	Programas para fortalecimiento familiar
Programas de promoción y prevención en relación con violencia, abuso y demás temas de protección.	Otros programas de promoción y prevención
Creación y funcionamiento de Centros de Emergencia y otras formas de atención a niños, niñas y adolescentes con vulneración de derechos	Otros
Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes	Promoción de la universalización del Registro Civil y la Tarjeta de Identidad.

Cultura	Programas de Ciencia y Tecnología en niños, niñas, y adolescentes (Programa ONDAS y otros)
Funcionamiento y dotación de bibliotecas	Conectividad, fomento y uso de las TICS en niños, niñas y adolescentes
Programas de formación artística para niños, niñas y adolescentes	Encuestas, investigaciones, estudios y demás iniciativas de gestión del conocimiento, relacionadas con niños, niñas y adolescentes
Programas de apoyo a expresiones culturales en colegios (comparsas, musicales, festivales, etc.)	Apoyo a procesos, instancias e iniciativas de participación de niños, niñas y adolescentes
	Otros gastos relacionados con niños, niñas y adolescentes

Fuente: Elaboración propia de la Mesa Nacional de Gasto Público en Niñez.

Cuadro 3

Rubros del FUT para estimar el Gasto Público en Niñez

GASTO EN NIÑEZ

CÓDIGO	NOMBRE	CÓDIGO	NOMBRE
Educación		A.2.2.7	Nutrición
A.1.1	Cobertura (excluye A.1.1.5 Contratación de educación para jóvenes y adultos)	A.2.3	Prestación de servicios a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda**
A.1.2	Calidad - matrícula		Otros gastos en salud
A.1.3	Calidad - gratuidad	A.2.4.13	Promoción social**
A.1.5	Necesidades educativas especiales	Deporte y recreación	
A.1.6	Internados	A.4.1	Fomento, desarrollo y práctica del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre
	Otros gastos en educación no incluidos en los conceptos anteriores	A.4.5	Pago de instructores contratados para la práctica del deporte y la recreación
A.1.7.2	Aplicación de proyectos educativos transversales	Cultura	
Salud		A.5.6	Mantenimiento y dotación de bibliotecas
	Régimen subsidiado	A.5.7	Dotación de la infraestructura artística y cultural
A.2.1.1	Afiliación régimen subsidiado**	A.5.8	Pago de instructores contratados para las bandas musicales
A.2.1.5	Pago a las IPS cuando sean objeto de medida de giro directo**	Atención a grupos vulnerables - promoción social	
	Salud pública	A.14.1	Protección integral a la primera infancia
A.2.2.1	Salud infantil	A.14.2	Protección integral de la niñez
	Salud sexual y reproductiva	A.14.3	Protección integral a la adolescencia
A.2.2.2.1	Salud materna	Justicia y seguridad	

A.2.2.2.3	Salud sexual y reproductiva en adolescentes	A.18.3	Pago de comisarios de familia, médicos, psicólogos y trabajadores sociales de las comisarías de familia.
A.2.2.3	Salud oral	A.18.9	Construcción de paz y convivencia familiar

** Se pondera por la proporción de niños, niñas y adolescentes (menores de 18 años) afiliados al régimen subsidiado, sobre el total de población afiliada en este régimen.

Fuente: Extraído del Catálogo de Cuentas del Formulario Único Territorial – FUT.

Para efectos del cálculo solo deben sumarse los rubros que presentan el código respectivo. Obsérvese que en el primer caso A.1.1 se solicita una exclusión.

En términos operativos, debe tenerse en cuenta que en cada uno de los códigos se registra información en cinco columnas: *Presupuesto Inicial*, *Presupuesto Definitivo*, *Obligaciones*, *Compromisos* y *Pagos*. Para efectos del análisis, se sugiere utilizar el *Presupuesto Definitivo* para hacer referencia a la programación presupuestal, y las *Obligaciones* como indicador de la ejecución. Como la información sobre gastos de inversión se registra cada trimestre, se debe utilizar las cifras correspondientes al último trimestre del año, que resume la ejecución de toda la vigencia.

Para realizar los análisis es importante tener en cuenta que la codificación del FUT implica una desagregación de los rubros, y por tanto, cada nivel agrupa los subniveles siguientes. Así, por ejemplo el rubro A.1 contiene a los rubros A.1.1 y A.1.2, y éstos a su vez contienen sus respectivas desagregaciones; esto es clave para no sumar dos veces las mismas cifras en el proceso de contabilización. Es por esta razón que el cuadro solo codifica el nivel desagregado del gasto y es este el que se debe sumar. Sin embargo, pueden aparecer bajo el mismo rubro dos o tres cifras, debido a que el FUT exige un reporte por cada fuente de financiación, por ello, si se quiere analizar el total de la inversión en un determinado rubro, deben sumarse los datos de las diversas fuentes que lo financian.

Para realizar el análisis de fuentes de financiación se sugiere utilizar la agrupación que propone el FUT.

- Sistema General de Transferencias
- Recursos propios
- Regalías y Compensaciones
- Cofinanciación y otras transferencias
- Otras Fuentes

Se recomienda analizar la [participación de cada sector](#) en el GPN y la estructura de sus [fuentes de financiación](#), como una aproximación a su composición y a la identificación de sus componentes más importantes.

No es recomendable establecer una asociación entre la composición de este gasto y el comportamiento de los indicadores de situación, si no es explícita la orientación de los recursos hacia su afectación. Lo anterior se debe a que no es posible evaluar el impacto del gasto en las condiciones de vida, si no se conoce con certeza su destino en términos de resultados esperados.

Finalmente, con el fin de estimar el gasto en salud dirigido a la niñez y teniendo en cuenta las limitantes para calcular este monto con precisión, debido a que el reporte del FUT no diferencia grupos de edad o edades simples, se sugiere establecer las proporciones poblacionales de niños, niñas y adolescentes inscritos en las Bases de Datos Única de Afiliados (BDUA) con corte a diciembre de cada año (2012 y 2013), de manera que a partir del porcentaje resultante, se estime la proporción del gasto en salud del total reportado por la entidad territorial en cada vigencia. Para no complejizar el ejercicio se propone utilizar el mismo ponderador para el cálculo del gasto en Promoción social.

Gasto Público en Juventud

En materia de juventud, el referente lo constituye la Ley Estatutaria 1622 de 2013, que establece el marco institucional para garantizar el goce efectivo de los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico interno y en los tratados internacionales, y orienta la adopción de políticas públicas para su realización, protección y sostenibilidad. Esta Ley establece, en el marco de las competencias generales de las entidades territoriales, que éstas deben:

“3. Garantizar la asignación continua y sostenida de recursos físicos, técnicos, humanos especializados y financieros que permitan el funcionamiento del sistema de juventud y de la implementación de políticas públicas, planes, programas y proyectos, para el goce efectivo de los derechos de las y los jóvenes.” (Artículo 16).

Siguiendo las mismas orientaciones que el GPN, el Cuadro 4 establece un conjunto de programas, acciones e inversiones que pueden considerarse como GPJ (teniendo en cuenta el énfasis de la juventud entre los 18 y 28 años), y el Cuadro 5 resume la selección de rubros presupuestales del FUT para contabilizarlo a través de esta fuente.

Cuadro 4

Composición general del Gasto Público en Juventud

Educación superior	Salud
Universidades, CERES y demás IES	Afiliación al SGSSS
Subsidios para el acceso a la educación superior	Pago de atenciones a la población joven (18-28 años)
Calidad de la educación terciaria	Atención a población joven víctima del conflicto
Sistemas de información y monitoreo	Prevención y atención de VIH y enfermedades de transmisión sexual
Generación de ingresos	Promoción de la salud sexual y reproductiva
Formación para el trabajo	Programas de salud mental
Programas de generación de ingresos	Prevención y atención del consumo de sustancias psicoactivas
Programas de emprendimiento para jóvenes	Prevención de violencias
Apoyo a procesos de investigación, desarrollo e innovación para jóvenes	Otros programas de promoción y prevención para jóvenes
Apoyo al ingreso de jóvenes al mercado laboral	Otros
Justicia	Educación ambiental
Acceso a la justicia	Fomento y apoyo del deporte
Educación para centros de reclusión	Programas de recreación y promoción de la actividad física
Resocialización de jóvenes internos en centros penitenciarios	Apoyo a procesos y manifestaciones culturales y artísticas
Participación	Género, población LGBTI
Elección y funcionamiento de Consejos, Asambleas y Plataformas Juveniles	
Apoyo a procesos de participación de jóvenes	

Cuadro 5

Rubros del FUT para estimar el Gasto Público en Juventud

GASTO EN JUVENTUD

CÓDIGO	NOMBRE	CÓDIGO	NOMBRE
Educación		Deporte y recreación	
	Cobertura	A.4.2	Construcción, mantenimiento y/o adecuación de los escenarios deportivos y recreativos
A.1.1.5	Contratación para educación para jóvenes y adultos	A.4.3	Dotación de escenarios deportivos e implementos para la práctica del deporte
	Otros gastos en educación no incluidos en los conceptos anteriores	Cultura	
A.1.7.1	Competencias laborales generales y formación para el trabajo y el desarrollo humano	A.5.1	Fomento, apoyo y difusión de eventos y expresiones artísticas y culturales
A.1.8	Educación superior	A.5.2	Formación, capacitación e investigación artística y cultural
	Salud	A.5.9	Ejecución de programas y proyectos artísticos y culturales
	Régimen subsidiado	Atención a grupos vulnerables - promoción social	
A.2.1.1	Afiliación régimen subsidiado**	A.14.17	Protección integral a la población L.G.T.B.
A.2.1.5	Pago a las IPS cuando sean objeto de medida de giro directo**	A.14.18	Protección integral a la juventud
	Salud sexual y reproductiva	A.14.19	Atención y apoyo a la mujer
A.2.2.2.2	VIH sida, e infecciones de transmisión sexual	Otros sectores	
A.2.2.2.4	Otros programas y estrategias para salud sexual y reproductiva.	A.10.6	Educación ambiental no formal
A.2.2.4	Salud mental y lesiones violentas evitables	A.11.7	Educación para la rehabilitación social
A.2.3	Prestación de servicios a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda**	A.13.2	Promoción de capacitación para empleo
	Otros gastos en salud	A.16.1	Programas de capacitación, asesoría y asistencia técnica para consolidar procesos de participación ciudadana y control social
A.2.4.13	Promoción social**		

** Se pondera por la proporción de jóvenes entre 18 y 28 años afiliados al régimen subsidiado, sobre el total de población afiliada en este régimen.

Fuente: Extraído del Catálogo de Cuentas del Formulario Único Territorial – FUT.

Al igual que el caso del Gasto Público en Niñez, solamente deben sumarse los rubros que tienen el código señalado. Así mismo, se recomienda tener en cuenta para el análisis las observaciones realizadas en la sección GPN con respecto al FUT, y revisar la [participación de cada sector](#) y la estructura de [fuentes de financiación](#) del GPJ; no se recomienda tampoco asociar este gasto con el comportamiento de indicadores de situación, por la misma razón expuesta para el GPN.

Recursos Extra - Presupuestales

Además de los recursos presupuestales dirigidos a garantizar los derechos de niños, niñas, adolescentes y jóvenes, que en las entidades territoriales corresponde a las transferencias o a los recursos propios, son de gran importancia las inversiones apalancadas con recursos extra-presupuestales, con los cuales se han podido financiar programas y proyectos fundamentales en el marco de las políticas dirigidas a estas poblaciones.

En esta categoría se encuentran a partir de 2014 los recursos del Sistema General de Regalías y los recursos producto de convenios y alianzas con el sector privado, la cooperación internacional o las organizaciones de la sociedad civil. Es muy importante visualizar y contabilizar estos recursos, con el propósito de identificar fuentes alternativas o novedosas de financiación del Gasto para Niñez y Juventud. En el caso de del Sistema General de Regalías, son las entidades territoriales quienes toman la iniciativa de formular acciones encaminadas a mejorar las condiciones de vida en general de la población (GPS), y en particular de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes (GPN y GPJ), por lo cual es importante visibilizar y contabilizar dichas iniciativas. Igualmente, la Gestión de Convenios que pueden o no ingresar al presupuesto, contribuyen de forma importante a la garantía de los derechos de la niñez y juventud en algunos casos, y por ende debe ser visibilizada de forma específica con respecto a los demás recursos dirigidos a esta población.

Además de analizar la participación de estos recursos como fuente de financiamiento del GPS, el GPN o el GPJ, para este tipo de recursos interesa saber específicamente el número, monto y descripción general de los programas, proyectos o acciones financiadas con ellos, como una forma de reconocer la gestión realizada por las entidades territoriales para complementar los recursos requeridos para financiar las acciones dirigidas a garantizar los derechos de la niñez y la juventud. Para todos los casos, las inversiones relacionadas con estas poblaciones deben seguir las mismas líneas señaladas en los Cuadros 2 y 4.

Como información adicional a la presentada, se incluyen algunas recomendaciones para fortalecer el seguimiento al GPS, al GPN y al GPJ en el marco del ciclo presupuestal, a partir de una vinculación explícita entre los recursos y los resultados esperados en la población.

Orientaciones para el análisis del GPS, GPN y GPJ en el marco del proceso de rendición pública de cuentas territorial

En el marco del actual proceso de Rendición Pública de Cuentas Territorial, se espera que los territorios puedan estimar

los indicadores definidos para el Gasto Público Social (GPS), Gasto Público en Niñez (GPN) y el Gasto Público en Juventud (GPJ), a partir de las presentes orientaciones y puedan sobre este tema generar información clara y relevante para la ciudadanía en sus informes de gestión.

Es importante aclarar que para esto se proponen dos herramientas.

En primer lugar, unas orientaciones generales para identificar la composición de cada uno de los tres tipos de gasto (GPS, GPN y GPJ) de manera que, una vez definida la fuente de información por la entidad territorial (sistema de información propio, anexo de GPS, FUT, u otras), obtenga la información relativa a los diferentes campos que componen cada tipo de gasto y calculen los indicadores.

En segundo lugar, si la entidad territorial opta por utilizar como fuente de información el FUT, unas orientaciones específicas para calcular dos de los tres tipos de gasto (GPN y GPJ) a partir de los registros hechos entre 2012 y 2013.

Por lo anterior, es necesario que el informe contenga una sección dedicada a analizar el comportamiento del GPS, el GPN y el GPJ. De esta manera, se espera que la entidad territorial analice la composición sectorial, por fuentes de financiación y el comportamiento histórico de estos gastos, y a partir de allí, reflexione sobre si es necesario o no un mayor financiamiento, si se ha tenido un comportamiento favorable, si son o no una prioridad para el territorio, entre otras conclusiones que se deriven del análisis.

Cabe anotar que actualmente no es posible asociar datos de gasto con comportamiento de indicadores sociales ya que no hay información que permita establecer si el gasto está orientado a afectar o no un determinado indicador sobre la situación de la garantía de uno o varios derechos. Debido a ello, no se espera que se identifiquen asociaciones entre el comportamiento de los indicadores de situación y los indicadores de gasto.

No obstante, con el fin de mejorar esta situación a futuro, en la siguiente sección, la Mesa Técnica Nacional de Gasto Público en Niñez propone una serie de recomendaciones para que en los procesos de planeación y presupuestación los territorios adopten prácticas que permitan hacer explícita la orientación del Gasto Público hacia resultados en los indicadores de situación, aplicando la lógica de la Cadena de Valor. Con ello se espera motivar a las entidades territoriales a cambiar la forma de presupuestar y planear las inversiones, con el fin de que a futuro se pueda establecer una relación más clara y evidente entre el gasto público efectuado y los resultados obtenidos en los indicadores sociales.

Es preciso aclarar que los indicadores sugeridos no cuentan con hojas de vida que detallen especificaciones técnicas sobre la fuente de información, limitaciones de la fuente, nivel de desagregación existente, entre otros, ya que se ha establecido que la principal fuente de información es el sistema de información presupuestal de los entes territoriales, por lo cual, estas especificaciones deberán ser indicadas por ellos mismos. En segundo lugar, si se utiliza como mecanismo para el cálculo del indicador las orientaciones construidas por la Mesa Técnica Nacional de Gasto Público en Niñez a partir del FUT, las limitaciones respectivas son referidas en esa sección del documento.

Recomendaciones para fortalecer el seguimiento al GPS, al GPN y al GPJ en el marco del ciclo presupuestal

Más allá de la contabilización de los recursos dirigidos a niños, niñas, adolescentes y jóvenes, hacer un seguimiento más preciso del gasto y de su impacto en la población, exige avanzar en la identificación de este gasto mediante programas y proyectos presupuestales que tengan a la niñez o la juventud como su población objetivo. En este sentido, es importante contar con una metodología que asocie los recursos presupuestales a las situaciones sociales que se desean transformar con la intervención del Estado, de manera que se vinculen la inversión y la población beneficiaria desde el mismo momento de la planeación, y se puedan identificar con mayor precisión y certeza los recursos dirigidos a garantizar sus derechos. En aras de avanzar en esta dirección, a continuación se ofrecen algunas recomendaciones y reflexiones para identificar más explícitamente los recursos dirigidos a garantizar los derechos de estas poblaciones a lo largo del proceso de planeación, ejecución y seguimiento del gasto público.

En la asignación:

- **Planear y monitorear con criterio diferencial.** La formulación de políticas públicas, los procesos de planeación departamentales, sectoriales e institucionales, los procesos de presupuestación, y los procesos de monitoreo y evaluación, deben identificar la población a la cual se dirigen las acciones en términos de edad, sexo, ubicación geográfica y demás particularidades, para que se puedan establecer acciones específicas dirigidas a cada grupo poblacional. Cuando sea posible, debe incluirse información sobre pertenencia étnica, condiciones socioeconómicas, y discapacidad, con el fin de dirigir con mayor precisión las acciones de política.
- **Fortalecer los sistemas de información y monitoreo sobre la situación de vida de la población.** Es necesario contar con sistemas de información y otros mecanismos que permitan identificar y hacer seguimiento a los principales indicadores de situación de la población en general y de la niñez y la juventud en particular, con el fin de programar inversiones basadas en la realidad y orientadas a transformar situaciones específicas a través de la intervención del Estado. En este propósito comparten responsabilidades todas las entidades públicas relacionadas con la garantía de los derechos de estas poblaciones, así como los diferentes niveles de gobierno.
- **Priorizar las acciones e inversiones dirigidas a la niñez y la juventud.** Los argumentos para orientar los recursos hacia la garantía de los derechos de estas poblaciones son múltiples y apuntan en general a una misma conclusión: es la mejor decisión que puede tomar la sociedad para transformar de forma definitiva las condiciones de vida individuales y sociales a largo plazo. En este sentido, es importante tomar decisiones en las entidades territoriales que siempre tengan como prioridad a la niñez y la juventud.
- **Programar acciones intersectoriales y poblacionales en la lógica de la cadena de valor.** A la hora de asignar los gastos en la entidad territorial, es importante contar con la formulación de acciones y programas que exijan la intervención de varios sectores, instituciones y niveles de gobierno, y que propendan por transformar situaciones específicas de la población. En este sentido, se sugiere adoptar la lógica de la Cadena de Valor⁹ en la planeación de la

⁹ La Cadena de Valor es una relación secuencial y lógica entre insumos, actividades, productos, resultados e impactos en la que se añade valor a lo largo del proceso de transformación total. Al respecto se pueden consultar los documentos "Guía metodológica para el seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo y la

acción estatal, que permita identificar cómo las acciones previstas contribuyen a transformar una determinada situación. Este tipo de iniciativas permiten desvincular el seguimiento presupuestal de la asignación sectorial y orientarlo hacia la identificación específica de resultados de las acciones del Estado sobre la situación de la población, de manera que se puede identificar con mayor claridad el monto de recursos dirigido hacia poblaciones específicas como la niñez o la juventud, con base en los objetivos propuestos para la inversión de los recursos.

En la ejecución:

- **Transparencia en la contratación.** Es importante garantizar en los procesos de contratación de bienes y servicios públicos para la niñez y la juventud, la adecuación a los preceptos constitucionales y legales en términos de publicidad de las convocatorias, selección objetiva de proponentes, pago de precios justos y exigencia de calidad y oportunidad de lo contratado. La orientación y el acompañamiento de los entes de control y de la ciudadanía a través de veedurías es fundamental para estos fines.
- **Clasificación del gasto por finalidades, funciones o programas.** Más allá de la clasificación sectorial, es necesario establecer una clasificación del gasto por finalidades o funciones, que permitan establecer una asociación más clara de los recursos con la garantía de los derechos de la niñez y la juventud. Así mismo, la identificación de los programas presupuestales en armonía con las poblaciones que se espera intervenir a través del Estado, es otra forma de permitir un seguimiento más claro y específico de los recursos dirigidos a estas poblaciones.
- **Presupuestación basada en proyectos.** La ejecución de recursos con base en proyectos facilita la identificación de los propósitos de las inversiones, su ubicación geográfica, la población potencialmente beneficiaria, los costos asociados a las actividades y otros tipos de información que permiten comprender con mayor claridad el uso dado a los recursos. De esta manera, es deseable que la ejecución del presupuesto se realice con base en la formulación y el desarrollo de proyectos, a través de los cuales se puede hacer un seguimiento más preciso a los recursos dirigidos a propósitos sociales, o a la niñez y la juventud en especial.
- **Protección de los gastos dirigidos a la niñez y la juventud.** En el proceso de ejecución es habitual que las partidas de gasto se modifiquen en virtud de atender situaciones imprevistas que se presentan en la entidad territorial. Si bien todo el presupuesto debe contar con la flexibilidad suficiente para permitir este tipo de cambios ante situaciones que los ameritan, es importante procurar que los gastos asociados a la garantía de los derechos de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes estén protegidos ante este tipo de situaciones, y no sufran cambios que pongan en riesgo el cumplimiento de los objetivos previstos con ellos.

En el seguimiento:

- **Cultura del reporte y el seguimiento continuo.** Para el Gasto Público Social y el gasto asociado a la garantía de los derechos de la niñez y la juventud, se recomienda producir periódicamente informes consolidados que permitan observar y hacer seguimiento a la tendencia, composición sectorial, financiamiento por fuente, asignación por concepto y finalidad del gasto, entre otros criterios de análisis que son de interés para la ciudadanía en general. De este seguimiento se pueden desprender las medidas que conduzcan al mejoramiento de la calidad de vida de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes que habitan en la jurisdicción, y determinar las prioridades a tener en cuenta con ellos.
- **Identificación de buenas prácticas.** Como resultado de procesos de planeación y monitoreo de buena calidad, es preciso destacar de los productos y servicios que se requieren y han demostrado mejores impactos sobre la garantía de los derechos de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes, con el fin de compartirlos con la comunidad y permitir su uso como referencia para promover procesos similares en otras entidades territoriales. Saber en qué invertir, específicamente y en qué no hacerlo, es la base para buenos procesos de ejecución del presupuesto.
- **Rendir cuentas periódicamente.** Las rendiciones públicas de cuentas, previstas en la norma, así como otros mecanismos definidos por las administraciones públicas, deben mostrarle a la ciudadanía, incluidas las niñas, niños adolescentes y jóvenes, qué proporción de los recursos se han invertido en ellos, cómo se ha comportado esta inversión a lo largo del tiempo, cómo se comporta esta inversión con respecto a otros gastos de la entidad territorial, y cuáles han sido sus efectos en la garantía de los derechos de estas poblaciones.
- **Procesos pedagógicos con la comunidad en torno al presupuesto.** Los gobernantes deben definir y ejecutar procesos de enseñanza y aprendizaje sobre las finanzas públicas y la inversión en la niñez y la juventud, con el objeto de fomentar valores que conduzcan a que la ciudadanía se comprometa con el desarrollo de sus regiones, la cooperación para la financiación de las necesidades comunes, la solidaridad, el respeto por lo público, la honestidad, y la vigilancia para una adecuada gestión de lo público. Lo anterior también permite fortalecer las relaciones de confianza entre los ciudadanos, en particular las niñas, niños, adolescentes y jóvenes con sus gobernantes, e incide en la creación de una cultura que acepta de manera gustosa sus deberes tributarios.
- **Evaluar el impacto.** Uno de los argumentos más fuertes que se tiene para lograr proteger e incrementar la inversión pública en la niñez y la juventud, es demostrar los efectos e impactos de las políticas, programas y proyectos dirigidos a la garantía de sus derechos, en términos de mejoramiento de su calidad de vida. Por tanto, es necesario desarrollar sistemática y estructuradamente procesos de evaluación que den cuenta de la eficiencia y efectividad, por lo menos de los programas más relevantes y significativos dirigidos a estas poblaciones, para realizar oportunamente los ajustes y correcciones que sean pertinentes.