



Inversión Pública en Infancia: acceso a la información, dificultades de cálculo y exigibilidad.¹

Carlos G. Gregorio
Instituto Interamericano del Niño,
la Niña y Adolescentes

Introducción

No parece haber dudas que la competencia para decidir los niveles de inversión en infancia, al menos en los presupuestos públicos, le cabe a los poderes legislativos. Sin embargo este es un tema que por sus perfiles técnicos llega a su tratamiento legislativo ya muy condicionado por el poder ejecutivo, y sobre el que (al menos a nivel nacional) existe muy poco debate y participación de los ciudadanos. La modalidad de los presupuestos participativos a nivel municipal es sin duda una señal muy importante que no será descuidada en este análisis. También es visible que la participación del poder judicial es residual pero creciente, como se verá al tratar la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales.

Pese a todos los argumentos en favor de recursos públicos adecuados a las necesidades y derechos de los niños, la discusión de los presupuestos supone un complejo equilibrio en el que gravitan prioridades y urgencias que son debatidas por los poderes legislativos para la sanción de cada plan anual de gastos y recursos.

Dentro de cualquiera de estos enfoques, el problema siempre regresa a establecer cuánto dinero se destina a la infancia, si ese dinero se está administrando responsablemente, si esa cantidad es suficiente, si su uso es eficiente, y a partir de estas preguntas establecer los mecanismos para generar políticas públicas para garantizar una inversión adecuada.

Surge así el aspecto probablemente más difícil de la inversión en infancia, que es orientar y vincular su cuantificación hacia la definición de políticas públicas y a la generación de espacios para la participación ciudadana.

I. ACCESO A LA INFORMACIÓN

1. El derecho de acceso a la información gubernamental

Es imposible discutir y analizar la inversión pública en infancia si no existen mecanismos de acceso y publicidad de la información gubernamental que permitan un control ciudadano y una contraste internacional. El primer paso consiste entonces en que los ciudadanos dispongan de información oportuna sobre la inversión en infancia, para ello es necesario que el acceso a la información gubernamental sea un derecho.

Varios países en la región han sancionado leyes de transparencia y acceso a la información gubernamental; las primeras leyes nacionales se sancionaron en 2002 en Panamá, México y Perú. El principio subyacente es que el análisis, monitoreo y seguimiento por parte de la sociedad es fundamental para: vigilar el cumplimiento de las

¹ Está disponible una versión navegable que incluye además una serie de tablas comparativas que recogen datos e información oficial: www.ijilac.org/gpsi

metas explícitas de las políticas públicas y para revelar las tendencias implícitas; evaluar el cumplimiento de las convenciones y acuerdos internacionales; además de transformarse también en una barrera contra la corrupción y servir de base para defender los derechos, intereses y las necesidades de los sectores más vulnerables. Así, de la importancia creciente de analizar información gubernamental se deriva la forma de utilizarla como herramienta de avance en la construcción de espacios democráticos de participación en la toma de decisiones.

Tabla 1. **Leyes de Acceso a la Información Gubernamental en América Latina y el Caribe**
(estado de situación a abril de 2006)

PAÍS	LEGISLACIÓN
Argentina	[2003] Decreto 1.172 ; [1984–2005] Leyes Provinciales
Bolivia	[2004] Decreto Supremo 27.329
Brasil	[1997] Lei 9.507
Colombia	[2003] Ley 812 de 2003 ; [2003] Ley 850 de 2003 ; [2003] Ley 872 de 2003
Chile	[2003] Ley 19.880
Ecuador	[2004] Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública
El Salvador	[1995] Ley Orgánica De Administración Financiera Del Estado (artículo 22)
Guatemala	Proyecto de Ley de Libre Acceso a la Información
Jamaica	[2002] Access to Information Act
México	[2002] Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental [2002–2006] Leyes Estatales
Panamá	[2002] Ley de Transparencia, Habeas data y Acceso a la Información
Paraguay	[16 Julio 2001] Ley de Transparencia Administrativa
Perú	[2003] Ley Responsabilidad y Transparencia Fiscal ; [2002] Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública ; [1999] Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal
R. Dominicana	[2004] Ley 200-04 General de Libre Acceso a la Información Pública
Trinidad & Tobago	[1999] Freedom of Information Act

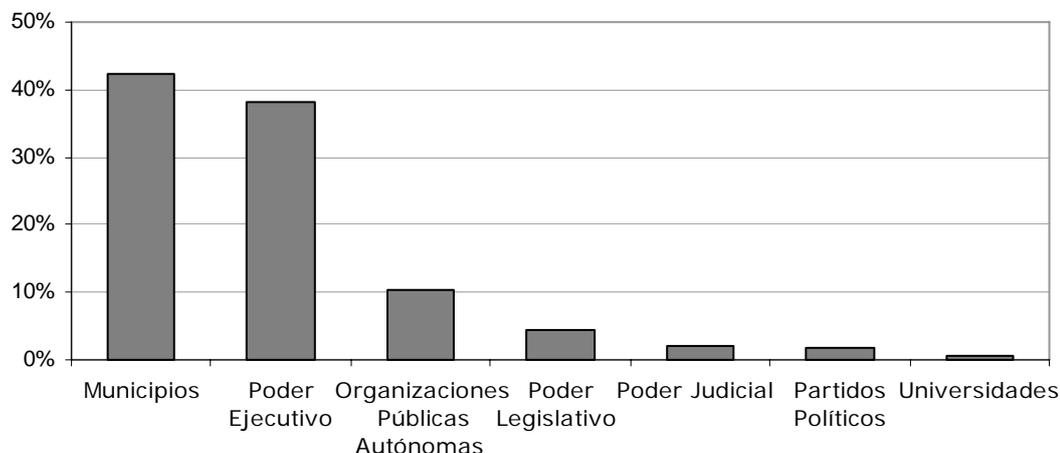
Sin embargo la existencia de una simple declaración del derecho de acceso en un texto legislativo no parece suficiente. Por ejemplo el modelo mexicano prevé elementos que son esenciales para el objetivo final del acceso, que es la participación y el control ciudadano: después de la sanción de la ley federal y de las leyes estatales en México se han creado los institutos y comisiones de acceso para hacer efectivos estos derechos, que deben funcionar dentro de un marco de declaración previa de información reservada y responder a los pedidos de información (que no requieren ningún tipo de fundamentación, ni demostrar ningún interés especial y para el que todos están legitimados, ya sean mexicanos, residentes o extranjeros no residentes ya que muchas veces el pedido puede hacerse por correo electrónico). La experiencia ha mostrado que el procedimiento instalado en México para acceder a la información gubernamental ha obligado al Estado y sus instituciones a responder y organizar su información, no sólo según sus necesidades operativas sino también dejando abierta la posibilidad de organizar la información según la demanda ciudadana.

No todos los pedidos de información en México tienen relación con el presupuesto, pero un análisis de las solicitudes muestra que éste es el tema predominante, y da la sensación que los ciudadanos tienen dudas sobre la eficiencia del gasto público. Hacer la información pública accesible produce un gran cambio en gobernantes y ciudadanos, pero aun parece faltar algo; la trayectoria de las organizaciones de la sociedad civil muestran que no les es inmediatamente posible —o no están capacitadas para— transformar los datos en corrientes de participación. Luego se verá como varias de las ONGs en el mundo interesadas en monitorear el presupuesto público para la infancia producen manuales y estudios, pero difícilmente logran unos pocos indicadores cuantitativos que puedan motivar el debate ciudadano.

Un dato muy revelador que permite cuantificar la capacidad de los ciudadanos de incidir en la formulación de políticas públicas surge del tipo de información que ellos solicitan

(Gráfico 2). Si la información municipal es la que despierta mayor interés, es probable que ello suponga una valorización y una expectativa que podría ser considerada y que daría a los presupuestos participativos a nivel municipal una relevancia especial.

Gráfico 2. **Distribución de las solicitudes de información 2004-2005 en el estado de Coahuila, México**



Fuente: [Informe de Actividades 2004-2005](#), Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública, México.

Es posible afirmar que, pese a que no existe mucha información al respecto, el gasto público en infancia se concentra en los presupuestos nacionales y que los presupuestos municipales tienen una mínima participación. Surge inmediatamente una pregunta: ¿es está una estructura adecuada para los derechos del niño? o sería preferible que el gasto en infancia sea ejecutado a nivel municipal y surja tanto de la imposición nacional como de la local.

2. Accesibilidad de los presupuestos

La accesibilidad a los presupuestos públicos es un requisito fundamental. Se trata de un concepto fundamental que hace a la transparencia fiscal y también al control ciudadano y la participación. El acceso ciudadano a cualquier documento público supone la condición de legibilidad; si bien existen aspectos técnicos y de organización del Estado que dan al presupuesto una estructura y nomenclatura determinada, el proceso de difusión y publicidad debe adaptarse —en cuanto sea posible— a que el documento que se difunde por Internet está destinado a un público no especializado.

Como la competencia para aprobar los presupuesto suele ser del Poder Legislativo, generalmente el documento base es una ley. En algunos países el presupuesto nacional es publicado utilizando sistemas de información que permiten hacer algunos cruzamientos. De todas formas la misma estructura de los presupuestos está relacionada con las competencias y responsabilidades de cada área de la administración, situación que hace al presupuesto extremadamente dependiente de la organización administrativa del gobierno y no del destino final de cada gasto. La modalidad de un presupuesto consolidado (que suma los presupuestos nacionales, regionales y locales) para apreciar la inversión estatal en un área determinada (educación, por ejemplo) es una herramienta que facilita la evaluación de la inversión pública (ver por ejemplo la [Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto](#) en Perú y [Ley de Financiamiento Educativo](#) en Argentina).

Del análisis de la documentación accesible es posible concluir que frecuentemente los presupuestos están desperdigados (por ejemplo, son accesibles en los sitios *web* de cada ministerio o de cada organismo especializado), si están disponibles en forma completa

suelen ser muy técnicos. También la técnica legislativa de aprobación del presupuesto suele incluir otras normas particulares, situación que hace de estas leyes documentos muy extensos y complejos.

También la accesibilidad se limita a los presupuestos recientes, y eventualmente de dos o tres años anteriores. Sobre este punto es necesario decir que el análisis temporal de los presupuestos es una de las opciones válidas; sin embargo cualquier cambio en la estructura del estado o de la mecánica del presupuesto puede convertir este análisis en una quimera.

Otro aspecto relevante hace a las diferentes instancias impositivas, que abarcan no sólo los ingresos en los niveles nacionales, regionales o locales (en la medida que los gobiernos regionales o locales tienen autarquía). Pero los recursos del Estado no sólo se limitan al dinero que ingresa a las arcas públicas como impuestos; existen ingresos que son recaudados y pueden ser administrados directamente por algún área del Estado, como por ejemplo las tasas judiciales, existe financiamiento privado de actividades realizadas por el sector público (ya sea por donaciones o por fondos que se recaudan a partir de concesiones y que pueden administrarse sin ingresar al presupuesto), y también existen renuncias fiscales para actividades que son consideradas concurrentes con la función estatal (por ejemplo las exoneraciones fiscales a las instituciones educativas).

La atomización de los recursos del Estado atenta sin lugar a duda cualquier intento de cuantificación de la inversión pública en infancia en forma precisa, sin embargo se debe aceptar que los fondos presupuestales son los que representan las cifras gruesas necesarias para evaluar las políticas públicas en infancia, que —eventualmente— deberían complementarse con la inversión privada en educación y salud teniendo presente que es necesario considerarlas por separado, pues la inversión privada no es distributiva.

Otra modalidad impositiva supone que determinados gravámenes tienen un destino y administración especial. Este es el caso de los "Fondos para la Infancia" que existen en algunos países y que tienen la virtud de consolidar un ingreso con una finalidad, independientemente de la discusión de cada presupuesto anual. Las leyes de Colombia y Panamá para combatir la explotación sexual comercial de niños niñas y adolescentes también incluyen gravámenes (*e.g.* videos xxx o tasas aeroportuarias); un problema es que no siempre estos fondos llegan a destino.

3. Presupuesto del sistema de administración de justicia

Existen dos razones para profundizar el presupuesto judicial: es el gasto en infancia que evidencia más dificultades para su cálculo cuesta a los países calcular (ver Gráfico 3) según los informes al Comité de Derechos del Niño; y porque la recaudación que se realiza por medio de la "tasa de justicia" (que en algunos casos es administrado directamente por el Poder Judicial) suele aplicarse a servicios de atención a la infancia (niños abandonados, víctimas de violencia, o infractores que requieren evaluación médica o psicológica y medidas inmediatas de protección) y que por tanto cumplen una función distributiva.

El sistema de defensa de oficio (independientemente de la órbita del Estado en que se encuentre) que supone la existencia de defensores de niños y adolescentes, ha sido señalado en varias oportunidades y países como carente de recursos y personal. [ver [Puritz et al.](#)]

4. Presupuestos participativos

El Presupuesto Participativo es un mecanismo de gestión que permite la inclusión directa de la ciudadanía en la toma de decisiones de inversión pública. Es un proceso político y un instrumento técnico. Su finalidad es garantizar el interés colectivo en la priorización del gasto público.

La modalidad del presupuesto participativo surge en Porto Alegre, Brasil en 1988 y en Perú ha sido establecido por la legislación nacional: [Ley 28.056 marco del Presupuesto Participativo](#), Artículo 2. Como comentan [Llona & Soria](#) el proceso del presupuesto participativo corre el riesgo de “pulverizar” el presupuesto público: como el presupuesto sobre el cual se discute es muy bajo (el gobierno central sigue controlando más de las $\frac{3}{4}$ partes del presupuesto total) y esto produciría que los ciudadanos se concentren en intereses de corto plazo a nivel local. También mencionan que la debilidad institucional de los gobiernos regionales y locales y la limitada capacidad de los funcionarios perjudican el desarrollo de este proceso.

Según Tarso Genro [ver [Genro](#)] (alcalde de Porto Alegre, Brasil) el avance de la globalización disminuyó el poder de los Estados nacionales, obligando a los estados locales o municipales a enfrentar la resolución de muchos de los problemas que en otros tiempos estaban a cargo de la administración central, que además demostraron ser mucho más efectivos para dar respuesta a la problemática urbana.

En definitiva la modalidad del presupuesto participativo, que se corresponde mucho más con la administración transparente y democrática de los recursos, es indirectamente una forma para evitar la corrupción y la mala utilización de los fondos públicos.

La modalidad de presupuesto participativo representa una expectativa en relación con la inversión pública en infancia, mientras que los presupuestos nacionales se preparan en forma técnica forzados por mantener la estructura estatal preexistente y el *lobby* de alto nivel; la modalidad local participativa permite expresar las necesidades específicas de la sociedad y priorizar políticas. Además establece un proceso de fiscalización permanente en el que la información es más accesible y más fácil de interpretar y valorar.

Es probable que la inversión en infancia en los presupuestos municipales sea hoy muchísimo menos significativa que en los presupuestos nacionales, pero es posible para los municipios buscar fondos de inversión pública provenientes del gobierno central para ampliar sus programas sociales y de infancia. Este es un escenario favorable en la medida que parece razonable trasladar la ejecución de los programas para la infancia a las administraciones locales, fundamentalmente porque es allí donde es más eficiente el control ciudadano.

5. Sociedad civil y observatorios ciudadanos

El control ciudadano de los presupuestos públicos, si bien puede hacerse en forma individual, por sus características técnicas se logra con mayor efectividad cuando es ejercido por las organizaciones de la sociedad civil. En este proceso está presente la dificultad de transformar información gubernamental accesible en escrutinio público, y el problema yace en que la información divulgada o accesible casi nunca es directamente aprovechable [ver Gregorio].

La sociedad civil organizada opera en dos direcciones en relación con la inversión pública en infancia: por un lado en promover la conciencia participativa, capacitando a los ciudadanos para requerir la información y estimulando la formación de opinión e instancias de participación; tiene también un función técnica, pues el debate y el análisis de la información presupuestal debe realizarse de un modo tal que se llegue a indicadores incontestables que representen el estado y las tendencias de las políticas de inversión.

Tratándose de un tema eminentemente numérico es esperable que los estudios y las conclusiones puedan traducirse en indicadores cuantitativos. Sin embargo existen dos factores que dificultan este análisis: la información difundida es difícil de procesar, requiere en muchos casos conocimientos de la nomenclatura contable y métodos de estimación, como por ejemplo para salvar las dificultades que supone asignar gastos generales al concepto de inversión en infancia; además las organizaciones de la sociedad civil, incluso en los casos en que se cuenta con el apoyo de las universidades, no disponen de técnicos capacitados en el análisis de políticas y en la construcción de

indicadores, y en el mejor de los casos la inexistencia de estándares internacionales adecuados los deja solos en un proceso de descubrimiento que sería mucho más sencillo se realiza en forma cooperativa.

Se han realizado algunos esfuerzos para compartir experiencias e incluso para desarrollar indicadores regionales, pero las iniciativas son incipientes. Ver por ejemplo: [Save the Children Suecia ¿Los niños primero ...?;](#) [Children's Budget Unit](#) (IDASA, Institute for a Democratic Alternative in South Africa); el [Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria](#) (Argentina, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México y Perú); y [Opening Budgets to Public Understanding](#).

II. EL COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO

6. Análisis de las respuestas al Comité de los Derechos del Niño

Existen tres instancias en el proceso por el que los países cumplen con el artículo 44 de la Convención: [Informe inicial](#), que cada país presenta cada cinco años y que generalmente es revisado por el Comité, que en base a él elabora una [Lista de cuestiones que deben abordarse ...](#) (educación, salud, apoyo a la familia, niños con discapacidad, niños con necesidades especiales, niños bajo el umbral de pobreza; prevención del abuso y explotación sexual, trata, niños abandonados, niños pertenecientes a minorías y pueblos indígenas, y administración de justicia). En algunos casos el Comité incluye cuestiones adicionales (e.g. conflictos armados, adopción internacional). Estas listas son respondidas por los países en [Respuestas escritas ...](#). Finalmente el Comité elabora un informe final.

Esta estructura tiende a desestimar la idea de un único indicador para evaluar la inversión pública en infancia; sin embargo no se trata de indicadores que pueden ser sumados para obtener un indicador global, ya que esta estructura podría obligar a incluir un mismo gastos en dos o más ítems y eventualmente podrían quedar fuera de esta estructura algunos aspectos vinculados con la Convención (como por ejemplo los de Registro Civil).

Otro comentario preliminar hace a la forma de medición *"como porcentaje de los presupuestos nacionales y regionales o del PIB"* (si bien el Comité en los últimos pedidos ha abandonado la alternativa "o" y solicita ambas mediciones). Las mediciones como porcentaje del presupuesto tienen muy poca utilidad pues es casi imposible establecer un estándar comparativo, sin embargo la comparación interanual puede tener alguna capacidad indicativa (que es la que algunos casos hace el Comité)

Para analizar la capacidad de respuesta se han considerado gran parte de las respuestas (accesibles) presentadas entre 2004 y 2005, que se han dividido en dos grupos de países, *vi* Europa (Alemania, Austria, Dinamarca, Francia, Luxemburgo y Suecia) y América Latina y el Caribe (The Bahamas, Belice, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Perú y Trinidad & Tobago), previendo que la capacidad administrativa para generar una respuesta podría ser diferente.

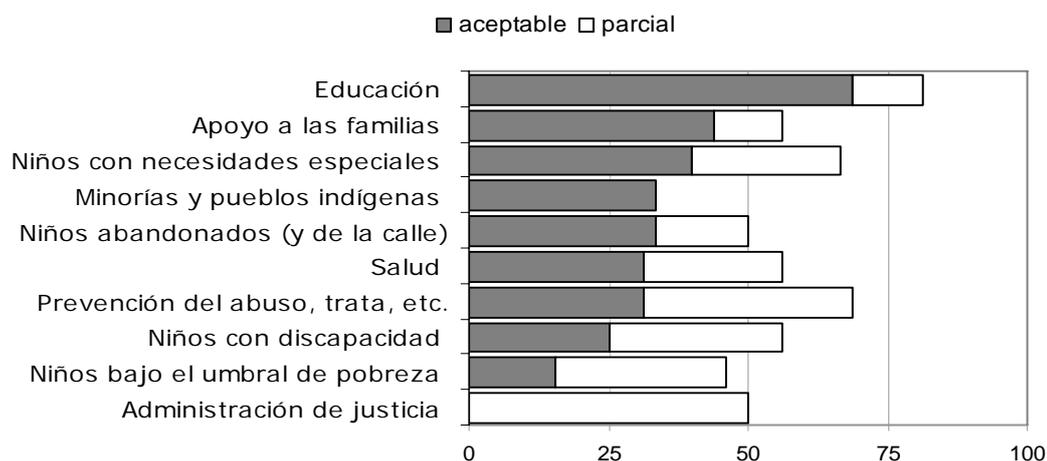
El análisis de las "listas" y las "respuestas escritas" permite arribar a algunas conclusiones en relación con la capacidad de los países para realizar los cálculos solicitados. Alemania (en su [respuesta escrita de 2003](#)) introduce una primera objeción metodológica, sugiere que la lista de cuestiones (particularmente datos de educación y salud) carece de definiciones precisas (*"The requested illustration poses difficulties because no definitions have been provided. This might also impose limits on comparability"*) y cuestiona la comparabilidad de los valores numéricos.

El Comité solicita *"datos en concepto de la aplicación de la Convención / data ... regarding the implementation of the Convention"*, frase que podría ser interpretada distinguiendo sólo aquellos gastos en los que se incurre exclusivamente *ex post* la Convención y que están dirigidos a garantizar su cumplimiento; sin embargo los informes

de los países informan derechamente identificando los gastos que se relacionan con los derechos del niño.

Una respuesta frecuente consiste en decir que la estructura de los presupuestos públicos no permite desagregar la información en la forma solicitada. Además se incurre en imprecisiones (en algunas respuestas cuesta mucho entender en qué unidades de moneda se está informando, o cuáles son las fuentes).

Gráfico 3. **Capacidad para informar al Comité sobre los presupuestos aplicados a la infancia, medida como porcentaje del total de datos solicitados.**²



En algunas respuestas, las autoridades que informan, dan la sensación de estar aisladas dentro de su país, pues desconocen información que está disponible en sitios oficiales en Internet (particularmente datos del presupuesto global o la estimación oficial de PIB), muy pocos informes se atienen a las demandas del Comité y tienden a informar los datos siguiendo la estructura con que estos están disponibles.

El Comité alude a los presupuestos nacionales y regionales, pero no hace explícito un requerimiento que abarque todos los recursos públicos. Consecuentemente los países no aclaran si sus datos incluyen los niveles regionales, municipales o que correspondan a otras instancias impositivas. Algunos países aclaran cuando están aplicando donaciones no reembolsables o créditos otorgados por bancos internacionales. Los países federales tienden a informar sobre los presupuestos federales, únicamente. La gran mayoría de los países omite toda consideración a los gastos del sector privado en salud y educación (Brasil hace una estimación al respecto).

El balance neto de esta zona gris, es que nada se sabe de la distribución de la inversión en infancia según los presupuestos, nacionales o federales, regionales, municipales, de otras fuentes o que provengan del sector privado. Con este vacío en la información, es posible que cualquier inferencia pueda estar errada. Disponer de esta información abriría un espacio de diálogo en el que se descubriría si es más eficiente o no concentrar el gasto en infancia en los niveles municipales, y no en el nacional.

En este escenario el Comité no tiene otra alternativa que analizar los datos obtenidos sólo en su evolución en el tiempo (cuando están disponibles varios años) y concluir —casi en general— que estima insuficiente la inversión.

² Elaboración propia (respuestas estimativas como la de Francia, o sólo en moneda como la de Costa Rica fueron consideradas aceptables)

III. Indicadores de la Inversión en Infancia

7. Dificultades de cálculo

Como ya se ha perfilado el cálculo de la inversión pública en infancia tiene algunas dificultades que deben ser resueltas. En primer lugar algunos procedimientos de financiación son imposibles de calcular y difíciles de estimar, como por ejemplo las renunciaciones fiscales o los recursos recaudados y administrados como fondos de cooperación o cánones a las concesiones.

Asumiendo que los gastos realizados dentro de las cuentas presupuestales de los gobiernos (central, regional y local) representan en la mayoría de los casos la proporción más significativa de la inversión,³ será al menos prudente reducir el cálculo al análisis de los presupuestos públicos y dejar las otras fuentes de financiamiento como notas marginales.

8. Estructura administrativa del gobierno

El cálculo de la inversión pública en infancia está condicionado por la estructura administrativa del gobierno puesto que el presupuesto está organizado en función de las competencias administrativas. Es frecuente que cada área del gobierno reciba una asignación, no para un fin determinado, sino discriminado por unidades administrativas y con limitaciones en cuanto a su uso (infraestructura, bienes, personal, etc.). En definitiva el presupuesto es complementario de un sistema de responsabilidades administrativas de los funcionarios públicos, y el correspondiente sistema de sanciones.

Si bien es posible discriminar ciertos gastos dentro del presupuesto de un área del gobierno en la medida que las funciones de esa área estén específicas y totalmente vinculadas con la infancia. Aun cuando la estructura presupuestaria permita identificar unidades administrativas vinculadas directa o exclusivamente a la infancia, siempre existe la dificultad de asignar una parte de los gastos generales que corresponderían a esa unidad. Una primera conclusión es que aun cuando se distinga en gastos específicos y gastos indirectos (o vinculados a actividades no exclusivas), en la mayoría de los casos ambos contienen una fracción estimada.

Los informes presentados por los países al Comité de Derechos del Niño revelan esta realidad: sólo se informa el nivel nacional y cuando las partidas presupuestarias no se ajustan estrictamente a la finalidad (niñez y adolescencia) se dice que no es posible calcular porque no existe tal nivel de desagregación.

9. Indicadores sectoriales

El Comité ha creado una estructura para el cálculo de la inversión pública en infancia que surge del grado de compromiso que cada imputación presupuestaria tiene con los Derechos del Niño. Un cálculo para cada sector ayuda entonces a evaluar el grado de cumplimiento e implementación de la Convención, al menos para algunos derechos.

Como menciona [Grau Pérez](#) (pag. 115) el gasto en educación representa más del 50% del gasto público total en infancia, seguido por el gasto en salud (estima que educación, salud y vivienda representan el 95% de la totalidad del gasto público social destinado a la infancia). Además el gasto en educación no es un indicador sensible a las prioridades emergentes ni es modificable significativamente en el corto plazo. En este sentido el Comité utiliza algunos indicadores para evaluar las políticas que abordan situaciones urgentes o de corto plazo (como apoyo a la familia, niños debajo del umbral de pobreza).

³ La [respuesta escrita de Alemania en 2003](#) es un buen ejemplo sobre como computar los gastos en un estado federal.

Como se puede ver en el Gráfico 3 algunos de los indicadores sectoriales tienen mayor dificultad para su cálculo, que se debe fundamentalmente al desajuste entre la estructura del presupuesto y los derechos cuya implementación se pretende medir.

Entre ellos el mayor dificultad parece presentar es el asociado a la administración de justicia, la rehabilitación y la reinserción. En este caso se deberían incluir los gastos imputables al Poder Judicial, a la fiscalía, la defensa pública y a los programas de rehabilitación e inserción que pueden no estar dentro del poder ejecutivo. Para realizar el cálculo es necesario discriminar las imputaciones presupuestarias correspondientes a los juzgados especializados (de niños y adolescentes, y en parte los de familia). Un problema surge que no siempre los casos vinculados a niños y adolescentes o a los asuntos de familia que los afectan están siempre bajo la jurisdicción de un juzgado especializado, cuando se trata de juzgados de competencia múltiple (también denominados mixtos o promiscuos) asignar el presupuesto requeriría disponer de estadísticas judiciales sobre el número de casos clasificados por tipo de conflicto. Igual proceder debería hacerse con los tribunales de apelaciones, tribunales superiores estatales o provinciales, la corte o tribunal supremo y si existe con el tribunal constitucional. A esta estimación es necesario agregar la porción de defensores y fiscales que intervienen en casos de niños y adolescentes. Algunos servicios que funcionan dentro del poder judicial (como médicos, psicólogos, asistentes sociales, refugios) son específicos y sería relativamente fácil calcular sus gastos, pero otros son comunes (por ejemplo capacitación) y sería necesario prorratearlos. A toda esta dificultad debería agregarse el trabajo de los defensores del pueblo, *ombusmen* o el caso del Ministerio Público en Brasil que incluye no sólo la defensa sino muchos servicios sociales.

Informes, como el de [Francia](#) se reducen a: *“El presupuesto del Ministerio de Justicia representa el 1,86% del presupuesto del Estado y el presupuesto de protección judicial de la juventud supone el 11,11% del presupuesto del Ministerio de Justicia”* sin aclarar el método usado para estimar esos porcentajes.

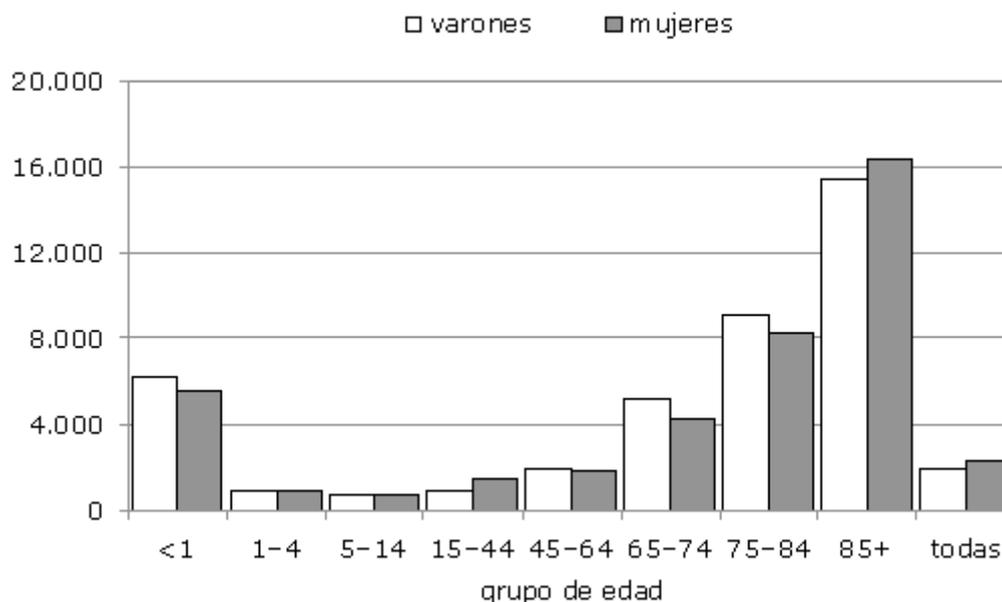
El balance de esta enumeración indica que es necesario desarrollar una metodología mucho más práctica y confiable para estimar el gasto público en administración de justicia para niños y adolescentes.

10. Gastos estimados vs. gastos exactos

Entre todos los países analizados sólo dos han resuelto las dificultades generadas por partidas no específicas realizando una estimación: en el caso de [Francia](#) una estimación muestral para estimar los gastos en salud: “Los gastos de atención sanitaria a los niños no pueden diferenciarse de los correspondientes a los adultos en las cuentas de la protección social. En cambio, un estudio realizado por la DREES a partir de una muestra de asegurados de la Caja Nacional del Seguro de Enfermedad de los Trabajadores Asalariados (CNAMTS) arroja los siguientes resultados: en 2001, el gasto individual medio de atención reembolsada por el seguro de enfermedad (salvo la contribución del paciente y el rebasamiento de honorarios) se estimó en 795 euros para los niños de 0 a 18 años, es decir, un total de 5.773 millones de euros” y [Dinamarca 2005](#) utiliza estimaciones gruesas (75%, 20%, 30% del presupuesto de la institución) para calcular el gasto en niños con discapacidad.

Por ejemplo un procedimiento de estimación aceptable sería distribuir el gasto total en salud utilizando una estimación del gasto en salud *per capita* (complementado con datos de la estructura poblacional tomados del censo). Existen algunos estudios de este tipo como por ejemplo el de Canadá (Gráfico 4) y el publicado para Uruguay [ver [Grau Pérez](#)]. Como se podrá observar en ambos estudios las clases de edad utilizadas no se ajustan a la definición de niño que surge de la Convención.

Gráfico 4. **Canadá — gasto en salud, *per capita*, discriminado por sexo y edad, 2002**
en dólares canadienses



Fuente: [National Health Expenditure Database](#)

La metodología de estimación es un tema absolutamente abierto, en el que no existen recomendaciones ni sugerencias, y es un aspecto que requiere cierta capacidad técnica que parecería no existe en quienes preparan los informes al Comité.

Como los datos de inversión pública son siempre analizados por su evolución en el tiempo, si se utiliza una metodología para estimarla ésta debería ser consistente en las sucesivas estimaciones.

11. Unidades de cálculo

Se han realizado cálculos del gasto público en infancia en diferentes unidades: en unidades dinerarias, como porcentaje del presupuesto total, como porcentaje del PIB y como porcentaje del PNB.

Medir el gasto público en infancia en unidades dinerarias podría tener significado en la medida que el análisis se haga sólo para ver una tendencia temporal. El Comité pide esta información porque es la información básica tal como está establecido en los documentos oficiales del presupuesto, por tanto es una unidad ineludible pero muy limitada en su capacidad de análisis. Si es necesario mencionar que los informes al Comité son en algunos momentos confusos sobre que múltiplos se están utilizando (si son miles, millones o billones de la moneda nacional).

Las mediciones como porcentaje del presupuesto público (nacional, regional o municipal) no produce por si mismas un indicador razonable o comparable. Esta magnitud depende de los otros gastos presupuestados. El ejemplo que se presenta con más frecuencia hace a las partidas que son suficientemente significativas, así en Chile donde los fondos son administrados en forma privada no integran el gasto público, contrariamente en Brasil gran parte de los fondos son imputados en el presupuesto del Poder Judicial Federal (se trata de los *precatórios previdenciários*, o sea el pago de la deuda cuando se ha planteado un juicio contra la Unión y que son pagados directamente por el poder judicial). La gran variabilidad que puede observarse entre municipios, regiones o países con respecto a los gastos que no son inversión pública en infancia hace que esta medición pueda tener un valor relativo.

Las mediciones que miden el gasto en función del crecimiento de la economía son las que, presuntamente, tienen mayor sensibilidad y precisión para referirse a la inversión en infancia. Sin embargo tampoco son cifras autónomas; requieren ser interpretadas, por ejemplo, el gasto público en salud de Uruguay informado a la Organización Panamericana de la Salud es 2.0% del PIB, que es relativamente bajo dentro de los restantes valores; este valor se corresponde con un 10.4% del PIB de gasto privado situación que llevaría a Uruguay al tope de la Tabla.

La inversión pública expresada en estas unidades ha sido utilizada frecuentemente al definir metas, como por ejemplo el informe del Reino Unido al Comité y la [Ley 26.075](#) en Argentina que propone llevar el gasto en educación al 6% del PIB para el 2010.

12. Comparación internacional de los indicadores

En los últimos años se ha desarrollado una tendencia a utilizar las comparaciones entre países para provocar ciertos procesos de reforma. De esta forma organismos o institutos internacionales definen índices o indicadores y en función de ellos hacen tablas en las que los países aparecen ordenados resaltando una situación elogiada hasta una situación deplorable. Si bien muchas de estas tablas no contienen metodologías explícitas o son calculadas por metodologías poco confiables (como por ejemplo paneles de opinión), cuando en definitiva son realizadas con seriedad (y ofrecen a cada país participación en el proceso) tienen la virtud de provocar o encender movimientos de participación dentro del país para que determinadas hechos, que sólo eran percibidos informalmente, se conviertan ahora en un argumento "cualitativo" de reclamo a los gobiernos.

No existe, sin embargo, un procedimiento similar para la inversión pública en infancia, ni el Comité ni UNICEF han preparado listas de países ordenadas por su inversión como porcentaje del PIB. Este hecho podría ser interpretado a partir de la falta de confianza en las estimaciones numéricas y en el poco significado de un único indicador para la inversión en infancia.

La CEPAL y la Organización Panamericana de la Salud han creado bases de datos con este propósito para el gasto en educación y salud respectivamente. Si bien los datos básicos no permiten el cálculo de la inversión en infancia es probable que pueda asociarse un procedimiento de estimación suficientemente estable. También el proyecto [Monee](#) de UNICEF —para el este Europa— hace un análisis de los indicadores económicos en relación con la infancia.

13. Inversión privada

Entre los datos solicitados por el Comité se agrega un pedido adicional "gastos del sector privado, en particular en salud y educación". La gran mayoría de las respuestas omiten siquiera decir si es posible o no calcular esta inversión. Prácticamente sólo el informe de Brasil incluye algunos datos.

Como puede verse en los datos publicados por CEPAL disponer del nivel de inversión privada es sumamente importante para valorar el nivel de inversión pública, y deducir de su comparación la existencia de políticas distributivas.

14. Indicadores

Como se ha visto no es posible concentrarse en un único indicador de inversión en infancia por país; siguiendo la iniciativa del Comité es necesario encontrar un conjunto de indicadores donde cada uno de ellos este íntimamente relacionado con los derechos del niño. Cuando se aplica la metodología de indicadores, es necesario hacer enfoques parciales, pues los indicadores deben ser fácilmente medibles y su capacidad interpretativa y sensibilidad pueden estar presentes sólo en el conjunto de indicadores y no en los valores numéricos aislados. Esto transforma los estudios de la inversión en infancia en una presentación de los datos numéricos rodeados de argumentos

interpretativos, vinculados a otros datos estadísticos y también contrastados con datos y estudios de otros países de la región o del mundo para apreciar de alguna manera si se está ante una señal de alerta o si las metas propuestas son razonables.

Estudios de esta naturaleza no son sencillos de realizar, se suma —a la dificultad de comprender los galimatías de los presupuestos públicos— la interpretación cuidadosa en función de otros datos o realidades. Finalmente estos estudios no son sólo un diagnóstico académico o para la gestión pública, deben convertirse en observatorios permanentes en los que gobierno y sociedad civil tienen responsabilidades compartidas. Ejemplos en este sentido son los estudios realizados por la Universidad del Pacífico y Save the Children Suecia en el Perú [ver [Vásquez](#)] o el realizado por la Universidad de la República y UNICEF en Uruguay [ver [Grau Pérez](#)].

Siempre los especialistas en políticas públicas esperan indicadores cuantitativos, estables y sensibles para fundamentar, analizar o criticar las decisiones gubernamentales, no siempre los indicadores son numéricamente incuestionables; esta realidad cabe perfectamente a los indicadores de inversión en infancia. Por eso gran parte de la tarea de cálculo le corresponderá a los organismos gubernamentales especializados en la infancia, y la sociedad civil debería poner en contexto estos numéricos y transformarlos en escrutinio público; pero es dentro de los procesos e instancias participativas donde toda esta información es capaz de producir efectos.

IV. EXIGIBILIDAD DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

15. El rôle del Poder Judicial

El artículo 4 de la Convención sobre los Derechos del Niño establece obligaciones para los Estados, y en particular para garantizar los derechos económicos, sociales y culturales dice que éstos deben invertir “hasta el máximo de los recursos de que dispongan”. La expresión no deja lugar a dudas que no se trata sólo de atender necesidades y urgencias (decisión equiparable a una visión de la inversión en infancia sólo concebida como una estrategia de desarrollo económico y social), sino que va mucho más allá, al requerir un “máximo” la Convención reitera la concepción prevalente de los derechos e intereses de los niños (artículo 3), y así —por ejemplo— los recursos destinados a gastos prescindibles deberían redirigirse al gasto en infancia. También dice que “cuando sea necesario” se deben obtener esos recursos “dentro del marco de la cooperación internacional”. Esta norma obliga a los países en desarrollo ha hacer al respecto no sólo cuanto esté al alcance de sus posibilidades, esta situación está también incluida dentro del “máximo de los recursos disponibles”.

De esta forma todos los países —ya sean desarrollados o en desarrollo— han quedado obligados a preocuparse y realizar inversiones que garanticen los derechos de todos los niños, niñas y adolescentes, independientemente del país en que se encuentren.

El estado mundial de la infancia deja ver que los recursos —nacionales y de cooperación internacional— que se destinan a la protección de los derechos de los niños no son siquiera suficientes. Al momento de remediar esta situación y pretender invocar cualquiera de las normas incluidas en el artículo 4, podría pensarse que el mandato para garantizar los derechos económicos, sociales y culturales es particularmente débil, o al menos parecerían difíciles de llevar a la práctica los términos “hasta el máximo” o “cuando sea necesario”. Por el contrario, cuando estas normas son vistas desde los conflictos es fácil determinar cuándo no se ha invertido el máximo de recursos o cuando existe un estado de necesidad. Probablemente por esta razón los procesos de exigibilidad son los que permitirán delinear los márgenes de la aplicación del artículo 4.

Exigir el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales tiene varias instancias en las que la última correspondería a los órganos de justicia internacional,

antes deben recorrerse la educación en los derechos humanos; la participación ciudadana; los remedios administrativos y las demás instancias judiciales.

En primer lugar analizaremos las decisiones judiciales y los obstáculos legales y económicos existentes al momento de intentar remediar la violación a alguno de los derechos del niño como consecuencia de un presupuesto insuficiente, la falta de políticas públicas, o a decisiones administrativas ineficientes o corruptas.

En los casos judiciales analizados es posible diferenciar dos tipos de situaciones:⁴ las acciones destinadas a corregir una situación particular y por otra parte las acciones colectivas o destinadas a proteger intereses difusos. En este punto ya existe un obstáculo si la legislación o la jurisprudencia no han establecido un procedimiento para acciones vinculadas a intereses colectivos o difusos.

Las situaciones claramente delimitadas (por ejemplo frente a la negación de asistencia médica invocando falta de recursos, como el caso de la *hormona de crecimiento* en Costa Rica) suelen prosperar judicialmente. Situaciones focalizadas, como por ejemplo las decisiones judiciales en el caso de la *Comunidad Mapuche Paynemil* (Neuquén, Argentina) muestran como una decisión judicial favorable no siempre es suficiente, en este caso la falta de respuesta de la provincia y la empresa demandada obligó a llevar el caso a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (caso P 12.010) para luego llegar a una negociación. Del mismo modo en Colombia en el caso de las *personas víctimas de desplazamiento forzado* la Sala Constitucional ordenó a la Red de Solidaridad Social y a otras instituciones acciones garantizar los derechos vulnerados, pero dentro de una declaración de "estado de cosas" inconstitucional. Esta decisión es motivo de preocupación del Comité para los Derechos del Niño y demuestra que la complejidad del caso requiere evaluación y seguimiento.

Otras acciones destinadas a promover o modificar las políticas públicas (que quedan dentro de la discrecionalidad o autonomía presupuestal de las áreas del gobierno) han resultado exitosas: son los casos de la *producción de una vacuna para la fiebre hemorrágica* (Argentina), la creación de una *escuela para niños autistas* (Neuquén, Argentina) y la creación de *programas para adolescentes infractores* (Río Grande, Brasil). En Venezuela se han sucedido durante años las acciones en las que se reunían muchos demandantes para obtener el tratamiento necesario como portadores del virus VIH, y recién en 2002 la Sala Constitucional entendió el absurdo de requerir que cada enfermo realice una acción y hizo extensiva su decisión para todas las personas inscritas en el Instituto Venezolano de Seguridad Social. Una de las debilidades de la exigibilidad judicial radica en que los jueces están sometidos a muchísimas formalidades y suelen — de alguna manera— sentirse limitados por el marco regulatorio.

Las acciones destinadas a modificar las leyes de presupuesto han tenido resultados limitados dado que entra en juego la división de poderes (incluso en algunos países la ley de presupuesto no puede ser vetada, *e.g.* artículo 125 de la Constitución de Costa Rica), y en definitiva el tribunal sólo puede anular la norma por defectos de forma, y no puede realizar una nueva asignación presupuestaria. Así son los casos encontrados en Brasil, Costa Rica y México. La declaración de inconstitucionalidad que se decidió en El Salvador a los artículos de la Ley de Presupuesto que corresponden al Poder Judicial ha suscitado comentarios críticos [ver [Corzo](#)], pues el Poder Judicial es juez y parte, situación que muestra una debilidad más en la solución por la vía judicial, debilidad que podría afectar parte de los derechos vinculados con la administración de justicia.

La atribución de responsabilidad a los funcionarios públicos es fundamental en los casos de negligencia y corrupción (ver por ejemplo el caso de *Casa Alianza* en Costa Rica). Existen casos en los que una intervención preventiva es irremplazable, como el caso *Cromañón* en Argentina, que concluyó con la destitución del jefe de gobierno de la Ciudad

⁴ Ver versión navegable : www.ijilac.org/gpsi

de Buenos y en los que el único remedio estatal consiste en pagar los daños personales [ver [Arballo](#)]. El requerimiento por la vía administrativa (o judicial) de acceso a la información o el cuestionamiento en denuncias periodísticas parece ser mucho más preventivo en estos casos, como los casos citados en los que se solicita información en México sobre gastos en “licores, mariscos y otras banalidades” con cargo al presupuesto público, o las notas periodísticas en Argentina sobre el uso de las propiedades en herencia vacante (que por ley deben destinarse a escuelas primarias y bibliotecas) para vivienda de jerarcas del gobierno.

Aun con una decisión judicial favorable, en definitiva la exigibilidad por la vía judicial puede conducir a una victoria pírrica, fundamentalmente por el tiempo que transcurre desde la acción original, la magnitud de los recursos económicos y humanos que requiere llevarla adelante, la incertidumbre generada por los sistemas judiciales en los que siempre existe una corriente jurisprudencial alternativa, la obligación del Estado de apelar cualquier decisión en su contra, situación que sin duda aumenta los tiempos. También debe tenerse en cuenta que en algunos casos podría ser necesario agotar la vía administrativa, que significa aun más retraso.

No se pretende con esta enumeración de las debilidades descalificar el valor de la exigibilidad por la vía judicial, más aun se sostendrá que es absolutamente necesario que exista una judicatura independiente capaz de condenar al Estado y obligarlo a modificar sus políticas. Estos precedentes son indispensables para sostener otros procesos de exigibilidad más tempranos, como educación o instancias participativas que constituyen un modelo de gobernabilidad democrática mucho más eficiente. En este modelo los tribunales están llamados a resolver sólo una mínima cantidad de conflictos, los demás casos deben resolverse armonizando la relación entre ciudadanía y gobierno, sabiendo que si estos procedimientos fallan existe un Poder Judicial imparcial y predecible que rectificará la situación y establecerá responsabilidades.

El principio de división de poderes otorga al Poder Judicial la capacidad de garantizar los derechos económicos y sociales pero también marca un gradiente que va desde soluciones favorables en los casos concretos, y que se torna más débil al momento de modificar políticas públicas (siempre que estén dentro de la discrecionalidad presupuestaria) y deja al Poder Judicial limitado al uso de “nulidades por defectos de forma” cuando se atacan las leyes de presupuesto. Como dice el desembargador Cláudio Costa en su voto en [Ministério Público do Estado vs. Município de Unaf](#):

“Não há dúvidas de que a Constituição vigente consagrou (artigo 227) a proteção da criança e do adolescente como uma das diretrizes basilares da sociedade brasileira. Entretanto, a forma e a medida pelas quais será realizada tal proteção são matérias atinentes à adoção de esta ou aquela política pública, matéria cuja opção é reservada, em última instância, ao eleitor, que periodicamente é convocado às urnas para dizer qual o projeto político entende ser o mais viável para a consecução dos princípios constitucionais.

Neste sentido, cabe questionar por que, dentre as várias formas de se dar abrigo às crianças e adolescentes do Município, deveria o Poder Judiciário, ou mesmo o Ministério Público, eleger uma, qual seja, a construção do abrigo pleiteado pelo autor? Obviamente, a seleção de uma maneira de se dar cumprimento ao princípio constitucional passa por uma opção da sociedade e, ao meu ver, não pode ser imposta pelo Poder Judiciário, por mais justificada seja, do ponto de vista moral.

Ora, tudo isso acaba por encontrar limite objetivo na realidade orçamentária dos entes federados, vez que a consecução de cada uma dessas políticas públicas demanda recursos, muitas vezes vultosos. Nesse sentido, como bem anotou o eminente Des. José Francisco Bueno, não cabe ao Poder Judiciário ordenar a destinação de verbas orçamentárias para esta ou aquela medida, pois, se assim o fizer, acabará por fazer uma opção que, como já dito alhures, pertence ao eleitor, a quem compete eleger o programa de governo mais adequado às suas concepções políticas”.

y el desembargador Brandão Teixeira en [Ministério Público do Estado vs. Município São Tomás de Aquino](#):

“Sabe-se que inúmeras prioridades públicas estão sendo deixadas em segundo plano. Mas, nem por isto, o Judiciário pode assumir os comandos do Governo e, a requerimento do Ministério Público, determinar o que deve e o que não deve ser feito com o dinheiro público municipal. Não se pode admitir que o Judiciário

condene um Município, um Estado, o Distrito Federal ou a União ao cumprimento de obrigação de fazer (vide artigos 3º e 11 da Lei nº 7.347/85), consubstanciada na inserção de previsão de gastos na lei orçamentária, para fazer face à garantia de um ou de todos direitos sociais reconhecidos pela Constituição. Data venia, diante da reconhecida insuficiência de recursos públicos em todas os níveis da Administração Pública, no aspecto fático, e do princípio constitucional da separação dos Poderes, no aspecto jurídico, essa idéia parece inteiramente inadequada”

argumentos que colocan en las urnas el medio idóneo para modificar las prioridades presupuestales. En conclusión, si se esperan reacciones rápidas a favor de los derechos y necesidades de los niños, deberían priorizarse mecanismos de democracia directa, como los presupuestos participativos.

Que algunas autoridades locales y regionales hayan buscado mecanismos participativos para elaborar políticas pública y en particular para definir las prioridades presupuestales (aceptando implícitamente la debilidades de la democracia representativa y la ineficiencia de la vía judicial), muestra un extraordinario grado de avance e insinúa un modelo de gobernabilidad democrática mucho más eficiente y efectivo.

Conclusiones

El acceso a la información gubernamental es un derecho aun en desarrollo en América Latina y el Caribe, su fortalecimiento es esencial para sustentar la transparencia, el debate ciudadano y finalmente la participación. Si bien el acceso a los presupuestos públicos está más generalizado que el acceso a otros documentos estatales, el proceso de legibilidad, interpretación y análisis completo de esa información exige una apertura más amplia. El acceso a la información relativa al uso de los fondos destinados a la infancia debería ser una prioridad.

Los presupuestos se redactan con nomenclatura contable y se aprueban en un texto normativo. El derecho de acceso ciudadano a los presupuestos públicos supone el esfuerzo de redimensionar la estructura de los presupuestos y adaptarlos a las nuevas necesidades, que suponen legibilidad y la posibilidad de realizar diferentes análisis transversales. La herramientas informáticas actuales permitirían desarrollar un sistema de entradas múltiples, más complejo pero mucho más comprometido con la planificación y la participación ciudadana.

Varias instituciones de la sociedad civil han abordado el seguimiento de la inversión pública en infancia, en algunos países el esfuerzo que han realizado es extraordinario. Sin embargo sus acciones parece estar desconectadas y la consolidación de metodologías, estándares e indicadores es apenas incipiente. Sin darle al tratamiento numérico de la información una relevancia que ha demostrado no tener aceptación, parece necesario fortalecer la capacidad institucional y técnica para que las opiniones y estudios puedan estar fundamentados y sintetizados en indicadores cuantificables.

Los presupuestos participativos y su aceptación tanto desde los municipios como desde los ciudadanos son una señal inequívoca sobre su eficacia para incrementar la gobernabilidad democrática. Esta conjunción entre autoridades elegidas y la sociedad civil debería potenciarse para que se generen programas para la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, y que puedan ser financiados con fondos de inversión pública. Es muy probable que la administración municipal de los recursos pueda tener un control ciudadano mucho más directo, y por tanto, ser mucho más eficiente.

El Comité de los Derechos del Niño ha dado desde 2002 un paso significativo al solicitar información cuantitativa sobre la inversión pública y privada en infancia. Se ha observado que existen serias dificultades para el cálculo y procesamiento de la información presupuestal en los países de la región (y para algunos derechos, en casi todos los países, incluidos los europeos). Estas dificultades requieren esfuerzos de capacitación y definición de procedimientos que puedan ser utilizados por los países. El Comité ha mostrado mucha benevolencia al considerar los informes y las respuestas escritas.

La inexistencia de un análisis numérico adecuado muestra no sólo dificultades técnicas, sino también la falta de demanda de esta información por la sociedad civil. Al tiempo que debería propiciarse la demanda, sería necesario coordinar esfuerzos con otros grupos de interés (por ejemplo género, seguridad pública, minorías, etc.) que con un enfoque de derechos representen los intereses de la sociedad civil.

Las instituciones nacionales de infancia o aquellas que son responsables de preparar los informes al Comité muestran serias dificultades para procesar la información, probablemente dadas por la falta de capacitación y la falta de estándares o recomendaciones sobre como calcular o estimar los datos solicitados. Algunos derechos en particular (e.g. administración de justicia) requerirían estudios y recomendaciones específicas que definan qué gastos deben incluirse y cuales serian los procedimientos aceptables de estimación. Es probable que en el corto plazo, cualquier apoyo a los organismos nacionales de infancia sólo redundará en mejorar los informes al Comité y no a la consolidación de una cifra pública sobre el gasto público en infancia, pero este es un primer paso necesario.

Los problemas observados para el cálculo del gasto social en la infancia no parecen insalvables, pero si requieren soluciones homogéneas. Sin duda la cooperación y los organismos internacionales tienen una mayor responsabilidad en el proceso de orientar tanto a los gobiernos como a las instituciones de la sociedad civil con recomendaciones, protocolos y estándares, simples y al mismo tiempo útiles, para producir datos que necesariamente deben darse a publicidad.

Los indicadores definidos por el Comité son un excelente punto de partida, sólo considerando que el indicador de educación monopoliza la mayor parte de la inversión, la existencia de otros indicadores de detalle permitirán un análisis más sensible y orientado por los Derechos del Niño; resulta necesario profundizar este análisis y definir con precisión cada indicador y eventualmente complementar la lista con otros indicadores.

Las acciones judiciales presentan un panorama desparejo en la región, mientras en algunos países el Poder Judicial ha ganado un espacio muy relevante en la custodia de los Derechos del Niño, los derechos económico, sociales y culturales presentan más dificultades. Existe también la concepción errada que espera de la judicialización la solución de todos los problemas. Como se ha señalado las decisiones judiciales son esenciales, pero deben ser excepcionales, y fundamentalmente deben ser ejemplificadoras. Hoy la mayoría de excelentes buenas prácticas judiciales, quedan archivadas en los expedientes, o en el mejor de los casos están en los sitios de Internet de los poderes judiciales, pero encontrarlas se requiere demasiada profesionalidad. Resulta claro —en definitiva— que la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales descansa en la participación ciudadana. Se estima que sería más eficaz en el plano municipal, pero no por ello se desestima el valor y la necesidad de la participación a nivel nacional. La exigibilidad por la vía de las decisiones judiciales aparece entonces como excepcional y adecuada para resolver los casos particulares.

Un presupuesto público de ciclo anual y decisiones judiciales que normalmente llevan varios años, dicen a voces que es necesario imprimir a la inversión pública con herramientas más dinámicas. Si se aceptan estos tiempos cualquier indicador —más su retraso de cálculo— convierte al tema en un análisis histórico. La clave de un modelo de gobernabilidad democrática supone acceso y publicidad de la información presupuestal, con herramientas que faciliten el análisis regional, sectorial y de derechos, que puestas en manos de la sociedad civil, sirvan para ejercer una participación informada, rápida y responsable.

Recomendaciones: En todo este contexto el objetivo principal es garantizar una gobernabilidad democrática en relación con la inversión pública en infancia, para ello se estima necesaria una secuencia de propuestas, estudios e iniciativas:

- promover la transparencia y el acceso a la información gubernamental sobre las políticas de infancia y su ejecución, como elemento esencial para el escrutinio público y la participación;
- estudiar nuevas estructuras y sistemas para hacer que los presupuestos públicos sean más accesibles, y dotarlos de herramientas informáticas que permitan el tipo de análisis que los ciudadanos esperan en su calidad de veedores de los derechos colectivos y de la gestión pública, entre ellas los Derechos del Niño;
- capacitar a los técnicos de los organismos nacionales de infancia y brindarles apoyo técnico para “calcular” y “estimar” (cuando sea necesario) el gasto público en infancia, también se requieren recomendaciones sobre cuando “calcular” y cuando “estimar”, y diseñar procedimientos factibles de estimación, estándares y recomendaciones;
- revisar la lista de indicadores que utiliza el Comité, analizar su independencia e identificar aspectos puntuales u otros derechos que pudieran también monitorearse en función de la inversión presupuestaria; formular recomendaciones sobre como dar a publicidad los indicadores de la inversión pública en infancia;
- trabajar estrechamente con las organizaciones de la sociedad civil apoyando sus esfuerzos para realizar un control externo de la inversión en infancia; fundamentalmente con capacitación y coordinación de esfuerzos;
- realizar estimaciones —en algunos países testigo— sobre la distribución del gasto en infancia en la dimensión nacional, regional y municipal; analizar en el tiempo la evolución de la inversión municipal en infancia, particularmente en algunos municipios que hayan implementado presupuestos participativos;
- prestar atención a las decisiones judiciales que se consideren buenas prácticas, sistematizarlas y darlas a publicidad. Recopilar también las dificultades más frecuentes con que se encuentran los jueces para proteger intereses difusos, y destacar las soluciones basadas en instrumentos internacionales. Difundir estos resultados ampliamente entre los jueces.

Referencias

[Arballo] Gustavo Arballo, [Visiones del derecho administrativo desde la mirada penalista \(a propósito de un resolutorio reciente en la causa Cromañón\)](#).

[Corzo] Edgar Corzo Sosa, [Inconstitucionalidad de la Ley de Presupuesto de la República de El Salvador](#), Revista Mexicana de Derecho Constitucional, Número 7, Julio-Diciembre 2002

[Genro] Pep Valenzuela: entrevista con Tarso Genro, [La globalización pone en crisis al Estado y las formas de representación política](#)

[Grau] Carlos Grau Pérez, El gasto público social en infancia en Uruguay. Aspectos metodológicos y cuantificación para el periodo 1999-2002, en Inversión en infancia en Uruguay, Unicef, 2005.

[Gregorio] Carlos G. Gregorio, [Observatorios ciudadanos de la administración de justicia penal: ¿Cómo incidir desde un observatorio?](#), Florida International University - Center for the Administration of Justice, Bogotá 2007

[Llona & Soria] Mariana Llona & Laura Soria [Presupuesto Participativo: Alcances y límites de una política pública](#)

[Puritz *et al.*] Patricia Puritz, Sue Burrell, Mark Soler, Loren Warboys, [A Call for Justice: An Assessment of Access to Counsel and Quality of Representation in Delinquency Proceedings](#) (American Bar Association, 1995)

[Vásquez] Enrique Vásquez Huamán, [¿Los niños primero ... ?](#), Universidad del Pacífico y Save the Children Suecia