



Nota de la UNESCO sobre las Políticas de la Primera Infancia

Impuestos sobre la nómina de salarios destinados al desarrollo infantil: lecciones aportadas por Colombia

A medida que los países elaboran políticas y planes de desarrollo de la primera infancia (ECD, por su sigla en inglés), se identifican las prioridades de mayor urgencia y, paralelamente, se hacen esfuerzos por aumentar la inversión destinada a la educación de los niños.¹ Los impuestos sobre la nómina de salarios que se destinan al ECD representan una opción que permite incrementar el apoyo público y privado que se brinda a los niños y a las familias vulnerables. En este número de Notas se analizan los antecedentes históricos, los logros materializados y los desafíos que se han debido superar durante los 30 años de vida de esta modalidad de tributación de Colombia.

Breve reseña histórica de los impuestos sobre la nómina de salarios destinados al ECD en Colombia

El Artículo 53 de la Ley 75 de 1968, que contó con el fuerte apoyo del gobierno, creó el Instituto Colombiano para el Bienestar Familiar (ICBF), una agencia de servicio semi-autónoma afiliada al Ministerio de Salud.² Dirigida por un Director y una Junta Directiva, el ICBF constituye un organismo administrativo y financieramente autónomo autorizado para recibir fondos del sector privado. Entre sus servicios integrados se incluyen: el cuidado infantil; la educación de los padres; los servicios de protección; y la entrega de suplementos nutricionales para mujeres embarazadas y lactantes, jardines, guarderías infantiles y escuelas.³ Desde 1968, los ministerios de salud y de educación han colaborado estrechamente con el ICBF.⁴

Con el objetivo de orientar el diseño del servicio, en 1972 los especialistas del ICBF realizaron el primer proyecto mundial de investigación que vinculaba la estimulación psicosocial y la educación de los padres con el cuidado nutricional y de la salud.⁵ Dicho proyecto demostró que la estimulación es un elemento crítico para ayudar a los niños provenientes de familias que sufren de desnutrición a alcanzar un mejor desarrollo físico y cognitivo.⁶ Los resultados de este proyecto, sumado al activismo de los nutricionistas colombianos y líderes laborales defensores de los derechos de la mujer y la infancia, aumentaron en forma significativa la demanda por los servicios prestados por el ICBF, culminando en la Ley 27 de 1974 que establecía un impuesto sobre la nómina de salarios del orden del 2%. Posteriormente, en 1988, la Ley 89 elevó este impuesto al 3%.⁷ Estas leyes autorizan al ICBF a recaudar impuestos mensuales sobre las nóminas de salarios para destinarlos a iniciativas de desarrollo de la primera infancia. Todas las instituciones públicas y privadas - no importa su tamaño - deben depositar mensualmente el 3% del monto total de dichas nóminas en una cuenta del banco central administrada

por el ICBF.⁸ (Este impuesto no es asumido por los empleados de estas instituciones). A través de esta cuenta se pagan los servicios ofrecidos directamente a los niños por el ICBF y los contratos con las ONG y otras organizaciones responsables por la provisión de servicios a nivel local.

En el año 2004, los ingresos tributarios recaudados por el ICBF para destinar al ECD alcanzaron los 540.547.000 dólares norteamericanos, cerca del 0,6 por ciento del PIB anual.⁹ El ICBF ha comenzado a diversificar sus ingresos a través de acuerdos con 13 organizaciones internacionales y 26 organizaciones nacionales cuya contribución ese mismo año fue del orden de 66.028.000 dólares norteamericanos.

Impacto de los impuestos sobre la nómina de salario destinados al ECD

A pesar de la continua violencia que ha afectado a Colombia, los servicios prestados por el ICBF han logrado cubrir la totalidad del territorio. El 2004, el ICBF benefició a 9.120.144 participantes (un 21% de la población). Entre los servicios prestados por el ICBF se encuentran los siguientes:

- Los Hogares Comunitarios de Bienestar atendieron a 957.238 niños cifra que representa a aproximadamente el 50% de los niños desfavorecidos entre las edades de 0 a 6 años.
- Las iniciativas de educación de padres beneficiaron a 765.513 personas.
- Se entregaron suplementos nutricionales a 726.500 mujeres.
- Se ofrecieron servicios de alimentación escolar a miles de niños.
- Recibieron servicios de protección 1.107.409 niños y adolescentes hasta los 18 años de edad.
- Los servicios de reintegración beneficiaron a más de 1.400 niños soldados.

Una evaluación externa de los programas del ICBF realizada en 1993, revela que éstos contribuyeron al fortalecimiento de la familia, elevaron las tasas de empleo femenino, mejoraron el desarrollo social y cognitivo de la población infantil y adicionalmente le brindaron protección. Curiosamente, no contribuyeron a mejorar la situación nutricional de estos niños.¹⁰ Una segunda evaluación externa realizada cuatro años después concluye que, si bien los programas del ICBF protegen a los niños, en materia de cuidado del niño se evidencia la necesidad de mejorar el entorno del hogar, la capacitación de madres educadoras y los servicios de desarrollo, nutrición y salud infantil.¹¹ En la actualidad, el ICBF está colaborando con ONG nacionales en el mejoramiento de la calidad de sus programas, la formulación de estándares, el perfeccionamiento de sus mecanismos de entrega de suplementos nutricionales y la ampliación de las iniciativas de capacitación y supervisión. Madres educadoras capacitadas por el ICBF ayudan a las familias y comunidades de poblaciones desplazadas que residen en zonas de violencia.¹² Las madres educadoras son

¹ Vargas-Barón, E. (2005). *Planning Policies for Early Childhood Development: Guidelines for Action*. París: UNICEF, ADEA y UNESCO.

² Alm, J. y López-Castaño, H. (Diciembre de 2003). "Payroll Taxes in Colombia." Bogotá: Fedesarrollo.

³ El ICBF se caracteriza por poseer una estructura descentralizada que comprende una oficina nacional, 28 oficinas regionales, 5 agencias departamentales (estatales) y 199 centros zonales.

⁴ Los Hogares Comunitarios de Bienestar del ICBF ofrecen servicios complementarios a los jardines y guarderías infantiles formales del Ministerio de Educación y a los servicios de salud del Ministerio de Salud.

⁵ Colaboradores: ICBF, Instituto Harvard de Salud Pública, la oficina High/Scope y Fundación Ford para Colombia y Venezuela.

⁶ Super, C.M, Herrera, G. y Mora, J.O. (1992). "Long-Term Effects of Food Supplementation and Psychosocial Intervention on the Physical Growth of Colombian Infants at Risk of Malnutrition," *Annual Progress in Child Psychiatry and Child Development 1991*, pp. 160-189. New York: Bruner/Mazel Publishers.

⁷ El impuesto sobre la nómina de salarios destinado al ECD, forma parte de una iniciativa de mayor alcance que también incluye a otros beneficiarios. Un 2% está destinado al Servicio Nacional de Capacitación y un 4% a subsidios para los trabajadores.

⁸ Página web del ICBF: <http://www.icbf.gov.co>. (Ver detalles administrativos).

⁹ *Informe ICBF presentado al Ministerio de Protección Social*. (Junio 2005). Bogotá: ICBF. (Fuente de la mayoría de las estadísticas del ICBF presentadas en el texto).

¹⁰ Castillo, C., Ortiz, N. y González A. (1993). "Home-based Community Day Care and Children's Rights: The Colombian Case." *Innocenti Occasional Papers, Child Rights Series 3*. Florence: UNICEF.

¹¹ *Primera Encuesta Sistema de Evaluación de Impacto de Hogares Comunitarios de Bienestar*. (1997). Bogotá: ICBF.

¹² Comunicación informal, Acosta, A. Director, Oficina Regional de Bogotá, Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano (CINDE).

tenaces defensoras del impuesto sobre la nómina de salarios de los servicios prestados por el ICBF.¹³

La mayoría de los colombianos estima que el impuesto sobre las nóminas es beneficioso ya que permite atender a millones de niños en situación de vulnerabilidad. Algunos especialistas en el desarrollo de la primera infancia son de la opinión que el ICBF debería ampliar y perfeccionar sus programas, ofrecer servicios en centros y hogares, proporcionar capacitación en servicio permanente y mejorar sus mecanismos de evaluación y responsabilidad por los resultados.

Desafíos pendientes

Inestabilidad financiera

Los ingresos derivados de los impuestos sobre la nómina de salarios aumentan o disminuyen en función de los niveles nacionales de empleo y las crisis económicas, con el agravante que ciertas organizaciones evaden sus pagos de impuesto. El ICBF, con la asistencia del Procurador General de Colombia, recuperó altas sumas de dinero adeudado que eran necesarias para la prestación de servicios.¹⁴ La falta de estabilidad de los ingresos ha dificultado la elaboración de presupuestos e informes financieros.

Descentralización

En conformidad con la Constitución de 1991, el ICBF está obligado a descentralizar sus servicios y remitir sus fondos a los municipios que, a su vez, son responsables de administrar los programas diseñados para beneficiar a la población infantil. El Sindicato de Trabajadores del ICBF, temiendo una posible pérdida de servicios y puestos de trabajo, ha adoptado una férrea defensa de los impuestos sobre la nómina de salarios y el rechazo a la iniciativa de descentralización.¹⁵ Los ejecutivos del ICBF afirman que, con el fin de garantizar una gestión eficiente y la responsabilidad ante los resultados, han optado por no descentralizar la *administración* del impuesto sobre la nómina de salarios. Sin embargo, a través de iniciativas de asistencia orientadas a mejorar la planificación de los servicios integrales de desarrollo de la primera infancia ofrecidos por los municipios, buscan lograr una mayor descentralización de los *servicios* del ICBF.

Competencia entre ministerios

Varios ministerios aspiran a un mayor financiamiento y contemplan con algún grado de envidia los impuestos recaudados por el ICBF. Por cierto, esta situación ha exacerbado la competencia entre los ministerios en materia de políticas y programas para el desarrollo de la primera infancia. Es indispensable que las políticas de desarrollo de la primera infancia propuestas por Colombia orienten los roles, las responsabilidades y la coordinación sectorial e intersectorial.

Oposición del sector privado

Algunos empresarios han afirmado que los impuestos sobre la nómina de salarios constituyen una barrera que les impide mejorar sus ingresos corporativos. Unos pocos planeadores económicos, aseguran que este tipo de impuesto contribuye a reducir el empleo, aumentar los costos laborales y retardar el desarrollo del sector privado.¹⁶ Si bien han sugerido que el ICBF debería recibir financiamiento “de alguna otra manera”, no han propuesto mecanismos alternativos. Sin los fondos recaudados por concepto de impuestos sobre la nómina de salarios, el ICBF no podría sobrevivir lo cual tendría como consecuencia que millones de niños y padres en situación de vulnerabilidad y afectados por la violencia quedarán sin atención, además de dejar desempleados a miles de trabajadores del ICBF. Muchos temen que si la “red de

seguridad” proporcionada por el ICBF fuera retirada, las tasas de niños con bajo peso al nacer, mortalidad, morbilidad, desnutrición, retardo en el desarrollo y abuso infantil, podrían experimentar un rápido ascenso.

Conclusiones y lecciones aprendidas

A través de un aumento de la inversión dirigida a los niños vulnerables, el impuesto sobre la nómina de salarios destinado al desarrollo de la primera infancia ha contribuido en forma significativa a lograr una mayor equidad del sistema educativo colombiano confirmando, a su vez, que es posible ofrecer servicios integrados de ECD en todo el país. En un informe nacional se afirma que, “*La existencia de un impuesto cuya única finalidad es la provisión de programas para niños y familias, ha sido uno de los más grandes logros del país. Los recursos provenientes de este impuesto han permitido que el ICBF - a pesar de crisis fiscales en todos los niveles - haya logrado mantener e incluso aumentar su cobertura en una forma coherente con el crecimiento económico nacional*”.¹⁷

Se han aprendido algunas lecciones valiosas:

- Con la finalidad de evitar el desvío de recursos hacia iniciativas no relacionadas con el desarrollo de la primera infancia, los objetivos, responsabilidades y procedimientos que deben normar dicho sistema de impuestos sobre la nómina de salarios, deben quedar claramente especificados en la legislación y en las políticas o planes.
- Los impuestos sobre la nómina destinados al ECD deben complementar - no reemplazar - los presupuestos nacionales de educación y de salud para el desarrollo de la primera infancia.
- Los montos mensuales de impuesto sobre la nómina y su recaudación suelen estar sujetos a fluctuaciones. Por consiguiente, el país debe recurrir a su presupuesto nacional con el objeto de proporcionar un financiamiento básico para los programas de la primera infancia y de esa forma garantizar la prestación de un servicio estable.
- Será necesario adoptar un sistema eficiente de recaudación y administración de impuestos, así como de rendición de cuentas, que vaya complementado con un eficaz sistema de descentralización de los servicios ofrecidos a la población infantil.
- Otras agencias gubernamentales competirán por los fondos e intentarán darles otros fines.
- Es posible que los líderes del sector privado se opongan a los impuestos sobre la nómina de salarios para beneficiar el desarrollo de la primera infancia, argumentando que retardan el crecimiento económico. Sin embargo, una forma de defender estos impuestos es generar un férreo apoyo por parte de la ciudadanía.

Finalmente, para garantizar una buena administración de estos impuestos y la concreción de los resultados esperados, se recomienda a los países la creación de instituciones semi-autónomas – como el ICBF – responsables de proporcionar servicios esenciales de desarrollo de la primera infancia.

Emily Vargas-Barón
Directora
The RISE Institute

¹³ Urrutia Montoya, M., (1999). “El impacto de los programas de intervención para la niñez sobre el crecimiento económico y la igualdad.” Bogotá: Banco de la República.

¹⁴ “ICBF y Procuraduría controlan pago de parafiscales.” (17 de febrero de 2005). Bogotá: Procuraduría General de la Nación. Se han recuperado más de 8 millones de dólares de 1.762 entidades públicas.

¹⁵ Comentarios de Vicky Forero, Presidenta del Sindicato de Trabajadores del ICBF, SinBienestar, en *Los retos del sindicalismo*. (2001). Bogotá: Centro de Estudios del Trabajo (CEDETRABAJO)

¹⁶ Hispanic American Center for Economic Research, Weekly Latin American News Report por e-mail, 2003.

Otros números de esta serie están a disposición del lector en:

<http://www.unesco.org/education/earlychildhood/brief>

Sírvase enviar sus comentarios o consultas a:

División de Educación Básica, UNESCO

7, place de Fontenoy, 75352 PARIS 07 SP, France

Tel: 33 1 45 68 08 12, fax: 33 1 45 68 56 26, earlychildhood@unesco.org

¹⁷ “Informe de Colombia: Seguimiento de la Cumbre Mundial a Favor de la Infancia,” 1990 – 2000. (2000). New York: Misión Colombiana ante las Naciones Unidas. <http://www.un.int/colombia/informeinfancia.htm>