

# **inversión** **social** y programas de la primera infancia



**aproximación a los  
programas presupuestales**



Factor clave para la erradicación de la pobreza

resumen

## la inversión en las políticas públicas para la primera infancia como interés público prioritario

**E**l real compromiso de un Estado para la implementación de políticas públicas puede ser parcialmente medido por los recursos que se asignan en el presupuesto estatal para su cumplimiento. En el caso de la primera infancia, su atención es fundamental para el desarrollo del país. Si no atendemos a cada uno de los 42 mil niños y niñas que nacen cada mes en el país, y a los 3 millones 248 mil 264 niños y niñas de 0 a 5 años, hay un riesgo enorme de pérdida de capacidad y potencial para el desarrollo.

El desarrollo de capacidades es clave para la superación de la pobreza y un desarrollo sostenible. Es en la primera etapa de la vida cuando se establecen las condiciones de la “educabilidad”, que permite que los niños y las niñas puedan lograr los aprendizajes en la escuela. En otras palabras, la primera infancia representa un asunto de interés público prioritario.

El actual gobierno ha asumido el reto de trabajar por la erradicación de la desnutrición crónica infantil (DCI) y lograr una cobertura universal de calidad en educación inicial. El Estado peruano ha constitucionalizado el interés superior del niño con la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas y tiene metas sociales concretas para el 2015 en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Los recientes Acuerdos de Integración Económica establecen, más allá de preferencias comerciales, compromisos en políticas sociales, derechos humanos y democracia.

El progreso económico sólo será sostenible en la medida en que permita reducir el actual 27,8% de pobreza, el 19,5% de desnutrición crónica infantil en niños menores de 5 años y el 47,7% de los niños de 3 a 5 años que no asisten a servicios de educación inicial, entre otros aspectos. Para lograr esto, se necesitan recursos institucionales que garanticen la viabilidad de la política pública por la primera infancia, mirando dos ejes fundamentales: (i) disponibilidad de recursos; y (ii) capacidad de gestión.

## inversión en la primera infancia: los programas presupuestales con enfoque por resultados

Los Programas Presupuestales con Enfoque por Resultados (PP) forman parte de las intervenciones que se realizan en el marco del Presupuesto por Resultados (PpR). Este constituye un nuevo enfoque para elaborar el Presupuesto Público, en el que los recursos se programan, asignan, ejecutan y evalúan con el objetivo de generar cambios positivos en el bienestar de la ciudadanía.

En los PP las acciones son integradas y articuladas para entregar los productos y servicios que se requieren para lograr los resultados que permitan el cumplimiento de los objetivos de la política pública. Cada PP cuenta con recursos destinados a lograr las metas establecidas. Su cumplimiento responde a una serie de derechos asociados al bienestar de la población: el derecho a la vida, a la dignidad y al desarrollo pleno de las capacidades; el derecho al nombre y a la identidad; el derecho a la salud y educación; así como el derecho de acceder a servicios básicos como agua y saneamiento, y a oportunidades de mercado.

En el 2012 se cuenta con 8 Programas Presupuestales principales con enfoque por resultados con intervenciones directas e indirectas a favor a la primera infancia. Estos programas reflejan las prioridades de política del gobierno y se muestran en la siguiente tabla:

### PROGRAMAS PRESUPUESTALES CON ENFOQUE DE RESULTADOS REFERIDOS A LA PRIMERA INFANCIA (PPERPI)

PROGRAMAS PRESUPUESTALES	OBSERVACIONES
1. Programa Articulado Nutricional (PAN)	
2. Salud Materno Neonatal	
3. Logros de Aprendizaje de los Estudiantes de II Ciclo de Educación Básica Regular	En el 2011 existía el programa “Logros de Aprendizaje al Finalizar el III Ciclo” que comprendía desde inicial hasta el 2do grado de primaria.
4. Reducción del Costo, Tiempo e Inseguridad Vial en el Sistema de Transporte Terrestre	En el 2011 el programa se llamaba “Acceso a servicios sociales básicos y a oportunidades de mercado”
5. Acceso de la Población a la Identidad	
6. Lucha Contra la Violencia Familiar	Nuevo a partir del 2012
7. Agua y Saneamiento para la Población Urbana	Nuevo a partir del 2012
8. Agua y Saneamiento para la Población Rural	En el 2011 el programa se llamaba “Acceso a Agua Potable y Disposición Sanitaria de Excretas para Poblaciones Rurales de 2.000 habitantes a menos”

22 Fuente: SIAF.

Fecha de corte:

30 de junio de 2012.

Fecha de acceso:

4 de julio de 2012

El logro de las metas de estos PP representa una oportunidad única para cambiar sustancialmente la calidad de los servicios, como educación y salud, para que las personas puedan desarrollar al máximo su potencial. Es importante trabajar en la consecución de esas metas, y para ello no se puede esperar 3 ó 4 años para preocuparnos por los resultados. Necesitamos trabajar por los niños hoy. Lo que hacemos por los niños hoy se evidencia en los gastos corrientes, principalmente en el rubro Actividades, y en menor medida en Proyectos, los cuales apuntan a la creación y/o fortalecimiento de una capacidad en el mediano plazo.

La siguiente tabla es ilustrativa en el sentido de que se puede notar una evolución presupuestal para los PP que afectan directamente el desarrollo de la primera infancia, al pasar de 2,921 millones de soles a fines de 2009 a 5,019 millones de soles a fines de 2011 para la ejecución de actividades

**PROGRAMAS PRESUPUESTALES REFERIDOS A LA PRIMERA INFANCIA: ACTIVIDADES SIN PROYECTOS DE INVERSIÓN**  
**PRESUPUESTO INSTITUCIONAL MODIFICADO PIM: 2009 - 2011 Y PROPORCIÓN ASIGNADA (EN MILLONES DE NUEVOS SOLES)**

PROGRAMAS PRESUPUESTALES (ACTIVIDADES)	2009		2010		2011	
	PIM (S./.)	%	PIM (S./.)	%	PIM (S./.)	%
1. Programa Articulado Nutricional (PAN)	1,297,017,341	44.4	1,741,815,884	46.7	1,617,591,970	32.2
2. Salud Materno Neonatal	506,955,847	17.4	544,493,169	14.6	750,882,878	15.0
3. Logros de Aprendizaje de los Estudiantes De III Ciclo	941,711,343	32.2	1,139,676,111	30.5	1,966,427,388	39.2
4. Acceso a servicios sociales básicos y a oportunidades de mercado	147,861,107	5.1	149,146,964	4.0	524,750,825	10.5
5. Acceso de la Población a la Identidad	28,000,000	1.0	95,800,000	2.6	125,912,771	2.5
6. Acceso a Agua Potable y Disposición Sanitaria de Excretas para Poblaciones Rurales de 2.000	0	0.0	62,503,359	1.7	33,766,095	0.7
<b>TOTAL PROGRAMAS PRESUPUESTALES EN LA INFANCIA</b>	<b>2,921,545,638</b>	<b>100.0</b>	<b>3,733,435,487</b>	<b>100.0</b>	<b>5,019,331,927</b>	<b>100.0</b>

Fuente: SIAF

Fecha de Corte:

30 de Junio de 2012

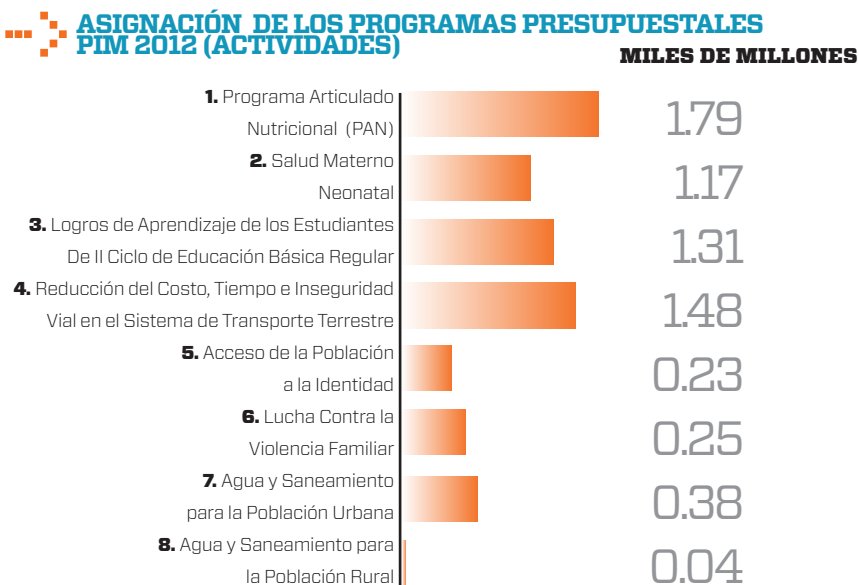
Fecha de Acceso:

4 de julio de 2012

## ¿cuánto de los recursos públicos están destinados a asegurar la operación diaria de los servicios? ¿qué se está haciendo hoy por la infancia?

La información sobre la asignación presupuestal está disponible en dos rubros: Actividades (operación, mantenimiento, entendido como gasto corriente) y Proyectos (inversión, entendida como gasto de capital). En el 2012 el volumen de recursos asignados a Actividades es de S/. 6,650,061,016, mientras que Proyectos cuenta con S/. 9,234,570,183. El presente informe sólo se centrará en el rubro de Actividades, dado que éstas permiten la operación diaria del servicio y representan el 41,9% de todo el presupuesto de los programas.

El PP que recibió una mayor cantidad de recursos durante el primer semestre de 2012 es el PAN con S/. 1,786,249,662, como se puede ver en el siguiente cuadro:



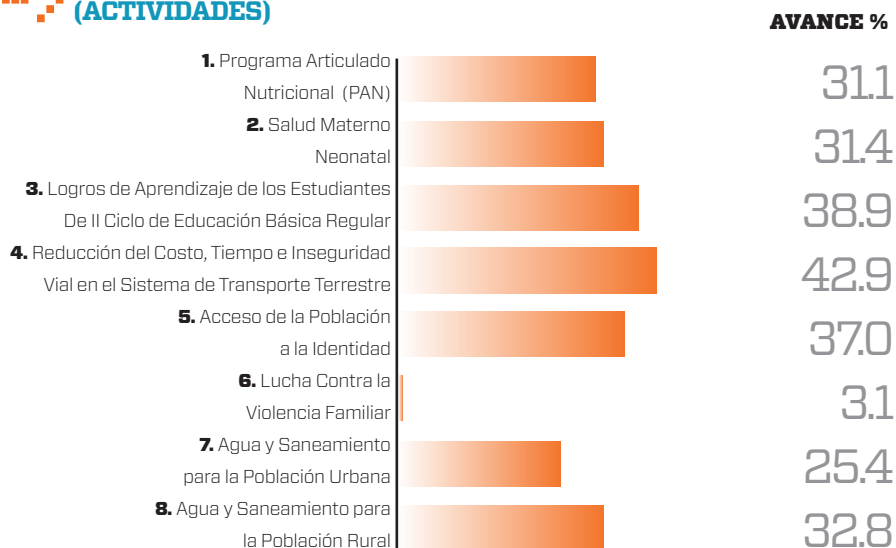
22 Fuente: SIAF.  
 Fecha de corte:  
 30 de junio de 2012.  
 Fecha de acceso:  
 4 de julio de 2012

## ¿cuánto dinero destinado a la operación del servicio se ha ejecutado el primer semestre de este año? (al 50% de la ejecución anual)

**E**n el primer semestre del presente año, el PP con mayor ejecución es Reducción del Costo, Tiempo e Inseguridad Vial en el Sistema de Transporte Terrestre (42,9%). Le siguen, Logros de Aprendizaje de los Estudiantes del II Ciclo de Educación Básica Regular (38,9%) y Acceso de la Población a la Identidad (37%). El PP que presenta una menor ejecución es Agua y Saneamiento para la Población Rural (3,1%). Esta situación es motivo de especial preocupación, puesto que el poco acceso a agua y servicios de saneamiento seguro favorece la aparición de enfermedades e incrementa las brechas de atención entre la población urbana y rural.

En este sentido, si se logra articular un programa que permita el acceso a servicios de agua y saneamiento en todas las viviendas -actualmente el 28,6% de las viviendas no tienen acceso a fuentes mejoradas de agua y el 34,9% no tiene servicios de saneamiento- se puede reducir significativamente la desnutrición y otras enfermedades causadas, entre otras razones, por la falta de acceso a estos servicios.

### EJECUCIÓN DE LOS PROGRAMAS PRESUPUESTALES (ACTIVIDADES)



Fuente: SIAF

Fecha de Corte:

30 de Junio de 2012

Fecha de Acceso:

4 de julio de 2012

## ¿cómo se está ejecutando el presupuesto por niveles de gobierno?

Los datos de ejecución presupuestal del primer semestre por niveles de gobierno nos indican que el gobierno central presenta una baja ejecución en los 3 programas presupuestales que tienen un mayor impacto en los niños y niñas: Programa Articulado Nutricional, Programa de Salud Materno Neonatal y Programa Logros de Aprendizaje. En el primer semestre de 2012, el gobierno central ejecutó el 23,4% en el Programa Articulado Nutricional, el 21,1% en Salud Materna Neonatal y el 25% en el Programa Logros de Aprendizaje.

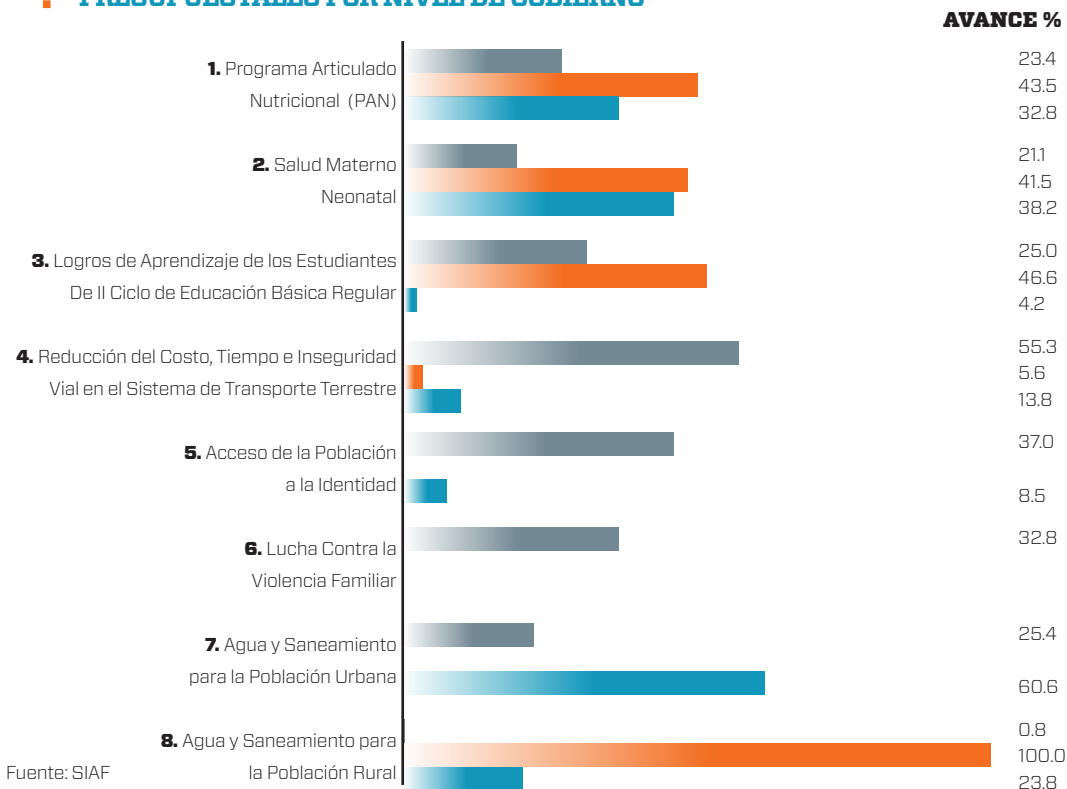
En el caso específico del Programa Articulado Nutricional, el gasto del gobierno central fue de S/. 250,231,455, acercándose al gasto realizado por todos los gobiernos regionales, que fue de S/. 283,793,589. Esta situación nos indica que si bien la ejecución del gobierno central es baja comparada con los gobiernos regionales, ambos niveles de gobierno tienen similar volumen de recursos asignados.

En el caso del Programa Logros de Aprendizaje al Finalizar el II Ciclo, los gobiernos regionales han ejecutado S/. 392,416,682, a diferencia del gobierno central, que ejecutó S/. 115,440,111. En este programa el presupuesto asignado a los gobiernos regionales es el doble del presupuesto con el que cuenta el gobierno central, y aun así éstos poseen una mayor ejecución que el gobierno central.

2012

G. Nacional  
G. Regionales  
G. Locales

### EJECUCIÓN DEL GASTO DE LOS PROGRAMAS PRESUPUESTALES POR NIVEL DE GOBIERNO



Fuente: SIAF

Fecha de Corte:

30 de Junio de 2012

Fecha de Acceso:

4 de julio de 2012

## ¿cuánto se está ejecutando por habitante en los programas presupuestales de cada gobierno regional?

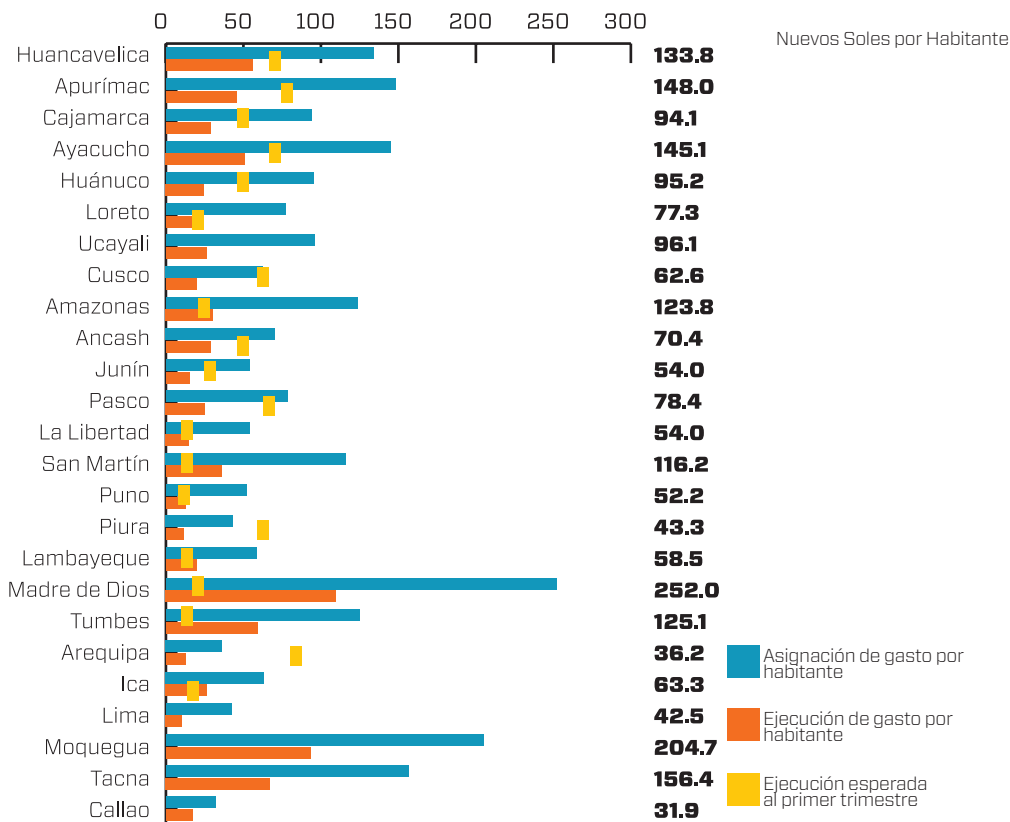
La lógica del PpR es un conjunto de acciones realizadas tanto por el gobierno central, como por los gobiernos regionales y locales. Del mismo modo, en cada región interviene esta interrelación de acciones de cada nivel de gobierno. En suma, bajo este enfoque de unidad y complementariedad, se ha observado cuánto gasta en cada región cada uno de los tres niveles de gobierno (gobierno central, gobierno regional y gobierno local) estandarizado por la población.

Si bien los diferentes niveles de gobierno cuentan con una programación presupuestal que determina el periodo de ejecución de los recursos, al primer semestre del año se esperaría que el nivel de ejecución se acerque, o tienda a alcanzar, la mitad del presupuesto asignado para todo el año. De ahí que una señal de cómo va la ejecución sea la situación a mitad de año. Las gráficas representan un esfuerzo por visualizar el nivel óptimo de ejecución en las regiones en los tres PP de mayor impacto en la primera infancia.

Fuente: SIAF  
Fecha de Corte:  
30 de Junio de 2012  
Fecha de Acceso:  
4 de julio de 2012

### PROGRAMA ARTICULADO NUTRICIONAL

#### EJECUCIÓN DEL GASTO POR HABITANTE DEL PP ARTICULADO NUTRICIONAL POR REGIONES



Regiones ordenadas de arriba a abajo por índice de DCI

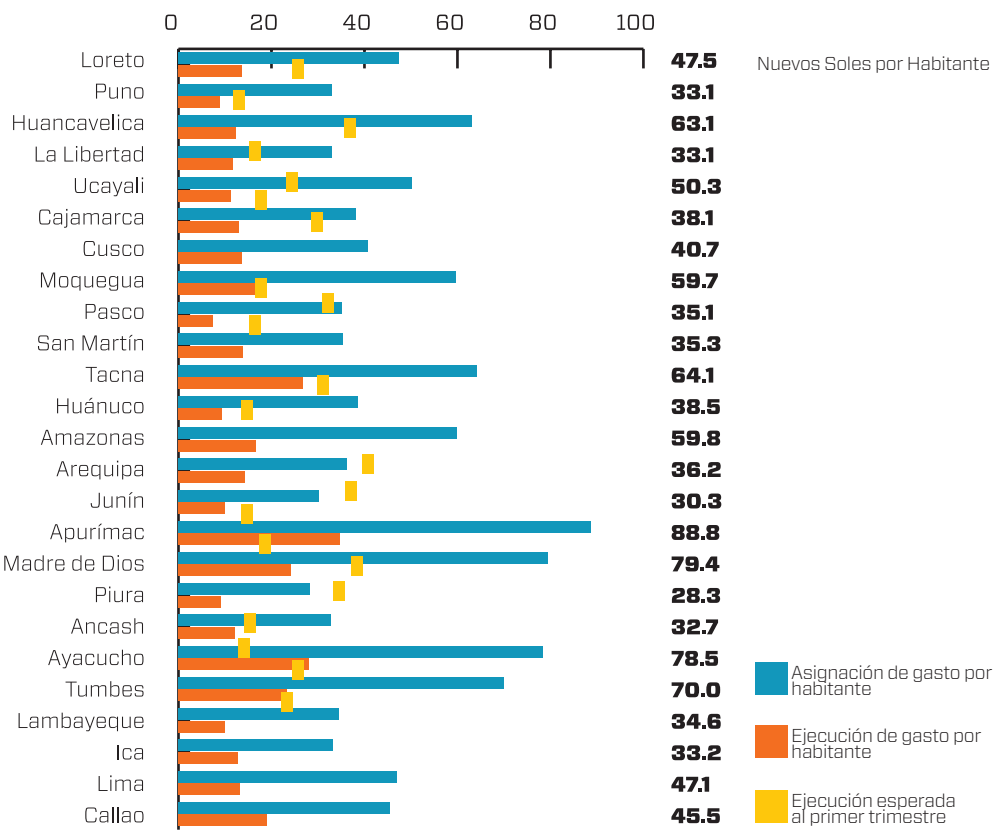


Como se puede apreciar en el Gráfico 4, las regiones de Huancavelica, Apurímac y Cajamarca, que presentan los mayores índices de DCI, con tasas de 54,2%, 39,3% y 37,6%, respectivamente, poseen una asignación per cápita relativamente alta en comparación con las demás regiones. Por ejemplo, Huancavelica recibe 133.8 nuevos soles anuales por habitante, mientras que Cusco recibe 62.6 nuevos soles.

Cabe destacar que Madre de Dios, Moquegua y Tacna, si bien es cierto no poseen un índice de DCI elevado, son las regiones que tienen mayor asignación presupuestal per cápita (esto puede deberse al tamaño de la población) pero no han alcanzado a ejecutar la mitad del presupuesto per cápita asignado.

## SALUD MATERNA NEONATAL

### EJECUCIÓN DEL GASTO POR HABITANTE DEL PP SALUD MATERNO NEONATAL POR REGIONES



Regiones ordenadas de arriba a abajo por índice de mortalidad infantil

En el Gráfico 5, las regiones con mayor índice de mortalidad infantil son Loreto, Puno y Huancavelica. Estas regiones, a su vez, reciben una asignación anual per cápita de: 47.5, 33.1 y 63.1 nuevos soles respectivamente, habiendo ejecutado menos del 50% de este presupuesto en el primer semestre del año en curso.

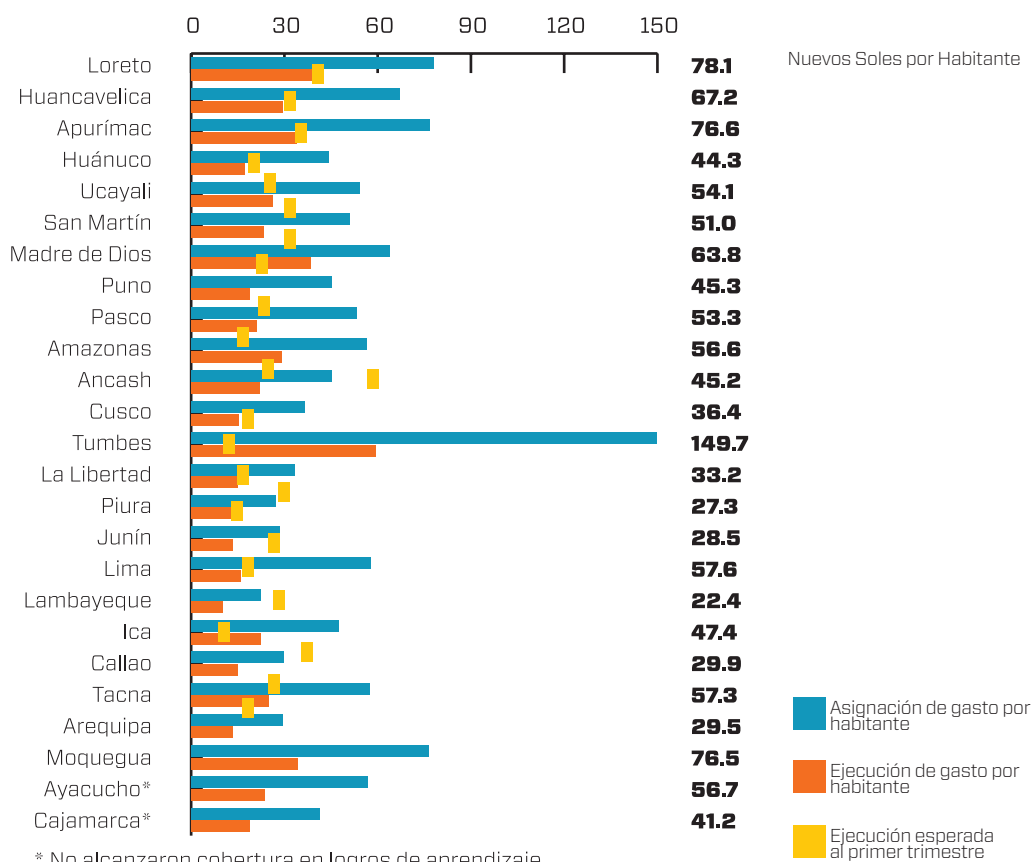
Fuente: SIAF  
 Fecha de Corte:  
 30 de Junio de 2012  
 Fecha de Acceso:  
 4 de julio de 2012

Aunque Apurímac, Madre de Dios, Ayacucho y Tumbes no poseen un índice de mortalidad infantil elevado, son las regiones que tienen mayor asignación presupuestal per cápita y no han ejecutado la mitad del presupuesto per cápita asignado.

En general, se puede observar que los niveles de ejecución en las regiones para este programa específico, todavía no logran ejecutar la mitad del presupuesto asignado en lo que va del primer semestre.

## PROGRAMA DE LOGROS DE APRENDIZAJE

### EJECUCIÓN DEL GASTO POR HABITANTE DEL PP LOGROS DE APRENDIZAJE AL FINALIZAR EL II CICLO POR REGIONES



Regiones ordenadas de arriba a abajo por índice de comprensión de Lectura

Fuente: SIAF

Fecha de Corte:

30 de Junio de 2012

Fecha de Acceso:

4 de julio de 2012

En el Programa Logros de Aprendizaje, las regiones de Loreto, Huancavelica y Apurímac son las que tienen los menores resultados en lo que respecta a Comprensión de Lectura. De forma similar, nuevamente las regiones de Loreto y Apurímac, así como Ucayali, son las que alcanzan menores logros en Matemáticas. Se puede observar que estas regiones se encuentran entre las que tienen mayor asignación presupuestal per cápita destinada al rubro Actividades.

En el Gráfico 6 se puede apreciar que la región de Madre de Dios supera la línea media de su presupuesto asignado, habiendo ejecutado a la fecha más del 50% de este presupuesto. Por otro lado, se puede observar que Tumbes es la región que se encuentra más rezagada en cuanto a ejecución presupuestal.

## conclusiones

La primera infancia ha ido ganando cada vez mayor presencia en las políticas públicas en nuestro país. Existen una serie de acuerdos y disposiciones que expresan la voluntad política de que ninguna persona debería perder capacidades por causas que pueden evitarse, en especial la primera infancia. Esta voluntad se manifiesta en los 8 Programas Presupuestales con Enfoque por Resultados con metas relativas a la primera infancia que se vienen implementado, los cuales, por su trascendencia, deberían ser estudiados y mejorados continuamente.

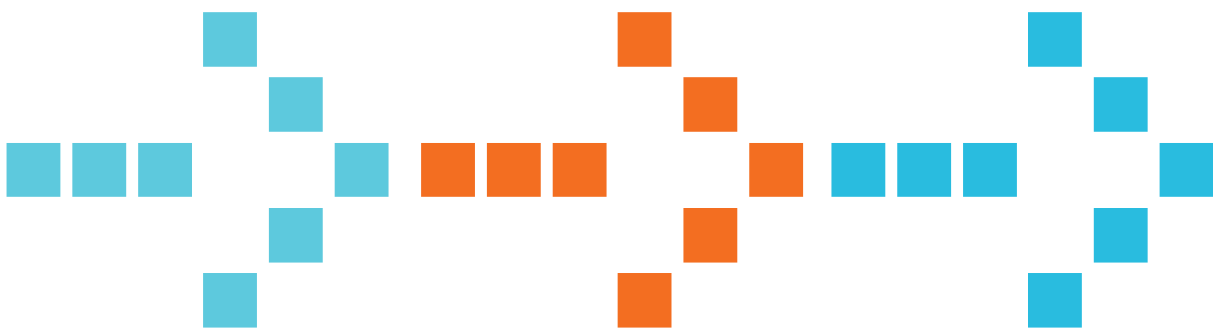
En estos 8 Programas Presupuestales existen actividades que permiten un adecuado nivel de servicios y por lo tanto, generan condiciones para evitar las pérdidas de las capacidades humanas, asegurando de esta manera resultados en la vida de la gente. Estos programas cuentan con estándares de calidad. Los recursos deberían asignarse de manera de poder cumplir esos estándares en todo el territorio y con base a lo que se necesita en cada localidad diferenciadamente.

Todos los programas presupuestales son importantes y necesarios, pero si funcionan cada uno por su cuenta, o superpuestos, no se logra la eficiencia esperada. Es necesario hacerlos funcionar como un engranaje. Su operación de manera articulada es lo que permite potenciar las capacidades en la primera infancia. De ahí que se ponga en evidencia la necesidad de contar con una instancia nacional con autoridad, capaz de articular de manera eficiente la intervención a nivel intergubernamental e intersectorial de estos programas, y que tenga como responsabilidad la supervisión de la gestión de los recursos y el cumplimiento de las metas de atención.

Los PP en acceso al agua y a servicios de saneamiento deben ser implementados bajo una óptica de derechos humanos, con el objetivo de lograr para el año 2016 un acceso universal a estos servicios. Considerando que el 85% de la población tiene acceso a servicios de agua segura y el 71% a fuentes mejoradas de saneamiento, la inversión debe centrarse en dos ejes: (i) lograr la cobertura del 15% y 19% de la población carente de servicios de agua y saneamiento, respectivamente, la cual se ubica en las zonas urbano-marginales y rurales; y (ii) mejorar la calidad, accesibilidad y confiabilidad del servicio público prestado. Si se logra esta universalización, se podrán disminuir los indicadores de desnutrición y de otras enfermedades que afectan el óptimo desarrollo de la infancia.

Los Programas Presupuestales relacionados con la primera infancia pueden consolidarse como un avance en el enfoque de una gestión pública por resultados. Para ello tienen que ponerse en evidencia los principales obstáculos y barreras que existen para su implementación y correcta ejecución. Es importante conocer cómo se gasta, y es urgente identificar cuáles son los problemas que afectan la operación diaria de los servicios. De lo contrario, no se logrará cumplir con las metas propuestas al 2016, a pesar de haberse incrementado los presupuestos.

Es indispensable introducir la mayor cantidad de mejoras posibles para la programación y ejecución en el año 2013 en el orden de políticas públicas, planes y presupuesto, para que todos los niños y las niñas de nuestro país logren desarrollar al máximo todo su potencial.



FUENTES:

La información estadística del Infobarómetro de la Primera Infancia proviene de las siguientes fuentes oficiales:  
Instituto Nacional de Estadística e Informática, Ministerios de Educación, Salud y Economía y Finanzas.

## Infobarómetro de la Primera Infancia

Edición Especial de Inversión Social y Programas de la Primera Infancia - Julio 2012 [www.inversionenlainfancia.net/infobarometro](http://www.inversionenlainfancia.net/infobarometro)

El Infobarómetro de la Primera Infancia es una iniciativa del Grupo Impulsor Inversión en la Infancia

Una producción de:



Con el apoyo de:

