

El Plan Nacional de Acción por la Infancia 2012 - 2021 y su Relación con los Gobiernos Locales



Rutas para su Articulación con el
Presupuesto por Resultado



El Plan Nacional de Acción por la Infancia 2012-2021 y su relación con los Gobiernos Locales.

Rutas para su articulación con el Presupuesto por Resultados

Noviembre 2013

Tiraje 1,000 ejemplares

Impreso en Perú

© Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza

© Acción por los niños

Dirección: Jirón Cayetano Heredia 108, Jesús María.

Teléfono: 463 1535

Publicación hecha con el apoyo del Coordinador del Grupo de Trabajo de Seguimiento al Presupuesto Público en Infancia de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza: Carlos Arámbulo Quiroz

Esta publicación se ha podido realizar gracias a la contribución de organizaciones como Save The Children y Acción por los Niños. Se autoriza citar o reproducir parte o todo el contenido de esta publicación, siempre y cuando se mencione la fuente.

Presentación

Cerrar las brechas que existen entre los derechos que la Constitución y los convenios internacionales reconocen a las peruanas y peruanos de todas las edades, y las condiciones concretas en que transcurre la vida cotidiana de amplias capas de la población, ha sido y es un punto de encuentro entre los actores del Estado y de la sociedad que integran la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP) desde su creación en el 2001. Hacerlo supone vincular derechos, planes, presupuestos y dar seguimiento a su ejecución.

En el marco de la Mesa y siguiendo las orientaciones precisadas en la *Carta Social (2001)*, aprobada por el Estado y la sociedad civil, y en las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional (2002), se busca vincular las políticas económicas con las políticas sociales, poniendo a la persona humana y su desarrollo integral en el centro de la visión. En esta tarea, la atención a los derechos de las niñas, los niños y los adolescentes y las políticas públicas, han tenido la prioridad.

Hitos importantes en este proceso fueron: el acceso ciudadano a la información de la ejecución presupuestal (2001-2002), el impulso del proceso de descentralización y la formulación de los planes de desarrollo concertado (2001-2002 en adelante), la operación piloto de presupuesto participativo y los procesos de programación participativa del gasto público. También los *Acuerdos de Gobernabilidad* promovidos desde el 2002.

A estas iniciativas se suman la campaña sobre la prioridad de la infancia en el gasto público (2005), la identificación de actividades para garantizar sus derechos (2005-2006), el impulso y promoción de la gestión por resultados (2006-2007), el seguimiento concertado a las actividades prioritarias y los programas presupuestales de atención a la infancia (2007 en adelante).

Constituye otro hito del proceso la promoción de la participación y movilización social por los derechos de las niñas, los niños y los adolescentes. Destaca la campaña nacional y descentralizada *“Se busca un millón de amigos para las niñas y niños del Perú”* realizada en el segundo semestre de 2009, a la que se suma la actual campaña por el *Buen trato a la niñez y la adolescencia (2013-2014)*.

Los más recientes *Acuerdos de Gobernabilidad* impulsados durante las elecciones regionales de 2010, recogen la experiencia de todos esos años. Se formulan apuntando a objetivos, metas e indicadores desde un enfoque de derechos y vinculados a la lógica de la gestión por resultados. Dichos acuerdos sirvieron de base para proyectar las metas nacionales que alimentaron la concertación en el proceso electoral nacional del 2011 y guardan alta sintonía con las metas del PNAIA 2012-2021.

Esta publicación recoge lo aprendido en este proceso. Busca facilitar la transparencia y la rendición de cuentas, del actor público, así como la vigilancia ciudadana, y el seguimiento concertado que actores estatales y de la sociedad civil pueden realizar de manera conjunta para alcanzar los objetivos y metas de bienestar para la infancia. Los contenidos han sido trabajados y validados con el grupo sobre “Presupuesto público en Infancia” con la finalidad que los gestores de los Gobiernos Locales y de la sociedad civil identifiquen, en el conjunto de los clasificadores de gasto público, las cadenas de gasto donde pueden comprometer y ejecutar sus recursos para mejorar la calidad de vida de la niñez en el Perú.

GUÍA
**EL PLAN
NACIONAL**
DE ACCIÓN POR LA
INFANCIA 2012-2021 Y
SU RELACIÓN CON LOS
GOBIERNOS LOCALES

INTRODUCCIÓN

El Plan Nacional de Acción por la Infancia 2012-2021 se ha constituido como un potente instrumento de gestión que permite articular derechos, políticas públicas y presupuesto por resultados. Se trata de un plan de nueva generación, un instrumento que permite visibilizar los resultados y la inversión que realiza el Estado para mejorar la calidad de vida de las niñas, niños y adolescentes. Su formulación ha sido parte de una experiencia movilizadora que el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables ha promovido a través de un proceso de participación entre las entidades públicas y de la sociedad civil.

Desde el espacio de la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza (MCLCP) se han generado iniciativas que permitan, por un lado, democratizar la información pública existente relacionado a la situación de niñas, niños y adolescentes; y que las organizaciones del Estado y la Sociedad Civil puedan contar con instrumentos que permitan calcular la inversión pública en infancia, tomando como principal marco el PNAIA 2012-2021.

No obstante lo ya avanzado, un vacío existente tiene que ver con la presencia y rol que tienen los Gobiernos Locales para contribuir a la implementación del plan nacional desde sus propios procesos, recursos e iniciativas de intervención, reconociendo a su vez el proceso de descentralización en curso. Esta publicación responde a esa necesidad en el sentido de promover la importancia de irradiar iniciativas que apuntan a la formulación de planes regionales, provinciales y distritales alineados al plan nacional.

Esta publicación ha sido organizada en tres capítulos. En primer lugar desarrollamos una reflexión que permita ubicar el PNAIA 2012-2021 considerando los procesos políticos institucionales previos que han contribuido a posicionar la atención a la infancia como una prioridad de política pública. En segundo lugar, planteamos las rutas de vinculación entre el PNAIA 2012-2021 con los programas presupuestales existentes a través del cual los Gobiernos Locales tienen comprometidos recursos en el clasificador funcional de gasto público. Finalmente, proponemos las oportunidades que se presentan a los Gobiernos Locales de manera tal que permitan apalancar recursos públicos para la atención de niñas, niños y adolescentes.

1 El contexto del PNAIA 2012-2021 y sus contenidos claves

A la luz de este nuevo modelo de formulación del plan es preciso tomar en cuenta el contexto político institucional en el que se enmarca, reconociendo los procesos previos, tales como (a) las reformas descentralistas, (b) el proceso de movilización social por la infancia, (c) las acciones prioritarias a favor de la infancia y el presupuesto por resultados. La convergencia de estos elementos, sumado al liderazgo del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, introducen la dimensión participativa en la formulación de este nuevo PNAIA 2012-2021.

a. Descentralización

Se ha generado en el Estado peruano un conjunto de arreglos organizativos e institucionales desde una lógica que busca una articulación territorial, sectorial e intergubernamental, transfiriendo funciones, competencias y presupuesto a los gobiernos subnacionales. En este marco, se han definido un conjunto de iniciativas normativas e institucionales desde el Estado que, integradas, han contribuido en visibilizar la atención a las niñas, niños y adolescentes en el país.

Cuadro N°1: Reformas del Estado peruano en materia de descentralización

07 de marzo del 2002	Reforma del Capítulo XIV de la Constitución (Ley 27680)
17 de Julio del 2002	Ley de Bases de Descentralización (Ley N°27783)
16 de Noviembre del 2002	Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley N°27867)
27 de Mayo del 2003	Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N°27972)
19 de Diciembre del 2007	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (Ley N°29158)

Se genera el marco constitucional que dio origen a un conjunto de leyes que profundizan este proceso. Desde el año se dio origen a la Ley de Bases de Descentralización (Ley N°27783), la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley N° 27867) y la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N° 27972) como instrumentos normativos que contribuyen al equilibrio de competencias entre los tres niveles de gobierno. El 2003 se promulgó la Ley General de Educación (Ley N° 28044), en la que se van definiendo las directrices del funcionamiento del sistema educativo descentralizado: *es la primera norma que considera los tres niveles de gobierno del Estado y los cuatro niveles de gestión del sistema educativo descentralizado, pues incorpora a la institución educativa*¹.

El 2007 el Poder Ejecutivo asume el reto de impulsar este proceso descentralizador. Como se señala en el Mapa de Políticas y Normas de la Descentralización², se implementaron veinte medidas descentralistas y se optimizó el funcionamiento de los sistemas administrativos, en especial el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). Ese mismo

año la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) asume las funciones del ya desactivado Consejo Nacional de Descentralización y se crea la Secretaría de Descentralización.

El PNAIA 2012-2021 ha sido concebido con la intencionalidad de construir gestión pública participativa y descentralizada y responde a la necesidad de integrar las diversas acciones del Estado a través de sus tres niveles de gobierno.

b. Movilización por la atención a la infancia

Desde las redes de sociedad civil se impulsó un proceso de movilización para visibilizar la necesidad de la atención a la infancia. Fue así que a inicios del año 2004 la Asociación Nacional de Centros (ANC) logró posicionar el tema de la infancia al interior del espacio de la MCLCP, proponiendo impulsar la campaña “En el presupuesto público, los niños y las niñas primero”. La idea de esta iniciativa consistía en incorporar en el centro de la política pública la atención a la infancia y que esta prioridad se exprese tanto en el presupuesto del gobierno nacional como también en los gobiernos regionales y locales.

Se formó un grupo de trabajo conformado por organizaciones como CARITAS, UNICEF y CENAN, sobre la cual se empieza a trabajar las intervenciones más efectivas en los temas de infancia. A esta confluencia de organizaciones también se suma la confluencia de profesionales reconocidos y destacados en los temas de infancia, nutrición y educación. Una de las principales iniciativas del grupo fue identificar las acciones gubernamentales vinculadas a la atención a la infancia en el presupuesto público, reconociendo también sus códigos al interior de la estructura funcional programática.

Es a inicios del año 2005 que se impulsa la campaña nacional “En el presupuesto público: Las niñas y los niños primero”, promovido por la ANC, articulando una base social para la prioridad de inversión en la infancia y promoviendo la participación de las niñas, niños y adolescentes en los presupuestos participativos, así como la priorización de proyectos que contribuyan a mejorar su calidad de vida. Es sobre la base de la red de mesas regionales y locales que la campaña logra un alcance nacional.

Cuadro N°2: Los propósitos de la campaña nacional “En el presupuesto público: Las niñas y los niños primero”

- Propósito superior: Garantizar los derechos de las niñas, niños y adolescentes (NNA).
- Propósito mediato: Ampliar los recursos y la eficacia y eficiencia de la acción pública para garantizar servicios universales prioritarios para NNA.
- Propósitos inmediatos: Incluir en la agenda pública la prioridad en la infancia para la asignación de recursos.

Fuente: Federico Arnillas.

Elaboración MCLCP

¹ Iguiniz, Manuel; Descentralización del Sistema Educativo; Lima, Tarea, 2008.

² Proyecto USAID/PERU ProDescentralización; Mapa de Políticas y Normas de la Descentralización; Lima, 2008.

“Contar con un presupuesto sostenible y acorde con las prioridades nacionales, mediante la definición de acciones esenciales para el desarrollo de las capacidades humanas y el mantenimiento de los equilibrios fiscales de largo plazo”.

Los actores que participan en esta iniciativa se conforman por una red de sociedad civil articuladas a través de la ANC y la Conferencia Nacional sobre Desarrollo Social (CONADES), principalmente. Desde el Estado se logró contar con un fuerte apoyo de los funcionarios del Ministerio de Economía y Finanzas del más alto nivel. Por otro lado, los espacios en los que se interrelacionan estas organizaciones se identifican dos niveles. A nivel nacional se reconocen los espacios de la Mesa de Concertación y el Acuerdo Nacional como los espacios de encuentro entre Estado y sociedad en su sentido amplio de comprensión. Adicionalmente se trabajó en el Congreso de la República, espacio privilegiado para la incidencia política en las leyes de presupuesto público. A nivel regional y local se reconocen los procesos de presupuesto participativo como una instancia clave donde se incorporó la relación entre la atención a la infancia y el presupuesto público. También se sumaban los espacios de las Mesas de Concertación, los equipos técnicos del Presupuesto Participativo y los Consejos de Coordinación del Presupuesto Participativo. El tejido social y político que se iba construyendo alrededor de la infancia le dio potencia, legitimidad social y reconocimiento entre las autoridades nacionales, regionales y locales.

En noviembre del año 2005, en el Foro del Acuerdo Nacional se firma el “Compromiso para la mejora inmediata de la calidad del gasto, con una visión de largo plazo” en el que se acuerda respaldar 12 prioridades de atención a la infancia con especial atención a las poblaciones rurales, que deberían expresarse en la Ley de Equilibrio Financiero, protegiendo los recursos presupuestales asignados a ellas, priorizándolas en las ampliaciones presupuestales y definiendo códigos únicos para cada actividad de uso obligatorio para articular la inversión. Se plantea así “Contar con un presupuesto sostenible y acorde con las prioridades nacionales, mediante la definición de acciones esenciales para el desarrollo de las capacidades humanas y el mantenimiento de los equilibrios fiscales de largo plazo”. Este conjunto de iniciativas expresan, por un lado, la concientización de la sociedad civil para incidir en

aspectos prioritarios de la política pública, y por otro, la movilización organizada y sistémica de un conjunto de agentes sociales interesados en priorizar la inversión en la infancia.

Este proceso movilizador continuó desde el espacio de la Mesa de Concertación con la campaña nacional y descentralizada “Se busca un millón de amigos” que tenía como propósito incidir en las autoridades nacionales, regionales y locales para que en el Presupuesto de la República del 2010, año emblemático por el XX aniversario de la Convención de los derechos del Niño, se garanticen los recursos orientados a la atención a la infancia. Este proceso ha continuado y para el 2013 se ha formulado la campaña “Buen trato para la Niñez” que busca visibilizar en la agenda de los tomadores de decisión y de la ciudadanía la cultura del buen trato y considere la prevención contra el maltrato infantil y el abuso sexual, la mejora de los métodos de crianza que tengan como base el apego, el desarrollo del individuo y la comunidad.

c. Las Acciones Prioritarias y el Presupuesto por Resultados

El proceso de movilización gestado por la sociedad civil va obteniendo frutos en la gestión pública al punto de posicionar en la Ley de Equilibrio Financiero para el Presupuesto Público del 2006 la novena disposición complementaria que planteaba la atención a las doce actividades prioritarias a la infancia (Ley N° 28653). Esta Ley expresaba la necesidad de que el Estado priorice su intervención considerando el ciclo de vida de la persona humana. Para ello se asignaría una proporción no menor al 30% de las ampliaciones presupuestales a dichas prioridades hasta cerrar el déficit de nivel de atención existente en el menor plazo posible.

No obstante el nivel de compromiso y su concreción en la norma, se identificó que la principal traba para concretar estas prioridades estaba en la forma de gestión del presupuesto público, basado en asignaciones inerciales y partiendo de la demanda de insumos más que del establecimiento de estrategias específicas y prioridades establecidas. Fue esta forma de gestión presupuestal que encubría la carencia de sistemas de información adecuados, de manejo de estructura de costos y en general de una precaria formalización y sustentación en la programación de las intervenciones, lo que dificultaba la determinación de metas físicas. No obstante, también se evidenció una falta de voluntad política en crear las condiciones para hacer efectivas las prioridades establecidas, la que se expresó en las tres Leyes de Crédito Suplementario aprobadas en ese año las que en sus primeras disposiciones finales dejan sin efecto la vigencia de la Octava disposición final de la Ley de Equilibrio Financiero (Ley N° 28562).

Frente a este vacío, desde el espacio de la MCLCP se promovió la concertación de metas físicas específicas

identificando las funciones de cada institución pública involucrada en la atención a la infancia. Para ello se elaboró una “Matriz de Acuerdo Marco entre Estado y Sociedad Civil para la Atención de la Niñez” que contenía una propuesta de metas nacionales y luego se elaboró un cálculo referencial de metas presupuestales para lograrlas.

Las acciones prioritarias de atención a la infancia no lograron expresarse en el presupuesto público quedando limitada su potencialidad como una norma divorciada de los recursos básicos para su implementación. Para la elaboración de la Ley de Presupuesto Público para el año fiscal 2007 se da una convergencia de intereses institucionales que venían desde el MEF y de la Sociedad Civil. Por un lado, el MEF estaba interesado en incorporar el presupuesto por resultados en la ley, pero esta propuesta no logró incorporarse en el Proyecto de Ley que entrega el Poder Ejecutivo al Poder Legislativo para su deliberación y su aprobación. Fue en el espacio del Congreso de la República donde se da una convergencia de dos corrientes de incidencia inusitada que se logra realizar en el marco del debate y deliberación de la Ley de Presupuesto Público para el año fiscal 2007. Por un lado, ya se contaba con una propuesta de implementación del Presupuesto por Resultados elaborado por los representantes del MEF y sus contrapartes en el Congreso, pero liderado y promovido por el Banco Mundial.

Por el lado de la Sociedad Civil venía la propuesta de incorporar la atención a las 11 acciones prioritarias en el Presupuesto Público promovido por la MCLCP y la red de organizaciones que se sumaban a este proceso. Se facilitó la incorporación de ambas propuestas integradas en una sola, vinculando así el presupuesto por resultados con el tema de infancia.

En ese sentido, la Ley de Presupuesto Público para el año fiscal 2007 (Ley N°28927) incorpora en su capítulo IV la “Implementación del Presupuesto por Resultados” donde se establece la gestión presupuestaria basada en resultados y estrechamente relacionada con las once acciones prioritarias. Se trataba pues del primer instrumento normativo que incorporaba la semilla de la reforma de la administración pública en el Perú.

Con la Ley de Presupuesto Público del 2008 se da inicio al proceso de implementación del Presupuesto por Resultados (PpR) en el Perú que se pone en marcha a través de los cinco Programas Presupuestales Estratégicos que son la expresión de políticas públicas prioritarias y cuya característica principal es su centralidad en la mejora de la calidad de vida del ciudadano(a) a partir del cual se organiza el conjunto de servicios públicos, sectores y los tres niveles de gobierno. No es casual que la implementación de los Programas Presupuestales Estratégicos Articulado Nutricional, Salud Materno Neonatal, Logros de Aprendizaje al finalizar el III ciclo de EBR, Acceso de la Población a la Identidad y Acceso de la Población a Servicios Básicos y Oportunidades

de Mercado se vinculen directamente con la atención a la infancia. Para el 2012 se cambia la metodología del Presupuesto por Resultados en el Perú, flexibilizando los criterios y exigencias metodológicas para la creación de nuevos Programas Presupuestales de manera tal que se pasó de 22 Programas Presupuestales en el 2010 a 60 el 2012 y 67 Programas Presupuestales para el 2013.

Desde el espacio de concertación se ha promovido y acompañado este proceso de reforma de la administración pública a través del seguimiento concertado a los Programas Presupuestales de atención a la infancia, produciendo reportes periódicos de seguimiento concertado al Programa Articulado Nutricional, Salud Materna Neonatal y Logros de Aprendizaje.

Ahora bien, tomando como referencia estos procesos previos, es preciso señalar que el PNAIA ha sido un proceso acumulativo donde, a través de la participación, se ha venido mejorando y actualizando cada versión del plan que se ha formulado desde los años noventa. Con este plan de nueva generación se marca un antes y un después en el enfoque y metodología que facilita un seguimiento sistemático tanto a sus objetivos, resultados, metas e indicadores como al presupuesto público desde su relación con el presupuesto por resultados. Resulta, en ese sentido, pertinente que se conozca con precisión y claridad sus características generales y específicas (Ver flujograma N°1).

Uno de los aspectos que es preciso señalar tiene que ver con las problemáticas emergentes que afectan la situación y calidad de vida de las niñas, niños y adolescentes asociados a la violencia infantil, la trata de personas, el trabajo infantil, entre otros. Es importante fortalecer los sistemas de información que permitan producir reportes de indicadores relacionados a las problemáticas emergentes.

En los talleres realizados por la MCLCP, la Asociación Nacional de Centros, Perú Equidad, Save The Children y Acción por los Niños se puso a prueba la vinculación del PNAIA con el presupuesto por resultados evidenciando la necesidad por visibilizar la atención del Estado a problemáticas específicas y diversas que afectan a las niñas, niños y adolescentes.

El 2008 se implementan los 5 Programas Presupuestales Estratégicos de atención a la infancia, cuya característica principal es su centralidad en la mejora de la calidad de vida del ciudadano.

Flujograma N°1: Contenidos Claves del PNAIA 2012-2021



Flujograma N°1: Contenidos Claves del PNAIA 2012-2021

4 Objetivos, Resultados, Metas e Indicadores

Garantizar el crecimiento y desarrollo integral de niñas y niños de 0 a 5 años de edad

1. Niñas, niños y madres gestantes acceden a condiciones saludables y seguras de atención durante la gestación, el parto y el periodo neonatal, con respeto de su cultura, priorizando zonas rurales y las comunidades nativas.
2. Niñas y niños menores de 5 años de edad alcanzan un estado adecuado de nutrición y salud
3. Niñas y niños de 0 a 2 años de edad cuentan con cuidados, atención integral y aprendizaje oportuno.
4. Niñas y niños de 3 a 5 años de edad acceden a Educación inicial de calidad oportuna, intercultural, inclusiva con cultura ambiental y libre de violencia.

Garantizar la continuación del crecimiento y desarrollo integral de niñas y niños de 6 a 11 años de edad

5. Niñas y niños de 6 a 11 años de edad acceden y concluyen en la edad normativa una Educación Primaria de calidad, intercultural, inclusiva con cultura ambiental y libre de violencia
6. Niñas, niños y adolescentes se encuentran protegidos frente al trabajo infantil.

Consolidar el crecimiento y desarrollo integral de las y los adolescentes de 12 a 17 años de edad

7. Las y los adolescentes acceden y concluyen en la edad normativa una Educación Secundaria de calidad, intercultural, inclusiva, con cultura ambiental y libre de violencia.
8. Las y los adolescentes se encuentran protegidos frente al trabajo peligroso.
9. Las y los adolescentes postergan su maternidad y paternidad hasta alcanzar la edad adulta.
10. Las y los adolescentes disminuyen el consumo de drogas legales e ilegales
11. Las y los adolescentes involucrados en conflictos con la ley penal disminuyen.
12. Se reducen la infección de VIH y SIDA en las y los adolescentes.
13. Las y los adolescentes acceden a una atención de salud de calidad con pertinencia cultural.
14. Las y los adolescentes no son objeto de explotación sexual.

Garantizar la protección de las niñas, niños y adolescentes de 0 a 17 años de edad

15. Niñas, niños y adolescentes tienen asegurado el derecho al nombre y a la identidad de manera universal y oportuna.
16. Niñas, niños y adolescentes con discapacidad acceden a servicios especializados de educación y salud.
17. Niñas, niños y adolescentes están protegidos integralmente ante situaciones de trata (sexual, laboral, mendicidad).
18. Niñas, niños y adolescentes participan en el ciclo de políticas públicas que les involucran o interesan.
19. Niñas, niños y adolescentes son menos vulnerables en situaciones de emergencia y desastre.
20. Se reduce el número de Niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia familiar y escolar.
21. Se reduce el número de Niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia sexual.
22. Niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales se integran a una familia.
23. Niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales se integran a una familia.
24. Ninguna niña, niño o adolescente fallecerá de Tuberculosis en el Perú.
25. Todas las niñas, niños y adolescentes cuentan con un seguro de salud.

5 Estrategias de Implementación

- a. Voluntad política al más alto nivel
- b. Fortalecimiento de los Sistemas Locales de Atención Integral al niño y al adolescente
- c. Fortalecimiento de los espacios especializados
- d. Programas Presupuestales con enfoque de resultados
- e. Estrategia de comunicación
- f. Participación de los Gobiernos Regionales
- g. Participación de la sociedad
- h. Articulación con planes nacionales vinculantes

2 El PNAIA 2012-2021 y la participación de los gobiernos locales desde el presupuesto por resultados

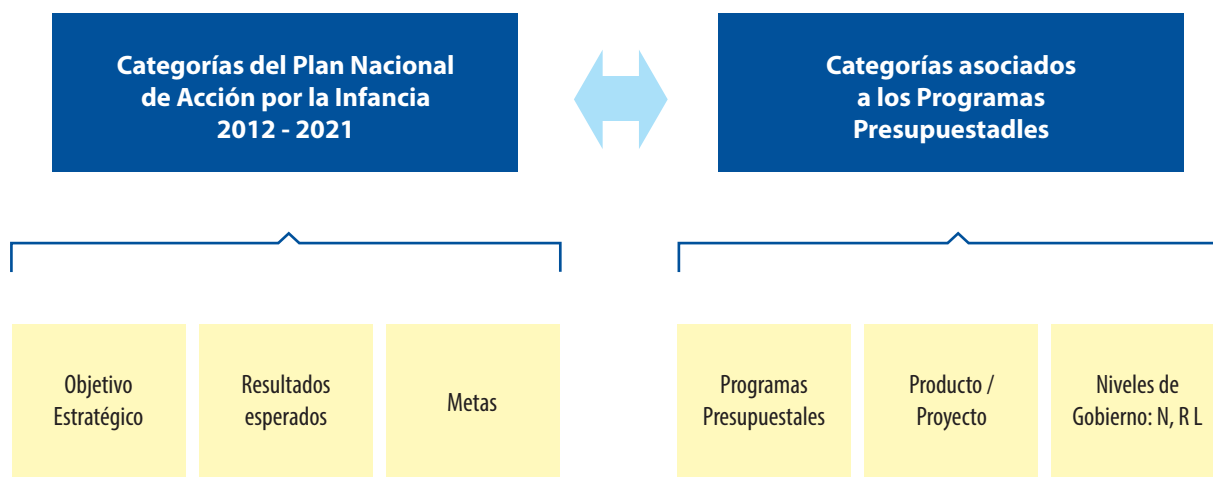
Si bien no se cuenta con una definición de carácter formal/legal sobre la participación de los Gobiernos Locales en el marco del PNAIA 2012-2021, lo real es que en la práctica hay compromisos de carácter presupuestal que se vienen ejecutando y es preciso identificarlos desde el clasificador del gasto público.

En la medida que la formulación del PNAIA 2012-2021 ha incorporado dentro de su lógica la vinculación con el Presupuesto por Resultados es posible identificar los recursos públicos (presupuesto y gasto público) destinados a cada uno de los objetivos, resultados y metas del plan.

4 Pasos para ingresar al portal de la Consulta Amigable:

1. Ingresar al portal del Ministerio de Economía y Finanzas (www.mef.gob.pe)
2. Seleccionar el Portal de Transparencia Económica
3. Ver detalle en Seguimiento de la Ejecución Presupuestal (Consulta Amigable)
4. Consultar el Gasto Presupuestal (Actualización diaria)

Flujograma N°3: El PNAIA 2012 - 2021 y la participación de los gobiernos locales desde el presupuesto por resultados



En este capítulo se busca visibilizar el nivel de participación de los Gobiernos Locales en relación al PNAIA 2012-2021 desde su vinculación con el Presupuesto por Resultados y en particular con los Programas Presupuestales. Es en virtud a este propósito que desarrollamos el conjunto de intervenciones donde los Gobiernos Locales han comprometido sus recursos durante el 2013.

En la Matriz de Articulación, que se presenta a continuación, se establecen las vinculaciones entre plan y presupuesto tomando como principal referencia las categorías del plan (Objetivo, resultados y metas) con las categorías presupuestales (Presupuestal, Productos y Proyectos). No obstante, es clave señalar que hay intervenciones que realiza el Estado y en particular los Gobiernos Locales en relación al PNAIA, pero que todavía no forman parte de los Programas Presupuestales y es posible identificar algunas acciones a través del seguimiento del clasificador funcional de gasto público.

Matriz de Articulación: Participación de los Gobiernos Locales en el PNAIA 2012-2021			
Categorías del PNAIA 2012-2021	Categorías Presupuestales donde participan los Gobiernos Locales		
Objetivo 1: Garantizar el crecimiento y desarrollo integral de niñas y niños de 0 a 5 años de edad	Programa Presupuestal	Gasto Corriente (A través de: Producto, Actividad Acción) y Gasto de Capital (a través de Proyecto)	Forma de Acceso en la Consulta Amigable
1. Niñas, niños y madres gestantes acceden a condiciones saludables y seguras de atención durante la gestación, el parto y el periodo neonatal, con respeto de su cultura, priorizando zonas rurales y las comunidades nativas.	0002: Salud Materno Neonatal	3044277: Monitoreo, supervisión, evaluación y control de la salud materno neonatal	Total/ Nivel de Gobierno/ Gobierno Local/ Municipalidades/ Departamento/ Provincia/ Municipalidad/ Categoría Presupuestal/ 0002: Programa Salud Materno Neonatal/ Productos o Proyectos
		3033288: Municipios saludables que promueven salud sexual y reproductiva	
		3033289: Comunidades saludables que promueven salud sexual y reproductiva	
		3033290: Instituciones educativas saludables promueven salud sexual y reproductiva	
		3033412: Familias saludables informadas respecto de su salud sexual y reproductiva	
2. Niñas y niños menores de 5 años de edad alcanzan un estado adecuado de nutrición y salud	0001: Programa Articulado Nutricional	3033244: Vigilancia, investigación y tecnologías en nutrición	Total/ Nivel de Gobierno/ Gobierno Local/ Municipalidades/ Departamento/ Provincia/ Municipalidad/ Categoría Presupuestal/ 0001: Programa Articulado Nutricional/ Productos o Proyectos
		2033248: Municipios saludables promueven el cuidado infantil y la adecuada alimentación	
		3033249: Comunidades saludables promueven el cuidado infantil y la adecuada alimentación	
		3033250: Instituciones educativas saludables promueven el cuidado infantil y la adecuada alimentación	
		3033251: Familias saludables con conocimientos para el cuidado infantil, lactancia materna exclusiva y la adecuada alimentación y protección del menor de 36 meses	
3. Niñas y niños de 0 a 2 años de edad cuentan con cuidados, atención integral y aprendizaje oportuno.	0001: Programa Articulado Nutricional	3033252: Hogares con cocinas mejoradas	Total/ Nivel de Gobierno/ Gobierno Local/ Municipalidades/ Departamento/ Provincia/ Municipalidad/ Categoría Presupuestal/ 0001: Programa Articulado Nutricional/ Productos o Proyectos
		3033252: Desinfección y/o tratamiento del agua para el consumo humano.	
		No hay productos registrados	

Matriz de Articulación: Participación de los Gobiernos Locales en el PNAIA 2012-2021		Categorías Presupuestales donde participan los Gobiernos Locales	
Categorías del PNAIA 2012-2021		Categorías Presupuestales	
4. Niñas y niños de 3 a 5 años de edad acceden a Educación inicial de calidad oportuna, intercultural, inclusiva con cultura ambiental y libre de violencia.	NN de 3 a 5 años de edad acceden a una Educación Inicial de calidad, oportuna, intercultural, inclusiva con cultura ambiental y libre de violencia.	0091: Incremento en el acceso de la población de 3 a 16 años a los educativos públicos de la educación básica regular	No hay productos registrados Construcción de centro educativo de educación inicial / PRONEI Mejoramiento de la accesibilidad escolar a las instituciones educativas Fortalecimiento de capacidades operativas en centros de alternancia rural Mejoramiento del centro de recursos de las instituciones educativas
Objetivo 2: Garantizar la continuación del crecimiento y desarrollo integral de niñas y niños de 6 a 11 años de edad.	Resultados	Programa Presupuestal	Gasto Corriente (A través de: Producto, Actividad Acción) y Gasto de Capital (a través de Proyecto)
5. NN de 6 a 11 años de edad acceden y concluyen en la edad normativa una Educación Primaria de calidad, intercultural, inclusiva con cultura ambiental y libre de violencia	El 70% de NN que cursan el segundo grado de primaria alcanza un nivel suficiente de comprensión de textos y matemática.	0090: Logros de aprendizaje de estudiantes de la educación básica regular	No hay productos registrados Construcción/ ampliación / rehabilitación / equipamiento de instituciones educativas. Desarrollo de capacidades Construcción de cerco perimétrico de la institución educativa de inicial y/o primaria
6. NN y adolescentes se encuentran protegidos frente al trabajo infantil.	NNA se encuentran protegidos frente al trabajo infantil.	No hay programa presupuestal registrado	No hay productos registrados
Objetivo 3: Consolidar el crecimiento y desarrollo integral de las y los adolescentes de 12 a 17 años de edad	Resultados	Programa Presupuestal	Gasto Corriente (A través de: Producto, Actividad Acción) y Gasto de Capital (a través de Proyecto)
7. Las y los adolescentes acceden y concluyen en la edad normativa una Educación Secundaria de calidad, intercultural, inclusiva, con cultura ambiental y libre de violencia.	La mitad de los estudiantes peruanos con 15 años edad alcanza el nivel 3 en comprensión lectora, matemáticas y ciencias evaluados con la prueba PISA.	0090: LOGROS DE APRENDIZAJE DE ESTUDIANTES DE LA EDUCACION BASICA REGULAR	No hay productos registrados Construcción/ ampliación / rehabilitación / equipamiento de instituciones educativas. Desarrollo de capacidades Construcción de cerco perimétrico de la institución educativa de inicial y/o primaria

Categorías del PNAIA 2012-2021		Categorías Presupuestales donde participan los Gobiernos Locales	
Matriz de Articulación: Participación de los Gobiernos Locales en el PNAIA 2012-2021			
8. Las y los adolescentes se encuentran protegidos frente al trabajo peligroso.	Erradicar el trabajo peligroso realizado en adolescentes aún dentro de la edad laboral permitida.	No hay programa presupuestal registrado	No hay productos registrados No hay productos registrados
9. Las y los adolescentes postergan su maternidad y paternidad hasta alcanzar la edad adulta.	Reducir en un 20% el embarazo adolescente.	0002: Salud Materno Neonatal	3033288: Municipios saludables que promueven salud sexual y reproductiva 3033289: Comunidades saludables que promueven salud sexual y reproductiva 3033290: Instituciones educativas saludables promueven salud sexual y reproductiva 3033412: Familias saludables informadas respecto de su salud sexual y reproductiva Construcción / ampliación / equipamiento de establecimientos de salud No hay proyectos registrados
10. Las y los adolescentes disminuyen el consumo de drogas legales e ilegales	Se reducen en 5% la prevalencia anual del consumo de drogas legales e ilegales en la población escolar de secundaria.	0051: Prevención y tratamiento del consumo de drogas	3000095: Población informada, orientada y aconsejada sobre el consumo de drogas 3000097: Población general incrementa su conocimiento y percepción de riesgo sobre el consumo de drogas No hay proyectos registrados
11. Las y los adolescentes involucrados en conflictos con la ley penal disminuyen.	Reducir la tasa de adolescentes que se encuentran en conflicto con la Ley Penal.	0032: Lucha contra el terrorismo	No hay productos registrados No hay productos registrados
12. Se reducen la infección de VIH y SIDA en las y los adolescentes.	Reducir la incidencia del VIH en adolescentes. 100% de los adolescentes con diagnóstico de VIH reciben el tratamiento de forma gratuita, oportuna y continua.	0016: TBC- VIH- SIDA	3043952: Familia con prácticas saludables para la prevención de VIH/SIDA y tuberculosis 3043954: agentes comunitarios que promueven prácticas saludables para prevención de VIH/SIDA y tuberculosis Mejoramiento y desarrollo de capacidades para la prevención y control de la TBC Mejoramiento de capacidades de prevención y control de infecciones de transmisión sexual VIH-SIDA
13. Las y los adolescentes acceden a una atención de salud de calidad con pertinencia cultural.	Incrementar la atención integral y diferenciada de las y los adolescentes.	No hay programa presupuestal registrado	No hay productos registrados No hay productos registrados
14. Las y los adolescentes no son objeto de explotación sexual.	Disminuir el número de niñas, niños y adolescentes que se encuentran en situación de explotación sexual.	No hay programa presupuestal registrado	No hay productos registrados No hay productos registrados

Categorías del PNAIA 2012-2021		Matriz de Articulación: Participación de los Gobiernos Locales en el PNAIA 2012-2021			Categorías Presupuestales donde participan los Gobiernos Locales	
Objetivo 4: Garantizar la protección de las niñas, niños y adolescentes de 0 a 17 años de edad	Resultados	Metas	Programa Presupuestal	Gasto Corriente (A través de: Producto, Actividad Acción) y Gasto de Capital (a través de Proyecto)	Gasto de Inversión (Proyectos)	
15. NNA tienen asegurado el derecho al nombre y a la identidad de manera universal y oportuna.	Se reduce la deserción escolar de NNA con discapacidad que asisten a los Centros de Educación Básica Especial.	Se universaliza el DNI para los NNA.	0079: Acceso de la población a la identidad	No hay productos registrados		
		Se incrementa el porcentaje de niñas y niños con alguna discapacidad, detectados y atendidos por los Establecimientos de Salud (EES) durante los tres primeros años de vida.	0106: Inclusión de niños, niñas y jóvenes con discapacidad en la educación básica y técnico productiva	No hay productos registrados		
17. NNA están protegidos integralmente ante situaciones de trata (sexual, laboral, mendicidad).	Disminuye el número de casos de NNA víctimas de situaciones de trata de personas.		No hay programa presupuestal registrado	No hay productos registrados	Total/ Nivel de Gobierno/ Gobierno Local/ Municipalidades/ Departamento/ Provincial/ Municipalidad/ Función/ Protección Social/ Categoría Presupuestal/ Asignaciones Presupuestarias que no resultan en productos/ División Funcional/ Asistencia Social (*)	
			No hay programa presupuestal registrado	No hay productos registrados		
18. NNA participan en el ciclo de políticas públicas que les involucran o interesan.	NNA participan en el ciclo de políticas públicas en temas que les involucran o interesan en 25% de los Gobiernos Locales, el año 2016.		No hay programa presupuestal registrado	No hay productos registrados		
			No hay programa presupuestal registrado	No hay productos registrados		

Matriz de Articulación: Participación de los Gobiernos Locales en el PNAIA 2012-2021		Categorías Presupuestales donde participan los Gobiernos Locales	
Categorías del PNAIA 2012-2021	Categorías Presupuestales	068: Reducción de la vulnerabilidad y atención de emergencias por desastres	Total/ Nivel de Gobierno/ Gobierno Local/ Municipalidades/ Departamento/ Provincia/ Municipalidad/ Categoría Presupuestal/ 068: Reducción de la vulnerabilidad y atención de emergencias por desastres/ Productos o Proyectos
19. NNA son menos vulnerables en situaciones de emergencia y desastre.	NNA en situaciones de emergencia y desastre son los primeros en ser atendidos.	3000169: Población con prácticas seguras en salud frente a ocurrencia de peligros naturales 3000179: Población recibe bienes de ayuda humanitaria en casos de emergencias 3000432: Entidades con fortalecimiento de capacidades en comunicación y sensibilización social en gestión reactiva del riesgo de desastres 3000433: Entidades con fortalecimiento de capacidades en manejo de desastres 3000434: Entidades que incorporan el desarrollo de la red de alerta temprana 3000435: Entidades con capacidades para la preparación y monitoreo ante emergencias por desastres 3000438: Capacidades complementarias para la atención en salud frente a emergencias y desastres 3000444: Población y sus medios de vida con capacidades de resistencia ante inundaciones 3000445: Población y sus medios de vida con capacidades de resistencia ante flujos en quebradas y laderas Construcción / reforzamiento / ampliación de redes ribereñas Encauzamiento de ríos Construcción / Mejoramiento de zonas vulnerables frente a desastres. Construcción / fortalecimiento de muros de contención y/o canales de ríos, quebradas. Construcción / instalación de servicios de prevención y protección frente a inundaciones.	
20. Se reduce el número de NNA víctimas de violencia familiar y escolar.	Se reduce el número de NNA que son víctimas de violencia familiar y escolar.	0080: Lucha contra la violencia familiar	No hay productos registrados No hay proyectos registrados Construcción de casa albergue para niños y mujeres que son víctimas de violencia familiar/ Construcción de la casa del niño y la mujer
21. Se reduce el número de NNA víctimas de violencia sexual.	Se reduce el número de niñas, niños y adolescentes que son víctimas de violencia sexual.	0080: Lucha contra la violencia familiar	No hay productos registrados No hay productos registrados
22. NNA sin cuidados parentales se integran a una familia.	Un tercio de las NNA sin cuidados parentales se reintegran a su seno familiar o se integran a un grupo familiar de manera definitiva.	No hay programa presupuestal registrado	No hay productos registrados No hay productos registrados

Categorías del PNAIA 2012-2021		Matriz de Articulación: Participación de los Gobiernos Locales en el PNAIA 2012-2021		Categorías Presupuestales donde participan los Gobiernos Locales	
23. NNA no participan en conflictos internos	No hay NNA participando voluntariamente o por la fuerza en conflictos internos en el país.	No hay programa presupuestal registrado	No hay productos registrados		
	Ninguna NNA fallecerá de tuberculosis en el Perú.	0016: TBC- VIH- SIDA	No hay productos registrados		
24. Ninguna niña, niño o adolescente fallecerá de Tuberculosis en el Perú.			3043950: Monitoreo, supervisión, evaluación y control de VIH/ SIDA- tuberculosis	Total/ Nivel de Gobierno/ Gobierno Local/ Municipalidades/ Departamento/ Provincia/ Municipalidad/ Categoría Presupuestal/ 0016: TBC- VIH- SIDA / Productos o Proyectos	
			3043952: Familia con prácticas saludables para la prevención de VIH/SIDA y tuberculosis		
			3043963: Control y tratamiento preventivo de contactos de casos tuberculosis (general, indígena, privada de su libertad)		
			3043965: Persona que accede al EESS y recibe tratamiento oportuno para tuberculosis esquemas 1, 2, no multidrogo resistente y multidrogo resistente		
			Mejoramiento y desarrollo de capacidades para la prevención y control de la TBC		
			Mejoramiento de capacidades de prevención y control de infecciones de transmisión sexual VIH-SIDA		
25. Todas las niñas, niños y adolescentes cuentan con un seguro de salud.	100% de NNA cuentan con seguro de salud	No hay programa presupuestal registrado	No hay productos registrados		
	100% de NNA usuarios de programas sociales (en situación pobreza y pobreza extrema) tienen acceso a los paquetes de atención integral en salud aprobado y financiado.	0049: Programa nacional de apoyo directo a los más pobres	No hay productos registrados		
			3000092: Hogares juntos acceden al incentivo monetario por cumplir compromisos asumidos en salud- nutrición y/o educación de sus niños afiliados hasta los 14 años de edad	Total/ Nivel de Gobierno/ Gobierno Local/ Municipalidades/ Departamento/ Provincia/ Municipalidad/ Categoría Presupuestal/ 0049: Programa nacional de apoyo directo a los más pobres / Productos o Proyectos	
			Construcción de casa de la mujer y niño / Construcción de locales comunales / Construcción de locales multiusos		

Elaboración: MCLCP

(*) Esta ruta se realiza a partir del clasificador funcional del gasto público y para incorporar los proyectos o productos, se debe de analizar la relación con el resultado y meta del PNAIA.

3 Oportunidades de inversión de los gobiernos locales para la atención de niñas, niños y adolescentes

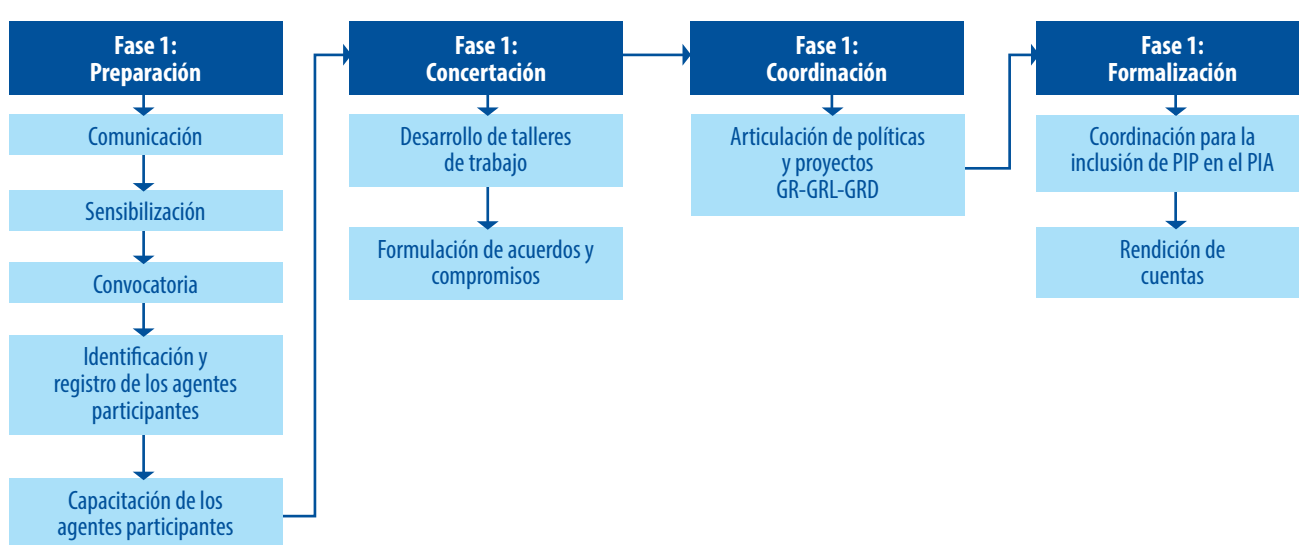
Como se ha podido ver en el capítulo anterior, la presencia de los Gobiernos Locales en el marco del PNAIA 2012-2021 supone el concurso de apuestas políticas y compromisos presupuestales cuyos recursos apuntan a mejorar la calidad de vida de los niños, niñas y adolescentes del país. En esa línea de interés, queremos presentar en este capítulo dos instrumentos de gestión que permiten a los Gobiernos Locales gestionar de manera más eficaz y participativa la atención a esta población a través del Presupuesto Participativo Basado en Resultados y el Plan de Incentivos Municipales.

a. El Presupuesto Participativo Basado en Resultados

Se trata, en primer lugar, de un instrumento social y político sobre el cual las autoridades regionales y locales y la sociedad organizada y debidamente representada definen a través de la participación social qué se quiere lograr, cómo y en qué se van a orientar los recursos, teniendo como principal referente los objetivos, resultados y metas del Plan de Desarrollo Concertado del distrito, provincia o región.

Es además un instrumento de gestión en la medida que cuenta con procedimientos y pasos claves donde se definen cuatro fases a seguir: Preparación, Concertación, Coordinación y Formalización.

Fases del Presupuesto Participativo Basado en Resultados



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

Elaboración: Guía del Presupuesto Participativo basado en Resultados (PRODESCENTRALIZACIÓN)

b. El Plan de Incentivos Municipales

Como lo señala el Ministerio de Economía y Finanzas, el Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal (PI) es un instrumento de Presupuesto por Resultados (PpR), cuyo objetivo principal es impulsar reformas que permitan lograr el crecimiento y el desarrollo sostenible de la economía local y la mejora de su gestión, en el marco del proceso de descentralización y mejora de la competitividad.

El Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal (PI) fue creado mediante Ley N° 29332, modificado mediante Decreto de Urgencia N° 119-2009 e incorporado en las Leyes de Presupuesto del Sector Público de los años sucesivos. El PI implica una transferencia de recursos condicionada al cumplimiento de metas que deben alcanzar las municipalidades en un período de tiempo determinado.

¿Qué es el Plan de Incentivos Municipales?

Es un instrumento del Presupuesto por Resultados (PpR)

Brinda transferencias condicionadas del Gobierno Nacional a los Gobiernos Locales

Son recursos adicionales al presupuesto municipal, condicionados al cumplimiento de metas.

Las metas deben de ser alcanzadas en un periodo de tiempo señalado.

Para el cumplimiento de metas es clave la articulación intersectorial y de cooperación.

Permite ingresar a nueva lógica de programación y subvención.

Es una ventana de oportunidad para comprometer la participación de los Gobiernos Locales en la implementación del PNAIA en la medida que hay metas asociadas al plan.

Cabe señalar que las metas varían en función de las carencias, necesidades y potencialidades de cada grupo de municipalidades, para lo cual se ha establecido la siguiente clasificación:

- Municipalidades de Ciudades principales Tipo A.
- Municipalidades de Ciudades principales Tipo B.
- Municipalidades no consideradas Ciudades principales, con 500 o más viviendas urbanas.
- Municipalidades no consideradas Ciudades principales, con menos de 500 viviendas urbanas.

Mediante Decreto Supremo, cada año se aprueban los procedimientos para el cumplimiento de metas y la asignación de los recursos del Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal.

Fines y Objetivos del Plan de Incentivos Municipales

1. Incrementar los niveles de recaudación de los tributos municipales, fortaleciendo la estabilidad y eficiencia en la percepción de los mismos.
2. Mejorar la ejecución de proyectos de inversión, considerando los lineamientos de política de mejora en la calidad del gasto.
3. Reducir la desnutrición crónica infantil en el país.
4. Simplificar trámites generando condiciones favorables para el clima de negocios.
5. Mejorar la provisión de servicios públicos.
6. Prevenir riesgos de desastres.

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

Podemos ver a través del siguiente esquema la articulación entre las metas del Plan de Incentivos con el Programa Presupuestal Articulado Nutricional:

Finalidad del PAN a las que los Gobiernos Locales pueden asignar recursos en el SIF.

33246

Municipios saludables promueven el cuidado infantil y la adecuada alimentación.

33249

Comunidades saludables promueven el cuidado infantil y la adecuada alimentación.

33252

Hogares con "Cocinas Mejoradas"

33308

Desinfección y/o tratamiento del agua para el consumo humano.

Metas del Plan de Incentivos

Recaudación mínima impuesto predial

Formulación y ejecución presupuestal en Programa Articulado Nutricional

Cumplimiento CRED Óptimo

Número de niños afiliados al SIS

Registro Código Único de Identidad (CU) de nacimientos.

Número de niños identificados con DNI (0 a 5 años)

Implementación Sistema de Focalización de Hogares.

Fuente: GTZ. Rol de las Municipalidades en el PpR

Por ejemplo si una Municipalidad asigna recursos para la finalidad "Municipios saludables promueven el cuidado infantil y la adecuada alimentación" con ello podría contribuir a mejorar la cobertura del CRED y podría cumplir la meta relacionada al cumplimiento óptimo del CRED.

Es importante señalar que una de las metas propuestas para el 2013 está vinculada al Registro y Funcionamiento de la Defensoría Municipal del Niño y el Adolescente –DEMUNAS (Meta 42).



www.accionporlosninos.org.pe
postmaster@accionporlosninos.org.pe

