

Contenido

Presentación	7
Artículos	
Relaciones comerciales con la Unión Europea en el <i>Spaghetti-bowl</i> de la Comunidad Andina de Naciones ALAN FAIRLIE REINOSO	11
El Mercantilismo. Teoría, política e historia JORGE ROJAS	75
Los efectos de la política de liberalización del comercio exterior en el Perú durante el período 1990–1994 JORGE VEGA CASTRO	97
Análisis de los desequilibrios del sector externo. Aplicación al caso argentino LUIS N. LANTERI	169
Gasto público en educación, salud y nutrición de niños, niñas y adolescentes en el Perú (2000–2005) ISMAEL MUÑOZ PORTUGAL	219
¿Puede una expansión fiscal ser contractiva? La efectividad de la política fiscal y la sostenibilidad de la deuda pública WALDO MENDOZA	247
Notas y Debates	
Premio Nobel de la Paz al profesor Yunus y a Grameen Bank: ¿redescubriendo el microcrédito? JANINA LEÓN	283
John V. Murra (1916–2006), intérprete de la economía andina CARLOS CONTRERAS	293

Gasto público en educación, salud y nutrición de niños, niñas y adolescentes en el Perú (2000–2005)

Ismael Muñoz Portugal*

RESUMEN

La evolución del gasto público en nutrición, salud y educación de niños, niñas y adolescentes en el período 2000–2005 no ha seguido una tendencia similar al crecimiento del PBI para el mismo período en el Perú. Estos importantes rubros de la política pública en infancia y adolescencia no han sido fuertemente atendidos con los mayores recursos recaudados por el Estado, en particular el de nutrición que tuvo cada vez menos recursos del gasto público en proporción al crecimiento que experimentó el PBI en dicho período de estudio. Con las cifras encontradas en el SIAF se ha construido la estructura del gasto público en los rubros antes señalados, según las funciones presupuestales de gasto, lo que ha establecido una base que permite proponer mejoras en la política pública de formación de capital humano desde la infancia.

Palabras clave: *gasto social, salud, nutrición, educación, infancia, adolescencia, Perú, presupuesto público*

ABSTRACT

The evolution of fiscal spending in nutrition, health and education of children and adolescents between 2000–2005, has not been following the same pattern of growth as that of GDP in the same period of time in Peru. These important components of public policy in childhood and adolescence have not been properly attended with the larger resources collected by the State, specially in the nutrition area given that fiscal real expenditure in that area fell in spite of the rapid growth of GDP during

* Profesor del Departamento de Economía y coordinador del Programa de Gobernabilidad y Gerencia Política de la Pontificia Universidad Católica del Perú. El autor agradece el importante aporte de Humberto Ortiz Ruiz y Milagros Deza Delgado en la elaboración del presente documento, presentado como ponencia en la X Conferencia Nacional sobre Desarrollo Social, Lima, septiembre del 2005.

the period of our study. With the figures found in the SIAF, the structure of public expenditure in the indicated components has been constructed, according to the expenditure budgetary functions, allowing us to establish a base that allows us to make proposals on improvements in public policy in the formation of the human capital since childhood.

Keywords: *social expenses, health, nutrition, education, childhood, adolescence, Peru, public budget*

Introducción

Desde hace varios años, y por diversos medios, la sociedad civil peruana ha expresado su preocupación por el grave problema que trae el incremento del servicio de la deuda externa y el descuido de la deuda social con la población en situación de pobreza. A estos dos temas se añadió la imperiosa necesidad de realizar una reforma tributaria para contribuir a la reducción de la pobreza. Hoy estamos ante el desafío de hacer que el Estado priorice la inversión social en los niños y niñas desde el momento mismo de su nacimiento, lo cual permitirá que avancemos realmente en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

La pobreza sigue estando por encima del 50% a lo largo de los últimos quince años y, en términos absolutos, el número de pobres ha aumentado a pesar de pequeñas reducciones porcentuales en la pobreza, dado que la población también aumenta. Existe una deuda social que debe ser pagada con el aporte de todos, en especial de quienes tienen más posibilidades de contribuir.

El mismo Estado peruano reconoce que hay una deuda social muy grande, pues señala que el déficit de consumo al año es de 12,667 millones de nuevos soles para el año 2004 y el déficit alimentario, de 2,610 millones de nuevos soles para el mismo año (MEF 2004: 21). Esta situación que coloca en riesgo el capital humano de nuestro país debe ser revertida en el plazo más corto por ser un asunto no solo de defensa de la competitividad, sino también de justicia y de derecho al desarrollo.

El presupuesto de la República es el instrumento más importante de gestión, en el cual se concretan y ponen en evidencia las políticas de Estado. Cada año se hacen cambios marginales en la estructura presupuestaria, pero una administración o gobierno con coraje puede incorporar cambios sustantivos que contribuyan en la prioridad del desarrollo humano nacional.

Una propuesta de varias organizaciones de sociedad civil ha sido que el servicio de la deuda externa se reduzca hasta llegar a un 15% del presupuesto, como máximo, a fin de aumentar la inversión social. Era y es necesario negociar activamente con los acreedores, lo cual daría lugar a un reperfilamiento y recalendarización del pago anual de la deuda, sin que haya daño para el Perú por aumento de intereses o de sanciones que eleven el riesgo-país. En forma inicial, parte de este proyecto se hizo con el ahorro de aproximadamente 350 millones de dólares por año entre 2005 y 2009, logrados por una negociación de reperfilamiento de la deuda con el Club de París en el 2005 (MEF 2005: 5); pero es insuficiente para lo que se requiere en inversión social.

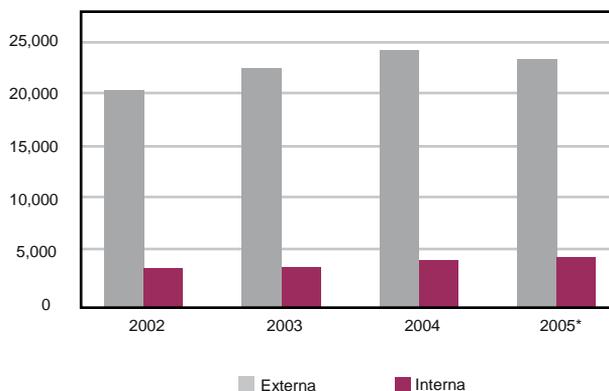
En el contexto del Perú, el principal objetivo del Estado debe ser la reducción de la pobreza. El déficit alimentario que hay en la población pobre es alarmante y es preciso revertirlo, lo mismo en el terreno de la salud y la educación. En la medida que haya crecimiento y que la reducción del servicio de la deuda esté vinculada con la reducción de la pobreza y esta a su vez al logro de la gobernabilidad democrática, habremos avanzado fuertemente en nuestra integración como país.

1. Deuda pública

La deuda pública peruana, externa e interna, registró al 31 de junio de 2005, un saldo de US\$ 28,446 millones de dólares. El monto adeudado por el sector público ha ido en aumento en los últimos años, por lo que se registró una tasa de crecimiento de 5% para el período 2002–2005.

Gráfico 1
Saldo de la deuda pública

Acumulado al 31 de diciembre de cada año (millones de dólares)



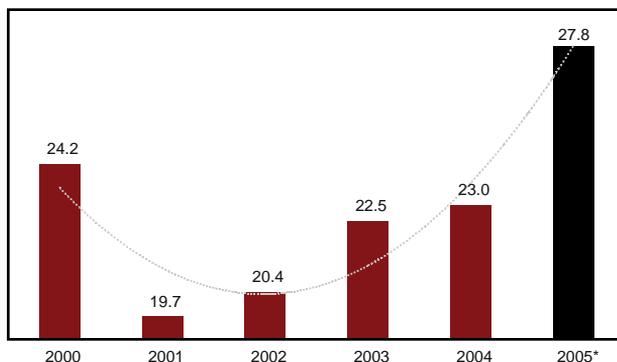
Fuente: MEF

* Saldo al 31 de junio de 2005.

El peso de la deuda pública en el presupuesto, es decir, el porcentaje del gasto destinado a pago de intereses y amortizaciones, también ha ido en aumento por lo que se registra un crecimiento de 2.8% anual. Se estima que, para el 2005, el servicio de la deuda represente el 27.8% del gasto público total.

Veamos este incremento del peso proporcional del servicio de la deuda pública en el siguiente gráfico:

Gráfico 2
Peso del servicio de la deuda pública 1/
Porcentaje con respecto al gasto público total



Fuente: SIAF

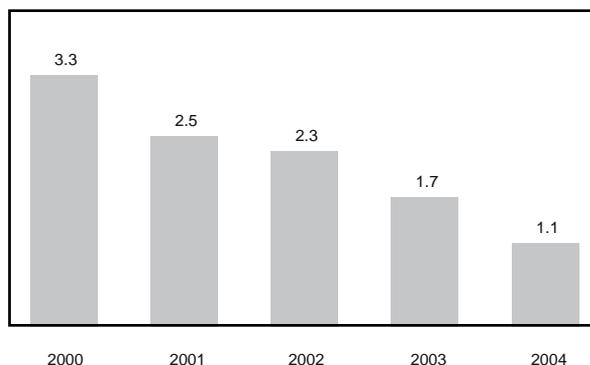
* Monto presupuestado

1/ Se consideran gastos en administración de deuda interna y externa. Para los años 2002 y 2005 se considera gasto del Gobierno Nacional y Regional (no incluye Gobiernos Locales)

2. Déficit fiscal

La tendencia decreciente del déficit fiscal ha sido una característica del período 2000–2004. Para el año 2005 se ha programado un déficit menor al del 2004, lo cual significa que las necesidades de endeudamiento serán menores.

Gráfico 3
Déficit del sector público no financiero
Como porcentaje del PBI

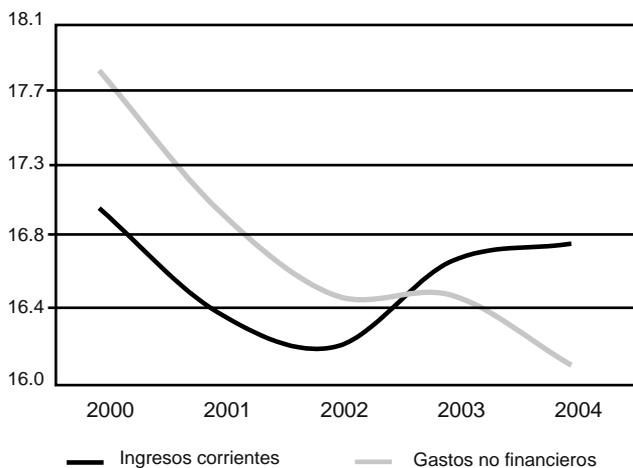


Fuente: BCRP

El déficit del sector público no financiero, que incluye las operaciones del Gobierno Central y de las empresas estatales no financieras, ha mostrado esta tendencia claramente decreciente en los últimos cuatro años. Este resultado se debe principalmente al incremento de los ingresos fiscales provenientes de la recaudación tributaria, y a una disminución y reorientación del gasto público.

Los gastos no financieros del Gobierno Central, definidos como los gastos corrientes y los de capital, sin tomar en cuenta los gastos para el pago del servicio de deuda, han disminuido marcadamente desde el año 2000. Por su parte, los ingresos corrientes del Gobierno Central han venido incrementándose a partir del 2002, después de haber experimentado una caída brusca en el 2000 y 2001. Esto implica que, desde mediados del 2002, el Gobierno Central pasó de tener un déficit sistemático a experimentar un superávit sostenido.

Gráfico 4
Gobierno Central
Como porcentaje del PBI



Fuente: BCRP

Nota: los gastos no financieros incluyen gastos corrientes y de capital.

3. El presupuesto del 2006

Se ha proyectado para el 2006 un déficit fiscal de 1% sobre el PBI, una tasa de inflación de 2.5%, además de un aumento en las exportaciones hasta 16,314 millones de dólares y una tasa de crecimiento económico de 5% (MEF 2005: 8).

El presupuesto de apertura del 2006 será de 50,692 millones de soles, superior en 3.2% al de 2005. En cuanto a los ingresos tributarios, un 30% corresponde a impuestos directos y un 70%, impuestos indirectos. La estructura de acopio de tributos en el país sigue mostrando un problema grave de equidad, pues los impuestos indirectos gravan a todos por igual, sean pobres o ricos. Un dato importante es que la recaudación por canon y sobrecanon crecerá en 90%, lo que refleja un auge de la actividad extractiva, principalmente minera.

El servicio de la deuda pública está en 22%. El monto a pagar es menor que en el 2005 en aproximadamente 1,900 millones de nuevos soles, esto es resultado del efecto principal del reperfilamiento, el cual deja recursos que debieran ser usados eficientemente y con prioridad clara en la inversión social en niños y niñas, pobres y rurales. Sin embargo, por las cifras generales expuestas ante el Congreso, los montos principales de aumentos serán para gastos corrientes en incrementos de salarios y pensiones, incluso en posibles mayores aumentos al sector del Poder Judicial y de profesores universitarios.

La política pública que priorice el desarrollo humano en infancia y adolescencia no está presente en el nuevo presupuesto, pues sigue la misma estructura de los anteriores. Incluso las debilidades e inequidades presupuestales pueden agravarse en el 2006 si la pugna actual de los más fuertes y organizados triunfa sobre los más débiles y sin voz.

4. Gasto público en niños, niñas y adolescentes (2000–2005)

4.1 Sobre el gasto público (véase cuadro 1)

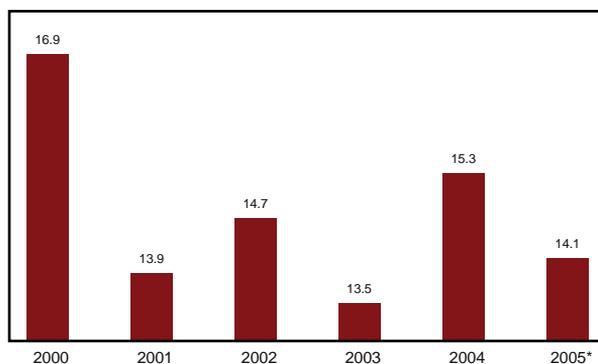
Los gastos por concepto de deuda pública, externa e interna, y previsión social (pago a cesantes y jubilados) representan, en

promedio, el 42% del gasto público total para el período 2000–2005. Mientras que, por otro lado, las funciones que se refieren a educación, nutrición y salud, es decir, Educación y Cultura, Asistencia y Previsión Social (sin el componente previsional) y Salud y Saneamiento, representan en promedio el 30.4% del gasto público para el período 2000–2005.

De las tres funciones, Educación y Cultura es la más importante y representa el 17% del gasto público, seguida por Salud y Saneamiento, y Asistencia y Previsión social con 8.7% y 4.8%, respectivamente. Para el 2005, el gasto destinado a Educación y Cultura, Asistencia y Previsión Social, y Salud y Saneamiento ha decrecido en 3.8%, 14.1% y 5.7%, respectivamente, debido en gran parte al mayor pago por concepto de servicio de deuda, que aumentó en 23%.

Por otro lado, en el período 2000–2005, el gasto en educación, salud y nutrición de niños, niñas y adolescentes representa cerca de 15% del gasto público total en promedio. El porcentaje de dicho gasto público ha variado a lo largo del período; si bien ha crecido a un ritmo de 2.8% anual, su comportamiento ha sido muy volátil (alta dispersión). Se espera que para el 2005 dicho gasto experimente una caída de 5.8%.

Gráfico 5
Gasto en educación, salud y nutrición de niños y adolescentes 1/
 Como porcentaje del gasto público total



Fuente: SIAF

* Monto presupuestado

1/ Para el 2004 y 2005 solo se considera el Gobierno Nacional y Regional. Para dichos años, se ha realizado un ajuste para considerar el monto asignado al programa de Vaso de Leche

Cuadro 1
Gasto público según función^{1/}
(millones de nuevos soles de 1994)

Función	2000	2001	2002	2003	2004	2005*
Administración y Planeamiento Administración de Deuda Externa e Interna	4,522.9	4,372.2	4,605.9	5,837.4	5,754.2	7,078.2
Asistencia y Previsión Social Previsión Cesante y Jubilado	3,245.2	4,099.1	4,710.2	4,604.5	4,905.4	4,894.1
Educación y Cultura	3,492.6	3,469.3	3,830.0	4,110.8	4,428.8	4,261.4
Defensa y Seguridad Nacional	58.7	3,082.0	2,867.8	2,991.8	2,848.5	2,870.5
Salud y Saneamiento	1,723.4	1,925.7	2,042.9	2,036.6	2,231.3	2,104.5
Administración y Planeamiento- Resto	1,508.7	1,365.9	954.5	915.0	1,035.1	805.2
Transporte	901.6	805.4	771.6	922.5	938.3	752.8
Asistencia y Previsión Social- Resto	1,045.7	1,037.1	802.6	2,353.8	763.6	656.2
Justicia	458.1	482.5	508.2	582.4	619.7	601.0
Agraria	817.7	747.2	664.7	558.6	538.4	481.3
Relaciones Exteriores	244.1	235.1	224.3	251.5	219.6	219.4
Energía y Recursos Minerales	173.3	164.4	91.0	162.3	155.8	171.9
Trabajo	30.1	23.4	99.5	168.8	160.9	136.9
Legislativa	160.8	156.3	165.9	160.1	132.6	129.6
Vivienda y Desarrollo Urbano	96.4	76.8	70.8	70.7	71.7	123.0
Industria, Comercio y Servicios	81.1	68.3	64.6	72.9	99.6	97.7
Comunicaciones	42.6	29.0	23.5	44.9	38.0	59.3
Pesca	65.6	74.3	65.3	60.6	56.7	57.4
Gasto total	18,668.5	22,214.1	22,563.0	25,905.3	24,998.0	25,500.4
% del gasto destinado a Educación y Cultura	18.7	15.6	17.0	15.9	17.7	16.7
% del gasto destinado a Salud y Saneamiento	9.2	8.7	9.1	7.9	8.9	8.3
% del gasto destinado a Asistencia y Previsión Social-Resto	5.6	4.7	3.6	9.1	3.1	2.6
% en los tres rubros	33.5	29.0	29.6	32.8	29.7	27.5

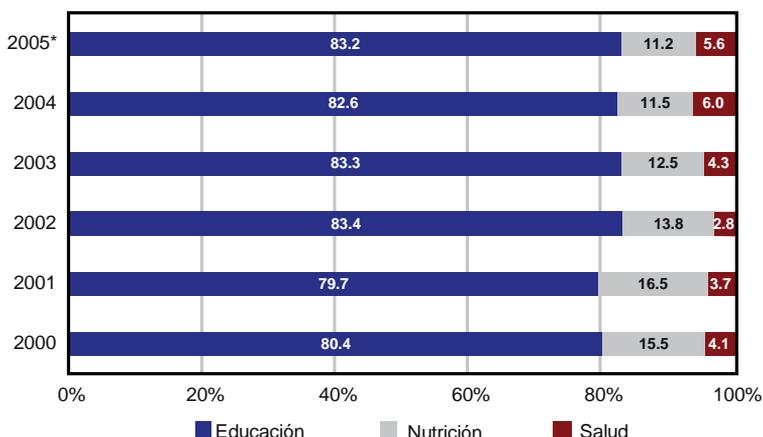
^{1/} Para los años 2004 y 2005 se considera gasto del Gobierno Central y Regional.

* Monto presupuestado.

Fuentes: Elaboración propia con base en BCRP, MEF y SIAF.

Ciertamente, el gasto en educación resulta el más importante, puesto que significa un 82% en promedio del gasto total destinado a niños, niñas y adolescentes, mientras que el gasto en salud solo representa el 4%. Esto se puede apreciar claramente en el gráfico siguiente:

Gráfico 6
Gasto en educación, salud y nutrición de niños y adolescentes 1/
 Participación en el gasto público de niños y adolescentes



Fuente: SIAF

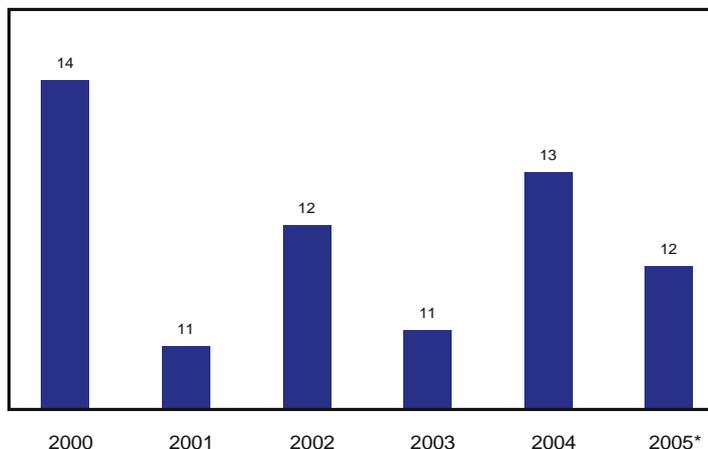
* Monto presupuestado

1/ Para el 2004 y 2005 solo se considera el Gobierno Nacional y Regional. Para dichos años se ha realizado un ajuste para considerar el monto asignado al programa de Vaso de Leche.

4.2 Gasto en educación de niños, niñas y adolescentes

El gasto en educación es el rubro más importante dentro del gasto público destinado a niños, niñas y adolescentes, de modo que crece a un ritmo de 6.4% anual; sin embargo ha experimentado una alta volatilidad. Se espera que para el 2005 el gasto en educación se contraiga alrededor de 5%.

Gráfico 7
Gasto público destinado a educación de niños y adolescentes
Como porcentaje del gasto público total 1/



Fuente: SIAF

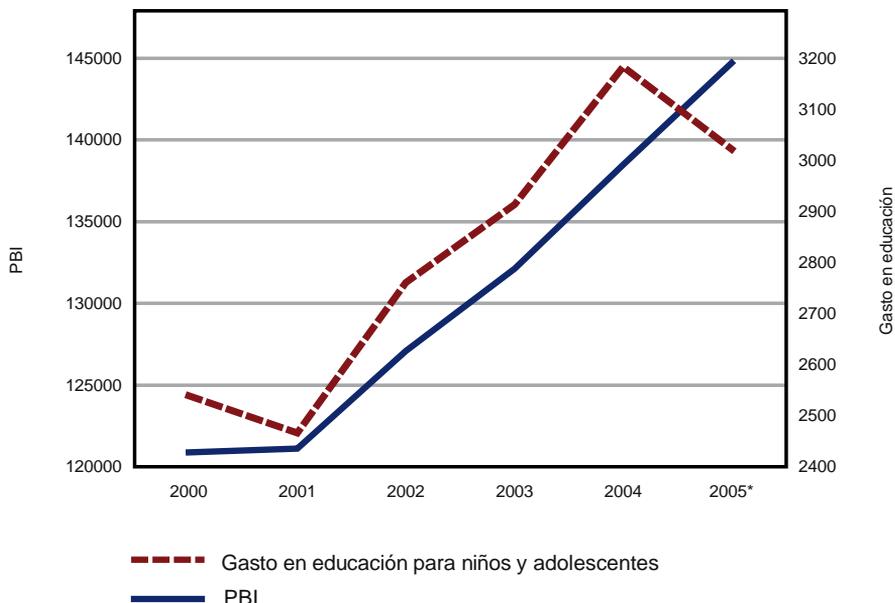
* Monto presupuestado.

1/ Para el 2004 y 2005 se considera el Gobierno Nacional y Regional.

El gasto en educación ha mantenido relación positiva con el crecimiento del producto en el período 2001–2004. Sin embargo, el año 2005 no parece que seguirá la misma tendencia, dado que el producto crecerá, pero el gasto presupuestado en soles constantes sufre una caída. Los fuertes gastos financieros que han sido presupuestados pueden explicar esta disminución, lo cual hacía previsible que se repita los siguientes años.

El reperfilamiento de la deuda externa con el Club de París, hecho a inicios de 2005, puede haber contrarrestado esta probable tendencia, por la que creciendo económicamente no se eleva igualmente el imprescindible gasto en educación.

Gráfico 8
PBI y el gasto en educación de niños y adolescentes 1/
 Millones de nuevos soles de 1994



Fuente: SIAF

* Monto presupuestado.

1/ Para el 2004 y 2005 se considera el Gobierno Nacional y Regional.

Según la información disponible, para el período 2000–2005, el gasto en educación primaria y secundaria representa alrededor de 86% en promedio del gasto en educación de niños, niñas y adolescentes, siendo los rubros de gasto más importantes. Se espera que el gasto en educación primaria se reduzca en 7.6% para el 2005, lo que explicaría la contracción esperada del gasto en educación. Esta situación representa un serio riesgo para la infancia peruana.

Sin embargo, también caen los otros gastos educativos en diferentes programas del pliego como son: edificaciones escolares, educación especial, educación inicial y, levemente, el gasto en educación secundaria. Lo que también denominamos inversión en infancia y adolescencia en el plano educativo cae en soles constantes en el 2005 (véase cuadro 2).

Esta situación es un atentado contra la seguridad humana del país y reduce las posibilidades de construir futuro por parte de las nuevas generaciones. Es preciso revertir esta absurda decisión gubernamental y replantearse la inversión en educación como formación de capital humano desde el primer año de vida de los niños peruanos.

Cuadro 2
Gasto en educación de niños y adolescentes según programa^{1/}
(millones de nuevos soles de 1994)

Programa	2000	2001	2002	2003	2004	2005*
Edificaciones escolares	31.3	32.9	47.1	37.7	43.1	39.1
Educación especial	28.7	29.8	33.3	34.8	45.7	35.8
Educación inicial	292.0	273.2	326.7	344.8	341.2	309.3
Educación primaria	1,274.3	1,179.9	1,295.3	1,359.9	1,483.4	1,371.0
Educación secundaria	912.7	950.1	1,058.6	1,136.7	1,270.0	1,267.0
Paquetes educativos	0.04					0.05
Gasto en educación de niños y adolescentes	2,538.9	2,465.9	2,761.0	2,913.9	3,183.3	3,022.2
Gasto total	18,668.5	22,214.1	22,563.0	25,905.3	24,998.0	25,500.4
% gasto destinado a la educación de niños y adolescentes	13.6	11.1	12.2	11.2	12.7	11.9
PBI	120,881	121,104	127,086	132,119	138,474	144,705

* Monto presupuestado.

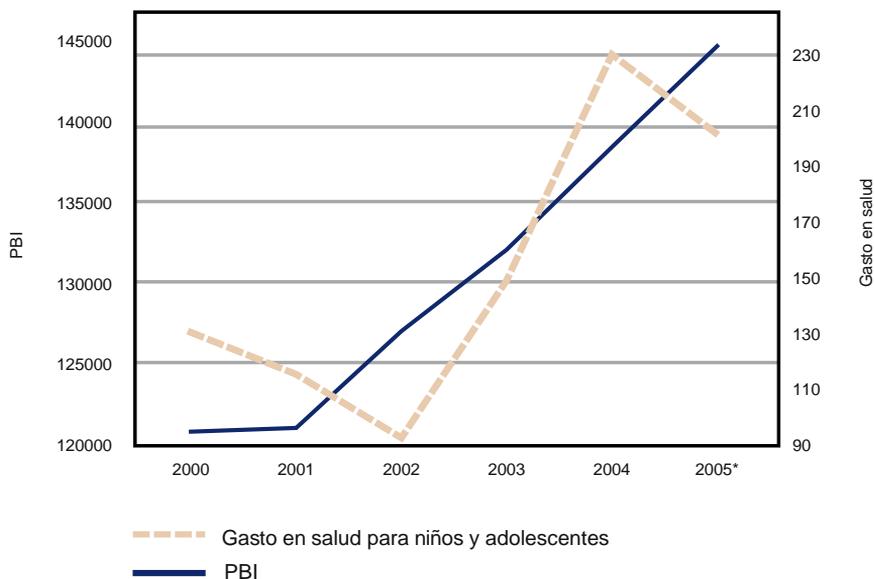
^{1/} Para el 2004 y 2005 solo se considera el Gobierno Nacional y Regional.

Fuente: SIAF.

4.3 Gasto en salud de niños, niñas y adolescentes

Durante el último quinquenio, el gasto público en salud destinado a niños, niñas y adolescentes ha seguido la misma tendencia creciente que el PBI. En dicho período, el gasto en salud de niños, niñas y adolescentes, en términos constantes (nuevos soles de 1994), experimentó un crecimiento de 54.5%, mientras que el PBI aumentó en 19%.

Gráfico 9
PBI y el gasto en salud de niños y adolescentes 1/
 Millones de nuevos soles de 1994



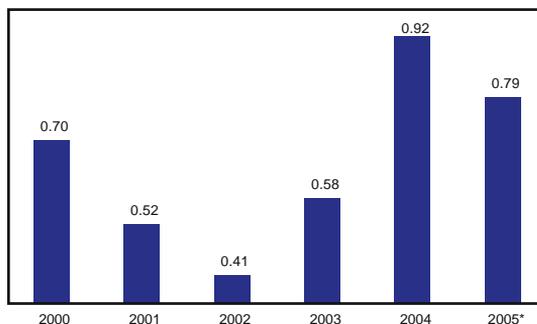
Fuente: SIAF

* Monto presupuestado.

1/ Para el 2004 y 2005 se considera el Gobierno Nacional y Regional.

El gasto público destinado a salud de niños, niñas y adolescentes como porcentaje del gasto público total presentó una tendencia decreciente hasta el 2002. A partir de este año, comenzó a recuperarse hasta llegar a un máximo en el 2004, equivalente a 0.92% del gasto público. El año 2005 se aprecia un presupuesto disminuido en este rubro de salud para la infancia y adolescencia peruana. Esto constituye también otro atentado contra los sectores más vulnerables del país y los que representan el futuro capital humano nacional.

Gráfico 10
Gasto público destinado a salud de niños y adolescentes 1/
 Como porcentaje del gasto público total



Fuente: SIAF

* Monto presupuestado.

1/ Para el 2004 y 2005 se considera el Gobierno Nacional y Regional.

Según pliego, el gasto realizado por el Ministerio de Salud se ha reducido drásticamente provocado principalmente por la caída en más del 80% del gasto en el Proyecto Vigía.¹ Sin embargo, el gasto total no se vio muy perjudicado debido a la creación del Seguro Integral de Salud (SIS) en el 2002, el cual se ha ido incrementando progresivamente desde entonces. El gasto realizado por el Instituto Nacional de Salud se ha mantenido relativamente constante durante estos cinco años.

La importancia del SIS dentro de un proyecto de desarrollo humano que tenga a la salud como componente vital es muy grande, pero debe estar al interior de un proyecto de reforma del sistema de salud en el país y de las políticas sociales en general. El objetivo primero debe ser salvar a los niños y niñas de la discapacidad física y mental a la que parecen estar sometidos por la ausencia de política pública o por la incapacidad gubernamental de dar prioridad política y presupuestal a la infancia desde el momento mismo del nacimiento. Lo errático del gasto en salud, medido en soles constantes, para niños, niñas y adolescentes se aprecia en el cuadro siguiente:

¹ El Proyecto Vigía está enfocado en la prevención, vigilancia y control de las enfermedades transmisibles emergentes y reemergentes, como la malaria, dengue, tuberculosis, infección por VIH-SIDA, fiebre amarilla, etcétera.

Cuadro 3
Gasto en salud de niños y adolescentes^{1/}
(millones de nuevos soles de 1994)

Pliego	2000	2001	2002	2003	2004	2005*
Ministerio de Salud	124.3	109.0	59.0	36.7	63.9	58.3
Instituto Nacional de Salud	6.3	6.6	5.9	7.1	5.1	5.4
Seguro Integral de Salud			27.9	105.6	161.4	138.1
Gasto en salud para niños y adolescentes	130.7	115.6	92.8	149.4	230.4	201.8
Gasto total	18,668.5	22,214.1	22,563.0	25,905.3	24,998.0	25,500.4
% gasto destinado a la salud de niños y adolescentes	0.70	0.52	0.41	0.58	0.92	0.79
PBI	120,881.0	121,104.0	127,086.0	132,119.0	138,474.0	144,705.3

* Monto presupuestado.

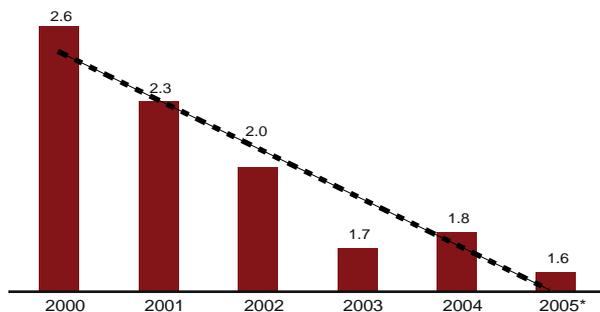
^{1/} Para el 2004 y 2005 solo se considera el Gobierno Nacional y Regional.

Fuente: SIAF.

4.4 Gasto en nutrición de niños, niñas y adolescentes

El gasto en nutrición destinado a niños, niñas y adolescentes ha tenido una evolución distinta en comparación con los rubros de educación y salud. Esto ha seguido una tendencia decreciente, pues de representar el 2.8% del gasto total en el 2000, se espera que en el 2005 solo represente el 1.6% del gasto.

Gráfico 11
Gasto público destinado a nutrición de niños y adolescentes
 Como porcentaje del gasto público total ^{1/}



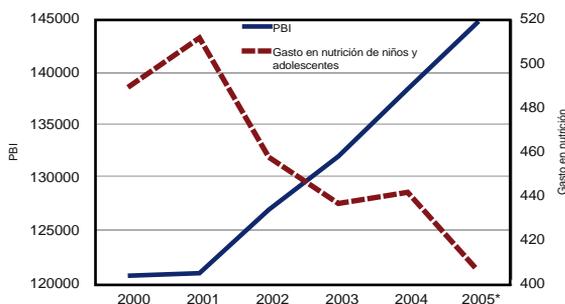
Fuente: SIAF

* Monto presupuestado.

^{1/} Para el 2004 y 2005 se considera el gasto del sector público central y regional. Para dichos años se ha realizado un ajuste para considerar el monto asignado al programa de Vaso de Leche.

Otro punto a resaltar es que, a diferencia del gasto en educación y salud, el que se destina a nutrición sigue una tendencia contraria al crecimiento del producto. Mientras el PBI ha crecido a un ritmo de 3.7% anual, el gasto en nutrición ha decrecido a un ritmo de 3.7% anual para el período 2000–2005.

Gráfico 12
PBI y el gasto en nutrición de niños y adolescentes 1/
Millones de nuevos soles de 1994



Fuente: SIAF

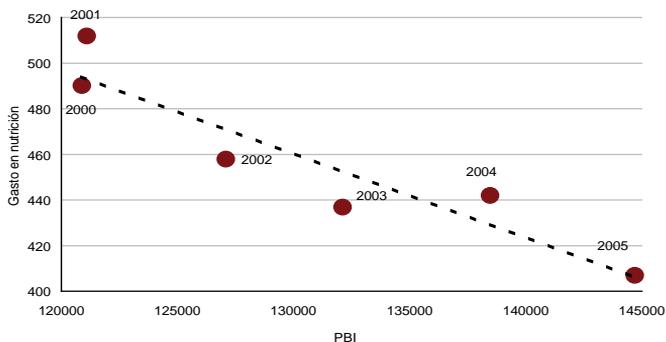
1/ Para el 2004 y 2005 se considera el Gobierno Nacional y Regional. Para dichos años se ha realizado un ajuste para considerar el monto asignado al programa de Vaso de Leche.

Dicho patrón que se muestra en el gráfico 12, como si fuera una tijera, se debe principalmente a la caída del gasto en nutrición en los rubros de alimentación infantil (comedores infantiles), apoyo alimentario para grupos de riesgo (que incorpora los programas nutricionales para población en riesgo: PANFAR, PACFO, PROMARN, entre otros), y Vaso de Leche, en 12.4%, 6% y 1.1% anual, respectivamente, para el período 2000–2005.

En el gráfico 13 se muestra la misma relación contraria o inversa entre crecimiento del producto y caída del gasto público en nutrición de la infancia y adolescencia peruana.

El cuadro 4 muestra las cifras de tal conducta del Estado, donde la desnutrición sigue siendo un problema grave en el Perú.

Gráfico 13
PBI y el gasto en nutrición de niños y adolescentes 1/
 Millones de nuevos soles de 1994



Fuente: SIAF

1/ Para el 2004 y 2005 se considera el Gobierno Nacional y Regional. Para dichos años se ha realizado un ajuste para considerar el monto asignado al programa de Vaso de Leche.

Cuadro 4
Gasto en nutrición para niños y adolescentes según principales rubros^{1/ 2/}
 (millones de nuevos soles de 1994)

Rubro	2000	2001	2002	2003	2004	2005*
Alimentación escolar	171.6	178.1	112.5	106.6	110.5	88.5
Alimentación infantil	9.6	31.2	20.0	19.0	13.0	47.5
Apoyo al niño y adolescente	0.4	0.3	0.5	2.1	0.3	0.0
Apoyo alimentario para grupos en riesgo	96.6	93.2	105.6	86.7	105.3	70.9
Programa Vaso de Leche	212.0	209.1	219.3	222.4	212.8	200.1
Gasto en nutrición de niños y adolescentes	490.1	511.9	457.8	436.8	442.0	407.0
Gasto total 1/	18,668.5	22,214.1	22,563.0	25,905.3	25,210.8	25,700.5
% gasto destinado a la nutrición de niños y adolescentes	2.6	2.3	2.0	1.7	1.8	1.6
PBI	120,881.0	121,104.0	127,086.0	132,119.0	138,474.0	144,705.3

* Monto presupuestado.

1/ Para el 2004 y 2005 solo se considera el Gobierno Nacional y Regional. Para dichos años se ha realizado un ajuste para considerar el monto asignado al programa de Vaso de Leche.

2/ Para más detalle de la composición de los rubros véase el anexo metodológico.

Fuente: SIAF.

5. Conclusiones y propuestas

5.1 La política de gasto público del período 2000–2005 ha seguido una ruta errática y sin plan. Los principales rubros de la política de formación de capital humano (educación, salud y nutrición) en niños, niñas y adolescentes fueron desatendidos, en particular el de nutrición que tuvo cada vez menos recursos en proporción al crecimiento que experimentó el producto bruto interno.

5.2 La propuesta que busca hacer que, en el presupuesto nacional, los niños y las niñas sean primero, presenta un gran desafío. Es este mismo reto el que enfrenta la tarea de refundación del Perú a partir de las generaciones que han nacido y están naciendo en este tiempo. Todo lo que se haga por los niños y niñas desde el momento mismo de nacer, tanto en nutrición como en salud y educación, es crucial para el futuro del país. No hay que esperar a que los niños y niñas lleguen discapacitados a la escuela para comenzar a atenderlos, sino que hay que darles prioridad ahora.

5.3 En educación, nos parece muy adecuada la propuesta del Foro Educativo, que busca:

Oportunidades educativas de calidad para la infancia desde el nacimiento.

- Educación temprana intercultural y de calidad para los niños desde su nacimiento y para sus familias con atención especial a la diversidad lingüística.
- Eliminación de índices críticos de supervivencia infantil a través de estrategias focalizadas intersectoriales.
- Fomento de ambientes comunales saludables, respetuosos y estimulantes del desarrollo infantil. (Prioridades de Política 2006–2011. *Propuestas de Foro Educativo*, 2005)

5.4 Para avanzar en el desarrollo educativo se requiere una ampliación del presupuesto de la República. La inversión en educación deberá ser superior al 6% del PBI hacia el 2010, y debe incrementarse desde el presente en forma creciente y sostenida cada año. La prioridad educativa tiene que estar en las áreas rurales del país y los recursos deben dirigirse principalmente a las escuelas públicas.

5.5 Es responsabilidad del Estado diseñar las políticas que permitan atender a los niños, desde que nacen, en el terreno de la educación, la salud y la nutrición, dentro de un conjunto integrado y con particular atención en los niños y niñas pobres. Así, como escribe Trahtemberg (2005):

No se puede pretender que los niños pobres con 5 años de vacíos en su estimulación inicial alcancen logros similares a los de los niños que proceden de hogares solventes de nuestra región y mucho menos a los que alcanzan los europeos y asiáticos, que están bien atendidos desde que nacen y asisten masivamente a la educación inicial desde los 2 años de edad. Es como pretender que hemos dado igualdad de oportunidades a dos niños cuando colocamos a un inválido al lado de otro sin limitaciones físicas en el mismo punto de partida de una pista de atletismo, para que ambos corran una carrera de 100 metros planos.

La única diferencia entre un niño pobre y un niño inválido, para seguir con el ejemplo anterior, es que la invalidez del niño pobre usualmente no se nota en su aspecto físico (aunque en algunos casos sí se nota un menor peso y talla respecto a la norma para su edad). La invalidez del niño pobre que no recibió la atención médica y nutricional temprana, ni la estimulación motora, sensorial, intelectual y social, se notará cuando al entrar a la escuela se hagan visibles todos sus retrasos y desventajas frente a aquellos que sí fueron estimulados y atendidos.

Llegó la hora de preguntarnos seriamente si las prioridades del presupuesto nacional y de la acción del Estado están bien diseñadas. Este es el típico ejemplo de una situación que tiene una respuesta clara desde el punto de vista académico, pero otra casi opuesta desde el punto de vista de la conveniencia política y burocrática.

Las funciones sobre las que recae esta grave responsabilidad pública son Educación y Cultura, Salud y Saneamiento, y Asistencia y Previsión Social. La casi totalidad de los programas que corresponden a estas funciones están a cargo de tres sectores: Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, y Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social.

Estos tres sectores, en forma conjunta con el Ministerio de Economía y Finanzas, particularmente con el Viceministerio de Economía que

tiene a su cargo la orientación del desarrollo, deben diseñar la política pública correspondiente en torno al desarrollo humano con prioridad en la infancia desde el momento mismo de nacer, sin perder más tiempo, a fin de evitar el riesgo de discapacidad de niños y niñas pobres por falta de cuidado integral y de recursos.

5.6 Los programas que debieran reorientarse o reformarse y apoyarse sustantiva y sostenidamente, dentro de una perspectiva de desarrollo humano integral, principalmente son:

- a) En Educación:
 - Educación inicial, que debe contemplar desde el primer año del niño o niña, y con proyectos que convoquen a los mejores especialistas, particularmente en las zonas rurales.
 - Educación primaria, con mejoramiento sostenido de la calidad y atención central en las escuelas públicas.
 - Educación secundaria, que prepare para el trabajo y el sentido de ciudadanía.
 - Educación especial.
 - Infraestructura educativa: edificaciones escolares.

- b) En Salud: tomar en cuenta para la reorientación o reforma de salud, dirigida a la prioridad de infancia y adolescencia, los siguientes programas y subprogramas:
 - Salud individual: control epidemiológico, control de riesgos y daños para la salud, atención médica básica y atención médica especializada.
 - Salud colectiva: control epidemiológico y control de riesgos y daños para la salud.

Asimismo desarrollar de la forma más amplia y eficiente posible el:

- Seguro Integral de Salud
-
- c) En Nutrición: atender con prioridad a los niños y adolescentes pobres, tomando en cuenta los siguientes programas y subprogramas:

- Asistencia solidaria: asistencia al niño y al adolescente, y promoción y asistencia social.
- Promoción de la asistencia social y comunitaria.
- Salud individual y salud colectiva: con alimentación y nutrición básica.

Son los siguientes rubros los que deben fortalecerse en el Presupuesto Nacional:

- Alimentación infantil
- Alimentación escolar
- Apoyo Alimentario para Grupos en Riesgo
- Programa del Vaso de Leche
- Apoyo al niño y adolescente, revisando su sentido y la forma en que ha quedado sin presupuesto.

5.7 Proponer la reorientación de los aportes que se realizan a proyectos en zonas de pobreza por parte de los Fondos de Contravalor, resultado de canjes de deuda por inversión social o desarrollo, hacia proyectos de apoyo a la infancia y adolescencia dentro de la política pública trazada para este fin. Tales entidades son principalmente el Fondo Italo-Peruano y el Fondo Perú-Alemania.

5.8 El ahorro de 350 millones de dólares anuales, que entre el 2005 y el 2009 haya generado el reperfilamiento de la deuda externa con el Club de París, debiera ser orientado a implementar la prioridad de política pública de inversión social en infancia y adolescencia, con el fin de fortalecer los programas que están destinados a cumplir con este objetivo. Esto permitirá avanzar no solo en las metas del milenio sino en la refundación del Perú a partir de las generaciones que están naciendo hoy.

5.9 El Congreso de la República y el Poder Ejecutivo debieran tomar en cuenta lo acordado el 11 de noviembre de 2005 por el Foro del Acuerdo Nacional, que ha aprobado el documento *Compromiso para la Mejora Inmediata de la Calidad del Gasto con una Visión de Largo Plazo*, que

respalda una definición de prioridades centrada en el desarrollo de capacidades humanas,² con particular atención en la población rural.

5.10 Además, el Congreso de la República, tomando en cuenta la definición de prioridades centrada en el desarrollo de las capacidades humanas, con prioridad a la población rural, debiera aprobar orientaciones y criterios, fundamentalmente en dos aspectos:

- a) Orientar a las entidades de los distintos niveles de gobierno a la protección y promoción de un conjunto mínimo de servicios sociales que contribuya al desarrollo de las capacidades humanas, especialmente en los primeros años de vida, cuyo acceso debe ser provisto progresivamente de manera universal, con énfasis en zonas rurales. Esta orientación debiera, por tanto, reflejarse en la priorización de gastos e inversiones por parte de las entidades correspondientes y centrarse en un grupo básico de servicios con impacto de largo plazo, que cuentan con consenso y compromiso de Estado tanto a nivel interno (p.e. Acuerdo Nacional) como externo (p.e. Objetivos de Desarrollo del Milenio).
- b) Definir criterios de prioridad en caso se produzcan desequilibrios. De esta forma, si los ingresos fuesen menores a lo proyectado, debe tomarse las previsiones que protejan los recursos orientados a las acciones prioritarias; por su parte, si los ingresos exceden lo proyectado (recursos ordinarios), debe orientarse su uso —al menos del 50% de estos recursos— a mejorar la provisión de los servicios básicos identificados.

² Lo que corresponde con lo establecido en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el Plan de Superación de la Pobreza 2004–2006 y el Plan Nacional de Acción por la Infancia.

Anexo metodológico

1. Estimación del PBI

Para la estimación del PBI de 2005, se ha asumido una tasa de crecimiento de 4.5% y una tasa de inflación anual de 2.5%.

2. Estimación del gasto público en educación, salud y nutrición de niños y adolescentes

La fuente de datos utilizada fue el Sistema Integrado de Administración Financiera del Sistema Público (SIAF). Se ha realizado la estimación del gasto público en niños y adolescentes, para el período 2000–2005, en educación, nutrición y salud siguiendo la estructura detallada a continuación:

Función / Programa / Subprograma / Actividad o proyecto / Componente / Meta.

Hay tres funciones que abarcan los conceptos de educación, nutrición y salud, que son:

- a) Educación y Cultura
- b) Asistencia y Previsión Social
- c) Salud y Saneamiento

Del análisis de estas funciones se muestran las primeras estimaciones del gasto público en niños y adolescentes.

En el caso de educación se ha tomado en cuenta los siguientes rubros:

Función	Programa	Subprograma
Educación y Cultura	Educación especial	Todos
	Educación inicial	Todos
	Educación primaria	Todos
	Educación secundaria	Todos
	Infraestructura educativa	Edificaciones escolares

En el caso de nutrición se ha tomado en cuenta los siguientes rubros:

Función	Programa	Subprograma
Asistencia y Previsión Social	Asistencia solidaria	Asistencia al niño y al adolescente
		Promoción y asistencia social
	Promoción de la asistencia social y comunitaria	Asistencia al niño y al adolescente
		Promoción y asistencia social
Salud y Saneamiento	Salud individual	Alimentación y nutrición básica
	Salud colectiva	Alimentación y nutrición básica

En el caso de salud se ha tomado en cuenta los siguientes rubros:

Función	Programa	Subprograma
Salud y Saneamiento	Salud individual	Edificaciones públicas
		Atención médica especializada
		Atención médica básica
		Control de riesgos y daños para la salud
		Control epidemiológico
	Salud colectiva	Control de riesgos y daños para la salud
		Control epidemiológico

Finalmente, si se tiene en cuenta los gastos referidos a niños y adolescentes en cuanto al gasto en nutrición, se ha dividido en los siguientes rubros:

Rubro	Especificación
Alimentación escolar	Desayunos y almuerzos escolares.
Alimentación infantil	Comedores infantiles, otros programas de alimentación infantil.
Apoyo al niño y adolescente	Programas de alimentación de niños y adolescentes.
Apoyo alimentario para grupos en riesgo	Programas de complementación alimentaria: PAN-FAR, las CEI y los PRONOEI, PACFO, PROMARN, familias en riesgo, PANTBC, entre otros.
Programa Vaso de Leche	Vaso de Leche.

Referencias bibliográficas

BCRP, BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ
2005 <<http://www.bcrp.gob.pe>>.

FRANCKE, Pedro
2005 «Propuestas de reforma de programas nutricionales infantiles en el Perú». En *Actualidad Económica*, marzo.

FUNDAR
2002 *Introducción al Análisis de Presupuestos para la Niñez: Una revisión de experiencias internacionales*. México D.F.: Centro de Análisis e Investigación.
<<http://www.fundar.org.mx/secciones/publicaciones/PDF/mat-introduccionalanalisisdepresupuestosparalaninez.pdf>>

GÓMEZ, Rosario
1999 *Base de datos sobre el gasto público en juventud en el Perú*. Lima: CIUP.

HAAK, Roelfin

- 2003 *Visualización de los niños y las niñas en la inversión pública*.
Lima: Fovida-SCS.
<http://www.scslat.org/search/publi.php?_cod_62_lang_s>

MEF, MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

- 2004 *Marco Macroeconómico Multianual 2005–2007*.
<http://www.mef.gob.pe/ESPEC/MMM2005_2007/MMM2005_2007.pdf>.
- 2005 *Marco Macroeconómico Multianual 2006–2008 (Revisado)*.
<http://www.mef.gob.pe/ESPEC/MMM2006_2008/MMM2006_2008_revisado.pdf>.

SCS, SAVE THE CHILDREN SUECIA

- 2003a *Dando forma al futuro de un país con los niños, niñas y adolescentes. Planes nacionales de acción: Guía para los Gobiernos*.
<http://www.scslat.org/search/publi.php?_cod_15_lang_s>
- 2003b *Moldeando el futuro del país con los niños, niñas y adolescentes: Planes Nacionales de acción por los niños y niñas*.
<http://www.scslat.org/search/publi.php?_cod_14_lang_s>
- 2003c *Guía Legislativa para la elaboración de proyectos de ley con enfoque de derechos de los niños y las niñas en el Perú*.
<http://www.scslat.org/search/publi.php?_cod_66_lang_s>

SIAF, SISTEMA INTEGRANDO DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO

- 2005 <<http://transparencia-economica.mef.gob.pe/index.asp>>

TRAHTEMBERG, León

- 2005 «Los niños nacen a los cinco años». En *El Iberoamericano*.
<<http://www.eliberoamericano.com>> [8 de julio].

VALIENTE FERNÁNDEZ, Celia

- 1997 «Las políticas de cuidado de los niños a nivel nacional en España (1975–1996)». En *Revista de Sociología* (53). Madrid: Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma de Madrid, pp. 101–136.

VÁSQUEZ, Enrique

2003 *¿Los niños... primero? El gasto público social focalizado en niños y niñas en el Perú 1990–2000. Volumen I.* Lima: CIUP-SCS.

2004 *¿Los niños... primero? Cuánto invirtió el Estado peruano en los niños, niñas y adolescentes, 2001–2003. Volumen II.* Lima: CIUP-SCS.