



Análisis del gasto público en niñas, niños y adolescentes de 2017 y 2018



**Análisis del gasto público
en niñas, niños y adolescentes de
2017 y 2018**

© Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)
Jr. Junín 319, Cercado de Lima, Lima - Perú
Teléfono: 311-5930
Página web: www.mef.gob.pe

© Ministerio de Educación (MINEDU)
Calle Del Comercio 193, San Borja, Lima - Perú
Teléfono: 615-5800
Página web: www.minedu.gob.pe

© Ministerio de Salud (MINSA)
Av. Salverry 801, Jesús María, Lima - Perú
Teléfono: 315-6600
Página web: www.minsa.gob.pe

© Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP)
Jr. Camaná 616, Cercado de Lima, Lima - Perú
Teléfono: 626-1600
Página web: www.mimp.gob.pe

© Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS)
Av. Paseo de la República 3101, San Isidro, Lima - Perú
Teléfono: 631-8000
Página web: www.midis.gob.pe

© Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP)
Av. José Nicolás Rodrigo 580, Santiago de Surco, Lima - Perú
Teléfono: 353-8181
Página web: www.mesadeconcertacion.org.pe

© Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)
Parque Melitón Porras 350, Miraflores, Lima - Perú
Teléfono: 613-0707
Página web: www.unicef.org/peru

Fotos de carátula:

©UNICEF Perú/Moreno M
©UNICEF Perú/Velarde C.
©UNICEF Perú/Barco S.

Diseño y diagramación:

Rubén Colonia

Depósito legal:

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2020-02740
Primera edición
Lima, marzo de 2020
Tiraje: 700 ejemplares

Impreso en marzo de 2020 en:

Vértice Consultores Gráficos S.A.C.
Av. Boulevard 1040, Urb. El Artesano, Ate

Elaboración de contenidos:

El análisis e integración de la información estuvo a cargo del Grupo de Seguimiento al Gasto Público en Niñas, Niños y Adolescentes (GPNNA), conformado por los representantes del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), del Ministerio de Educación (MINEDU), del Ministerio de Salud (MINSA), del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP) y del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

Los comentarios y opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente la política oficial del MIDIS, MEF, MINEDU, MIMP, MINSA, de la MCLCP o de UNICEF. Esta publicación puede ser copiada y citada, total o parcialmente, siempre que se cite la fuente.

Agradecemos el apoyo del Gobierno de Canadá para la elaboración de esta publicación.

Índice

| | |
|---|-----------|
| Índice de gráficos | 6 |
| Acrónimos y abreviaciones | 8 |
| 1. Presentación | 11 |
| 2. La metodología de seguimiento al GPNNA | 12 |
| 3. Resultados del seguimiento al GPNNA | 14 |
| 3.1 Evolución del presupuesto a niñas, niños y adolescentes en relación con el presupuesto total (2015-2018) | 14 |
| 3.2 ¿Cuánto fue el GPNNA en 2017 y 2018? | 15 |
| 3.3 ¿En qué se ejecuta el GPNNA? | 16 |
| 3.4 ¿Cómo se ejecutaron los PP en 2017 y 2018? | 19 |
| 3.5 Composición del GPNNA | 21 |
| 3.6 ¿Quién ejecuta el GPNNA? Comportamiento del Gobierno Nacional, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales | 22 |
| 3.7 Ejecución del GPNNA según categoría de gasto (gasto corriente y gasto de capital) | 27 |
| 3.8 ¿Cuál es la ejecución del GPNNA según etapa del ciclo de vida? | 38 |
| 3.9 ¿Cuál es la distribución del GPNNA por derecho? | 39 |
| 3.10 ¿Cuál es la ejecución del GPNNA según objetivos estratégicos y resultados esperados del PNAIA? | 40 |
| 4. Conclusiones y recomendaciones | 43 |
| 4.1 Conclusiones | 43 |
| 4.2 Recomendaciones | 44 |
| 5. Anexo | 46 |

Índice de gráficos

| | | |
|--------------------|--|-----------|
| Gráfico 1. | Esquema de la metodología del seguimiento al GPNNA | 12 |
| Gráfico 2. | Principales desagregaciones en el cálculo del GPNNA | 13 |
| Gráfico 3. | Presupuesto público total y presupuesto público en niñas, niños y adolescentes, 2015-2018 | 14 |
| Gráfico 4. | GPNNA como % del PBI y como % del gasto público, 2018 | 15 |
| Gráfico 5. | GPNNA como % del PBI y como % del gasto público, 2017 | 15 |
| Gráfico 6. | GPNNA según función | 16 |
| Gráfico 7. | GPNNA según categoría presupuestal, 2017-2018 | 17 |
| Gráfico 8. | Distribución del GPNNA en los principales PP, 2017-2018 | 19 |
| Gráfico 9. | Distribución del GPNNA por tipo de gasto, 2017-2018 | 21 |
| Gráfico 10. | Distribución del GPNNA por nivel de gobierno, 2017-2018 | 22 |
| Gráfico 11. | GPNNA por Gobierno Regional, 2017-2018 | 23 |
| Gráfico 12. | Ejecución del GPNNA por Gobierno Regional, 2018 | 24 |
| Gráfico 13. | Ejecución del GPNNA por Gobierno Regional, 2017 | 24 |
| Gráfico 14. | GPNNA por departamentos, 2017-2018 | 25 |
| Gráfico 15. | Gasto por niña, niño y adolescente por departamentos, 2017-2018 | 26 |
| Gráfico 16. | Presupuesto en niñas, niños y adolescentes, GPNNA corriente por nivel de gobierno y ejecución presupuestal, 2018 | 27 |
| Gráfico 17. | Presupuesto en niñas, niños y adolescentes, GPNNA corriente por nivel de gobierno y ejecución presupuestal, 2017 | 28 |
| Gráfico 18. | Distribución del GPNNA corriente de los Gobiernos Locales y ejecución presupuestal en principales PP y APNOP, 2018 | 29 |

| | |
|---|-----------|
| Gráfico 19. Distribución del GPNNA corriente de los Gobiernos Locales y ejecución presupuestal en principales PP y APNOP, 2017 | 29 |
| Gráfico 20. GPNNA corriente según genérica de gasto | 30 |
| Gráfico 21. Presupuesto en niñas, niños y adolescentes, GPNNA de capital por nivel de gobierno y ejecución presupuestal, 2018 | 31 |
| Gráfico 22. Presupuesto en niñas, niños y adolescentes, GPNNA de capital por nivel de gobierno y ejecución presupuestal, 2017 | 31 |
| Gráfico 23. Distribución del GPNNA de capital de Gobiernos Regionales y ejecución presupuestal en principales PP y APNOP, 2018 | 32 |
| Gráfico 24. Distribución del GPNNA de capital de Gobiernos Regionales y ejecución presupuestal en principales PP y APNOP, 2017 | 33 |
| Gráfico 25. Distribución del GPNNA de capital de Gobiernos Locales y ejecución presupuestal en principales PP y APNOP, 2018 | 34 |
| Gráfico 26. Distribución del GPNNA de capital de Gobiernos Locales y ejecución presupuestal en principales PP y APNOP, 2017 | 35 |
| Gráfico 27. GPNNA de capital según detalle de la genérica de gasto “adquisición de activos no financieros” | 36 |
| Gráfico 28. GPNNA según fuente de financiamiento, 2017-2018 | 37 |
| Gráfico 29. GPNNA según etapa del ciclo de vida | 38 |
| Gráfico 30. GPNNA según etapa del ciclo de vida, 2017-2018 | 38 |
| Gráfico 31. GPNNA por derecho | 39 |
| Gráfico 32. GPNNA según objetivos estratégicos del PNAIA, 2017-2018 | 40 |

Acrónimos y abreviaciones

| | |
|---------------|---|
| APNOP | Asignaciones presupuestarias que no resultan en productos |
| CAS | Contratos administrativos de servicios |
| CDN | Convención sobre los Derechos del Niño |
| DEV | Gasto devengado |
| EBR | Educación Básica Regular |
| ENAHO | Encuesta Nacional de Hogares |
| GPNNA | Gasto Público en Niñas, Niños y Adolescentes |
| INEI | Instituto Nacional de Estadística e Informática |
| MCLCP | Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza |
| MEF | Ministerio de Economía y Finanzas |
| MIDIS | Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social |
| MINEDU | Ministerio de Educación |
| MINSA | Ministerio de Salud |
| MIMP | Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables |
| OG19 | Observación General N° 19 de la Convención sobre los Derechos del Niño |
| ODS | Objetivos de Desarrollo Sostenible |
| PAN | Programa Articulado Nutricional |
| PELA | Programa de Logros de Aprendizaje de Estudiantes de la Educación Básica Regular |
| PIA | Presupuesto Institucional de Apertura |

| | |
|----------------|---|
| PIM | Presupuesto Institucional Modificado |
| PIRDAIS | Programa de Desarrollo Alternativo, Integral y Sostenible |
| PNAIA | Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia |
| PNSR | Programa Nacional de Saneamiento Rural |
| PNSU | Programa Nacional de Saneamiento Urbano |
| PP | Programa presupuestal |
| PpR | Presupuesto por Resultados |
| PSMN | Programa Salud Materno Neonatal |
| SIAF | Sistema Integrado de Administración Financiera |
| UNICEF | Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia |



1

Presentación

Al ratificar la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), el Gobierno del Perú asumió el compromiso de invertir para que niñas, niños y adolescentes tengan una vida plena, saludable y segura. El cumplimiento de este compromiso solo es posible si se cuenta con políticas públicas y asignaciones presupuestarias adecuadas para el logro de los objetivos. Así, se elaboró el Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia (PNAIA)¹ 2012-2021. Este plan es el instrumento marco de política pública del Estado peruano para articular y vincular las políticas en materia de infancia y adolescencia en el país. En este plan se establecen cuatro objetivos estratégicos, organizados por etapas de vida de las niñas, niños y adolescentes; así como 25 resultados esperados.

Con la finalidad de realizar un seguimiento de la inversión que realiza el Estado en este grupo poblacional, se elaboró la metodología de medición del Gasto Público en Niñas, Niños y Adolescentes (GPNNA), conocida como la taxonomía del GPNNA. Esta metodología fue desarrollada por un Grupo de Seguimiento, creado en el marco del PNAIA y conformado por representantes del MEF, MINEDU, MINSU, MIMP, MIDIS, así como de la MCLCP y UNICEF. Desde el 2013, se realizan reportes sobre el GPNNA con el objetivo de contribuir a la transparencia, la generación de información necesaria para la toma de decisiones y la exigibilidad de los derechos de la niñez y adolescencia.

En ese sentido, la presente publicación presenta el reporte del GPNNA, correspondiente al 2017 y 2018. Se espera que este reporte brinde información sobre los principales avances y desafíos en la asignación y ejecución presupuestal para garantizar el respeto de los derechos de la niñez y adolescencia; así como promover una mejor focalización y priorización del gasto en la niñez y la adolescencia.

El informe está dividido en tres capítulos. El primero corresponde a esta presentación. En el segundo, se presentan los resultados del seguimiento al GPNNA para 2017 y 2018. Finalmente, en el tercer capítulo, se presentan las principales conclusiones del seguimiento al GPNNA y las recomendaciones que se derivan del análisis del gasto realizado.

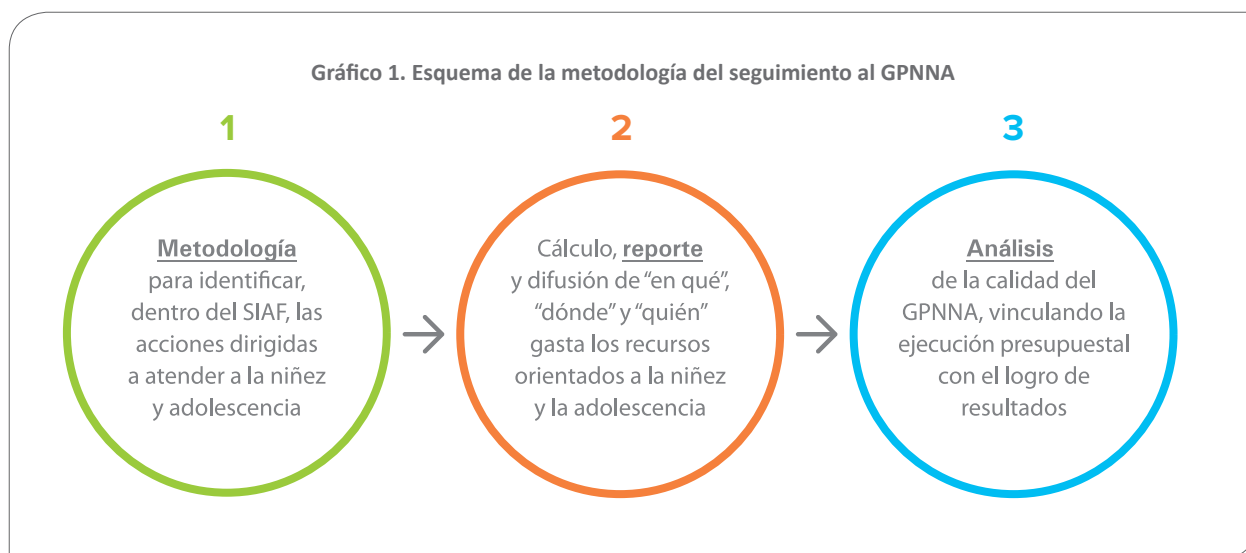
¹ Aprobado mediante Decreto Supremo N° 001-2012-MIMP y elevado a rango de ley mediante la Ley N° 30362 de 2015.

2

La metodología de seguimiento al GPNNA²

El seguimiento al GPNNA se implementa en tres etapas: (i) diseño de la metodología para identificar el GPNNA en el presupuesto público, (ii) reporte periódico del gasto a nivel descriptivo, y (iii) análisis que vincule el gasto ejecutado con los resultados alcanzados sobre la niñez y la adolescencia.

Gráfico 1. Esquema de la metodología del seguimiento al GPNNA



Fuente: Reporte del gasto público en niñas, niños y adolescentes en el Perú 2013-2015

La identificación del GPNNA dentro del gasto público total requirió del diseño de una metodología que asociara los datos disponibles sobre el presupuesto público con la edad de los beneficiarios de las intervenciones a las que se asignan los recursos. Esta metodología consistió en seleccionar cadenas presupuestarias del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), para identificar y ponderar las acciones dirigidas a mejorar el bienestar de la niñez y adolescencia, así como al cumplimiento de sus derechos³. Esta primera etapa, de diseño de la metodología, se inició en enero de 2013 y culminó con la elaboración de un reporte sobre el GPNNA, publicado en septiembre de 2014. En la actualidad, la información se encuentra disponible al público en un aplicativo web que permite el cruce de variables y su visualización a través de tablas y gráficos dinámicos que están disponible en la página web del PNAIA⁴.

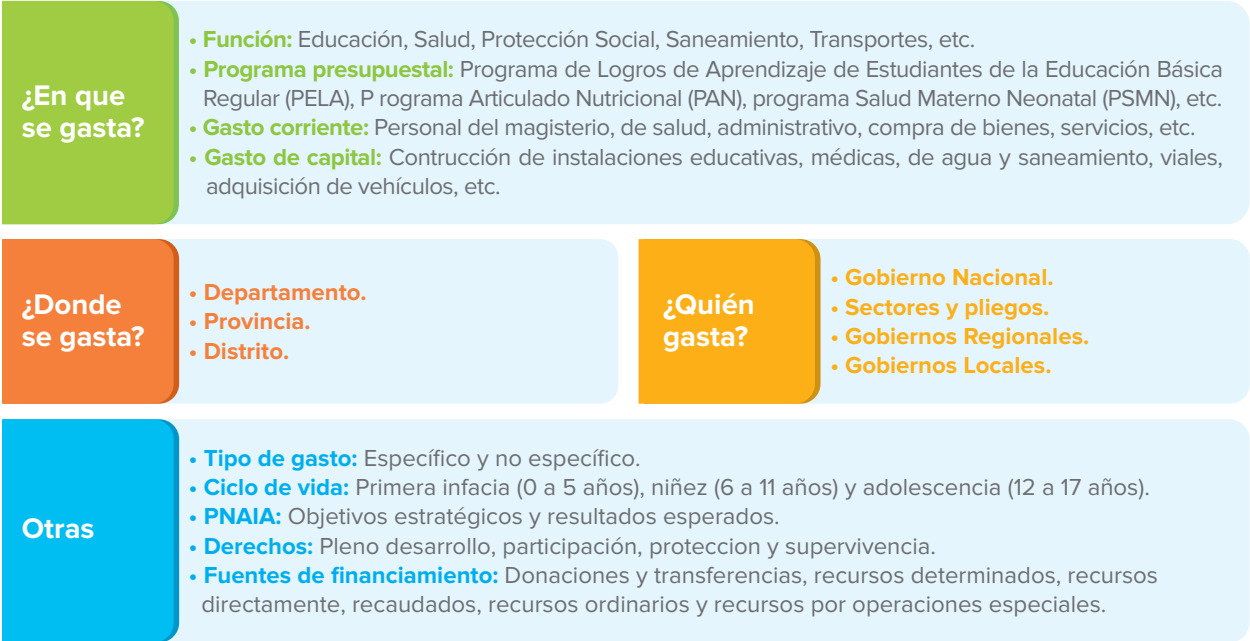
² Tomado del reporte del gasto público en niñas, niños y adolescentes en el Perú 2013-2015.

³ Ver el capítulo 2 del Reporte 2014 Gasto público en niñas, niños y adolescentes en el Perú para un análisis más exhaustivo sobre la metodología empleada.

⁴ Ver: <https://www.mimp.gob.pe/webs/mimp/pnaia/pnaia.php>

El objetivo de llevar a cabo estos reportes es examinar si las acciones programadas por el Estado en el presupuesto público están dirigidas a la niñez y la adolescencia, ya sea de forma directa o indirecta, y analizar cómo se comporta de manera específica la asignación de recursos para este sector de la población. El análisis del GPNNA tiene como objetivo responder a las siguientes preguntas: ¿Cuánto se gasta?, ¿En qué se gasta?, ¿Dónde se gasta? y ¿Quién gasta? Para ello, se examina la información del gasto desde las categorías más generales (función, sector, nivel de gobierno y departamento) hasta las más específicas (gasto corriente y de capital, grupos de edad, derechos, fuente de financiamiento y resultados del PNAIA). En el siguiente gráfico se resume, de manera sencilla, las desagregaciones que permite la taxonomía del GPNNA.

Gráfico 2. Principales desagregaciones en el cálculo del GPNNA



Fuente: Reporte del gasto público en niños, niñas y adolescentes en el Perú 2013-2015

El presente reporte ha sido elaborado utilizando las cifras del GPNNA estimadas por el MEF al 1 de abril de 2019.



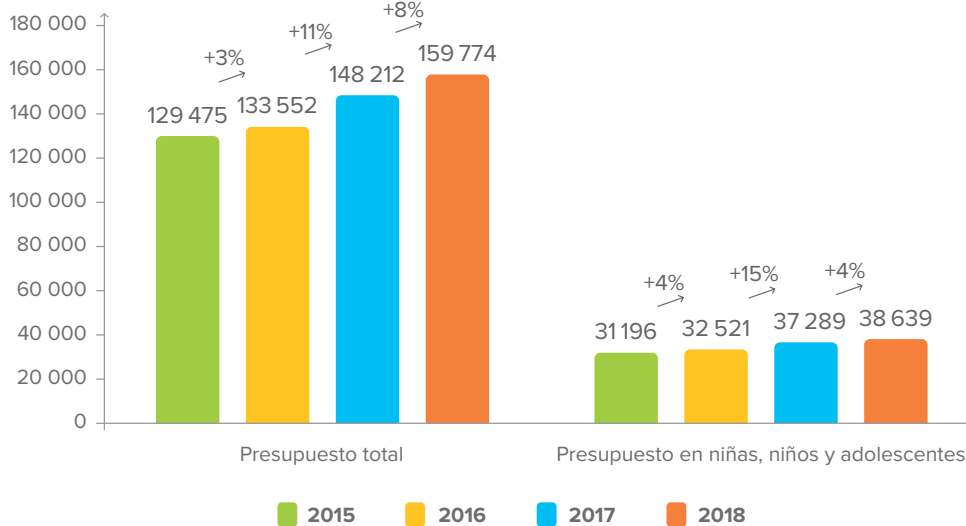
3

Resultados del seguimiento al GPNNA⁵

3.1 Evolución del presupuesto a niñas, niños y adolescentes en relación con el presupuesto total (2015-2018)

Entre 2015 y 2018, el presupuesto público total y el presupuesto público en niñas, niños y adolescentes se incrementaron en 23% y 24%, respectivamente. En 2018, el presupuesto público en niñez y adolescencia se incrementó en 4%, pasando de S/ 37 289 millones en 2017 a S/ 38 639 millones en 2018. En 2017, este presupuesto creció en 15% en comparación con 2016. El presupuesto público total se incrementó en 11% en 2017 y en 8% en 2018.

Gráfico 3. Presupuesto público total y presupuesto público en niñas, niños y adolescentes, 2015-2018 (en millones de soles y tasa de crecimiento anual)



Nota: Las cifras de todos los años presentados corresponden al Presupuesto Institucional Modificado (PIM). En el cálculo del presupuesto total se descuenta el servicio de deuda, las pensiones y la reserva de contingencia.
Fuente: SIAF

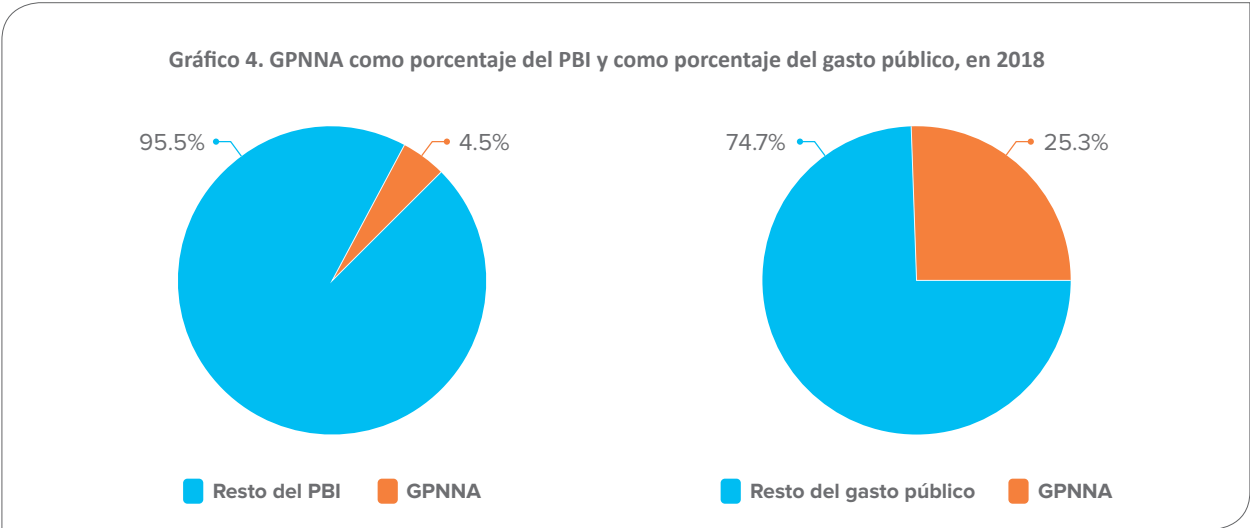
⁵ Para todas las cifras presentadas en el documento se realiza un redondeo normal: si la parte decimal es menor que cinco, se redondea por defecto; de lo contrario, se redondea por exceso.

3.2 ¿Cuánto fue el GPNNA en 2017 y 2018?

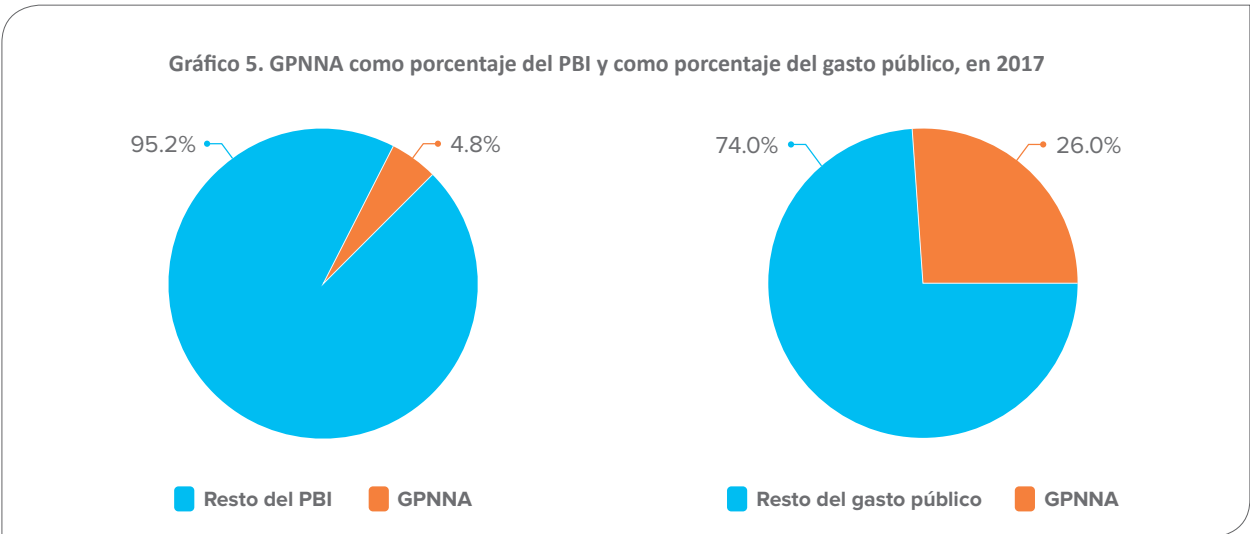
El GPNNA, que se define como el gasto devengado, alcanzó los S/ 33 689 millones en 2018 y S/ 32 878 millones en 2017. Este crecimiento de 3% es también inferior al crecimiento del gasto público total (13%). Cabe resaltar que este valor es diferente al mostrado en el Gráfico 3 ya que dicho gráfico muestra el valor del PIM, mientras que el Gráfico 4 muestra el GPNNA, es decir, el monto devengado al cierre del año.

En términos de ejecución, el GPNNA en 2018 representó el 87% del PIM; mientras que, en 2017, representó el 88% del PIM. Asimismo, este nivel de ejecución del GPNNA fue ligeramente superior a la ejecución del gasto público total, que fue de 84% en 2018 y 85% en 2017.

En términos de la participación en el Producto Bruto Interno (PBI), el GPNNA representó 4.5% del PBI en 2018 y 4.8% del PBI en 2017. Respecto al gasto público total, el GPNNA representó el 25.3% en 2018 y el 26,0% en 2017. Es decir, la participación del GPNNA, con respecto a estas dos variables, se ha reducido entre estos años.



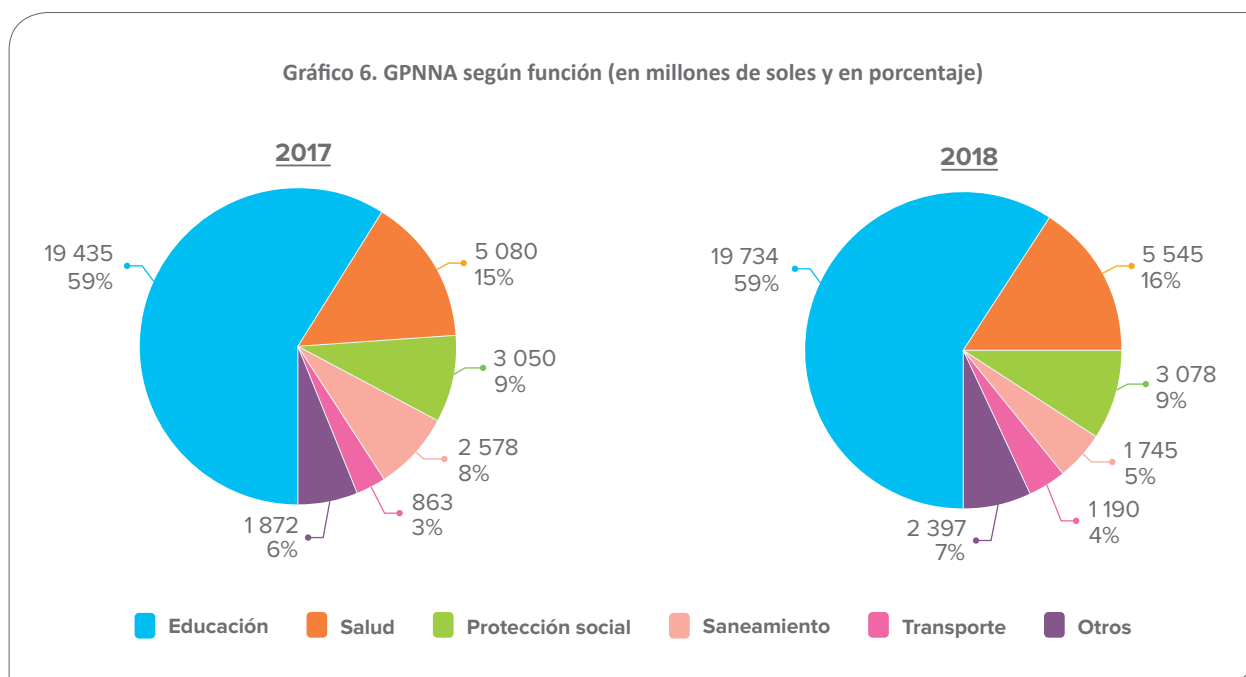
Fuentes: SIAF e INEI



Fuentes: SIAF e INEI

3.3. ¿En qué se ejecuta el GPNNNA?

En 2018 y 2017, el GPNNNA estuvo concentrado principalmente en la función Educación (59% en ambos años), seguida por las funciones de Salud, Protección Social, Saneamiento y Transporte que, en su conjunto, representaron el 93% del GPNNNA en 2018 y el 94% en 2017⁶. En ambos años, las funciones de Educación y Protección Social mostraron un nivel de ejecución presupuestal superior al 90%; y en el caso de Salud, la ejecución fue de 89% en 2018 y 90% en 2017. Sin embargo, en las funciones correspondientes a Saneamiento y Transporte los niveles de ejecución⁷ fueron inferiores, de 66% y 60%, respectivamente, en 2018; y de 75% y 59%, en 2017.



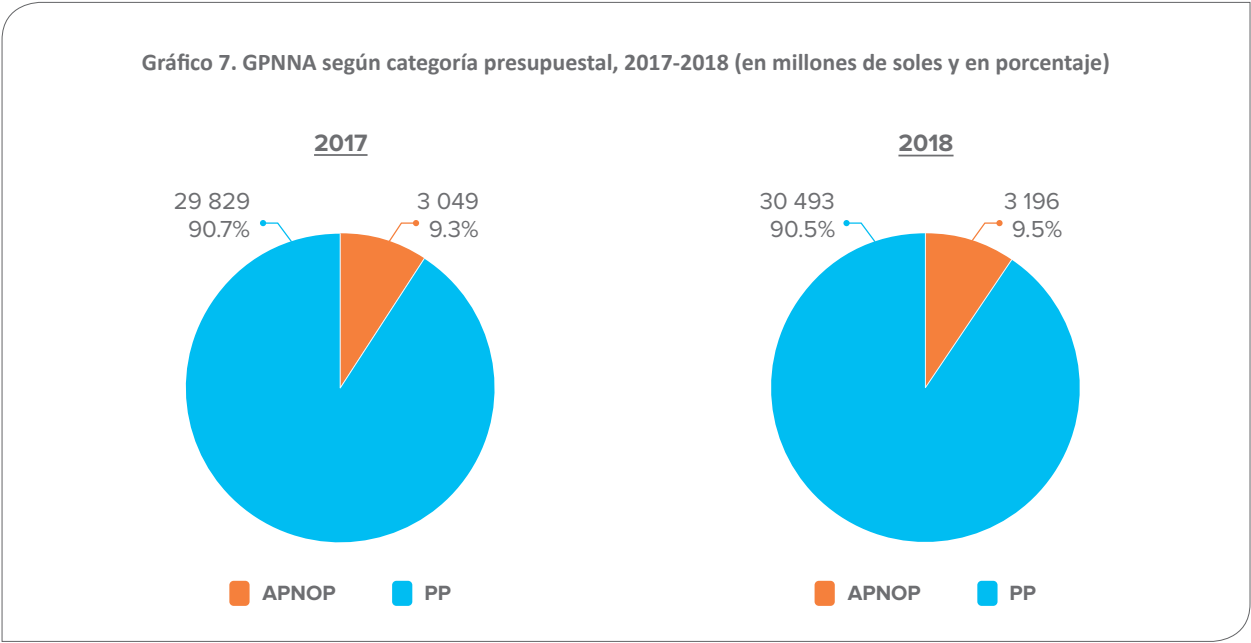
Fuente: SIAF



6 Es importante diferenciar la función de Protección Social y la clasificación del derecho a la protección. La primera, se refiere al nivel máximo de agregación de las acciones desarrolladas para la consecución de los objetivos vinculados al desarrollo social del ser humano en los aspectos relacionados con su amparo, asistencia y la promoción de la igualdad de oportunidades. Según la metodología para estimar el GPNNNA, la función de Protección Social incluye PP relacionados directa o indirectamente con la niñez y adolescencia tales como Programa Nacional de Alimentación Escolar (Qali Warma), Juntos, Cuna Más, Atención oportuna de niños en presunto estado de abandono, entre otros. El derecho a la protección, por su parte, incluye la protección contra todo tipo de violencia, abandono, explotación y crueldad, e incluso el derecho a una protección especial en tiempos de guerra y protección contra los abusos del sistema de justicia criminal.

7 Nivel de ejecución presupuestal = [Gasto devengado (DEV) / PIM]*100

Con respecto al 2016, tanto en 2018 como en 2017 se ha incrementado la participación de la categoría presupuestal de programas presupuestales (PP) dentro del GPNNA total. Tal es así, que el gasto en PP representó el 90.5% del GPNNA de 2018. Este porcentaje fue ligeramente inferior al registrado en 2017 (90.7%) pero mayor al del 2016 (89.3%). Asimismo, en los dos años bajo análisis, el porcentaje de ejecución del gasto en PP fue mayor al registrado en las asignaciones presupuestarias que no resultan en productos (APNOP), que fue de 82% en ambos años. Esta tendencia se mantiene desde años anteriores.



Fuente: SIAF

¿Cuál es la participación de los PP según función?

Función Educación

La mayor proporción del GPNNA se concentró en los PP de la Función Educación (S/ 19 734 millones en 2018 y S/ 19 435 millones en 2017). Dentro de esta, el Programa de logros de aprendizaje de estudiantes de la educación básica regular (PELA), que representó el 88% del gasto en esta función en 2018 y 86% en 2017, exhibió un nivel de ejecución de 93% tanto en 2018 (S/ 17 416 millones) como en 2017 (S/ 16 642 millones). Dichos montos significaron un incremento del 5% en 2018 y 12% en 2017. Los PP de la función Educación que le siguieron, en orden de importancia, fueron: el Programa de incremento en el acceso de la población de 3 a 16 años a los servicios educativos públicos de la Educación Básica Regular (S/ 701 millones en 2018 y S/ 754 millones en 2017); el Programa de mejora de la formación en carreras docentes en institutos de educación superior no universitaria (S/ 192 millones en 2018 y S/ 164 millones en 2017) y el Programa de inclusión de niños, niñas y jóvenes con discapacidad en la educación básica y técnico productiva (S/ 172 millones en 2018 y S/ 152 millones en 2017). En 2018, el Programa de mejora de la formación en carreras docentes en institutos de educación superior no universitaria fue el que más incrementó su gasto, en esta función, con un incremento de 18% en 2018 y de un 29% en 2017, en ambos casos con respecto al año anterior.

Función Salud

La segunda mayor proporción del GPNNA se concentró en los PP de la Función Salud. Dentro de esta, los PP que representaron una mayor cantidad de gasto fueron el Programa Articulado Nutricional (PAN) con S/ 2 309 millones en 2018 y S/ 2 046 millones en 2017, lo que representó el 42% del gasto en esta función en 2018 y el 40% en 2017; el Programa de Salud Materno Neonatal (PSMN), con S/ 1 948 millones en 2018 y S/ 1 773 millones en 2017, equivalentes al 35% del gasto en salud tanto en 2018 como en 2017; el Programa de reducción de la mortalidad por emergencias y urgencias médicas (S/ 160 millones en 2018 y S/ 110 millones en 2017) que representó el 3% en 2018 y el 2% en 2017; el Programa de enfermedades metaxénicas y zoonosis (S/ 116 millones en 2018 y S/ 119 millones en 2017) con una participación del 2%, en ambos años. En 2018, el gasto en los dos programas con mayor participación (PAN y PSMN) se incrementó de manera significativa, en 13% y 10%, respectivamente, con respecto al año anterior. Durante el 2017, el gasto en el PAN se incrementó en 8%; pero el gasto en el PSMN se redujo en 1%.

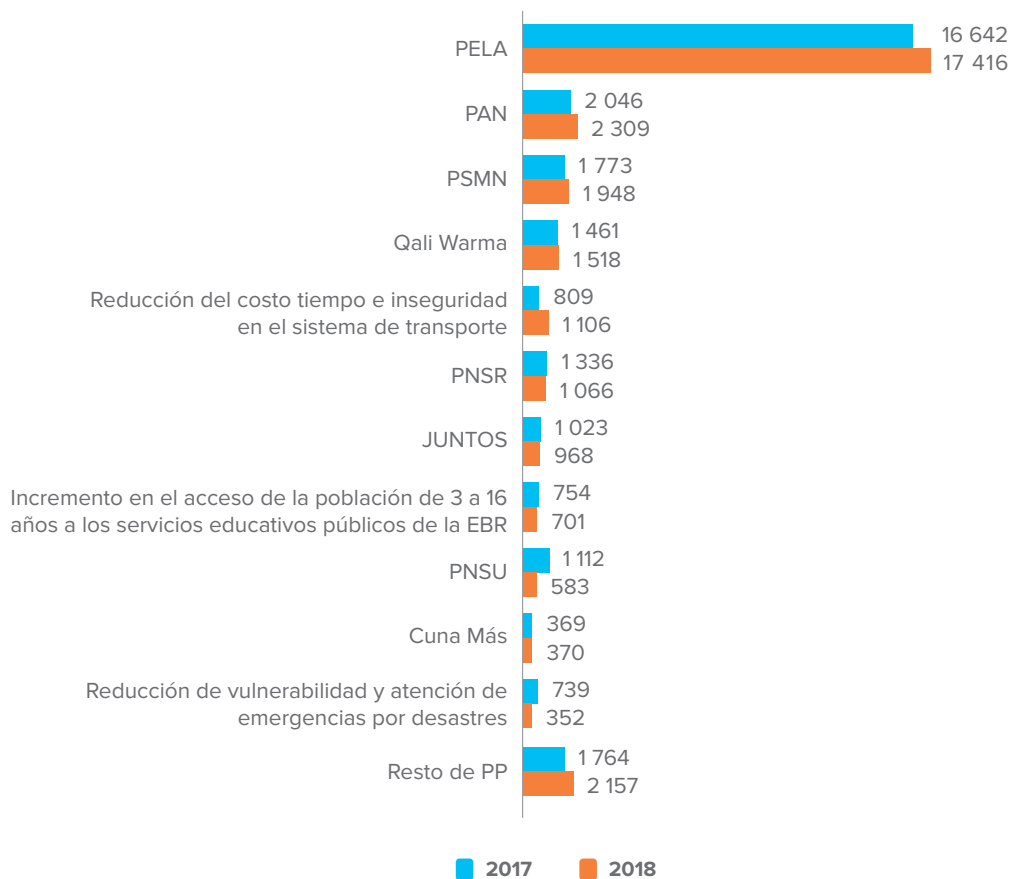
Otras funciones

En los años analizados, los PP de la Función de Protección Social que concentraron la mayor proporción del gasto fueron el Programa Nacional de Alimentación Escolar - Qali Warma (S/ 1 518 millones en 2018 y S/ 1 461 millones en 2017) que representó el 49% del gasto de la función en 2018 y el 48% en 2017; el Programa de Apoyo Directo a los más Pobres – Juntos (S/ 968 millones en 2018 y S/ 1 023 millones en 2017) equivalente al 31% del gasto en Protección Social en 2018 y el 34% en 2017; y Cuna Más (S/ 370 millones en 2018 y S/ 369 millones en 2017) que tuvo una participación del 12% tanto en 2018 como en 2017. En 2018, el PP con mayor incremento de presupuesto con respecto al año anterior fue el Programa Qali Warma, con un incremento de 4%; mientras que el programa de reducción de la vulnerabilidad y atención de emergencias y desastres redujo su presupuesto a la mitad. En 2017, sin embargo, este programa duplicó su presupuesto en relación con 2016 y todos los demás PP tuvieron incrementos que fueron desde el 5% en el Programa Juntos, hasta el 16% en el Programa Cuna Más.

Los PP vinculados con la función Saneamiento también mostraron niveles de gasto importantes en el GPNNA. Así, el Programa Nacional de Saneamiento Rural (PNSR) ejecutó S/ 1 066 millones en 2018 y S/ 1 336 millones en 2017, lo cual representó el 61% del gasto en la función saneamiento en 2018 y el 52% en 2017. De otro lado, el Programa Nacional de Saneamiento Urbano (PNSU) ejecutó S/ 583 millones en el 2018 y S/ 1 112 millones en 2017, lo cual representó el 33% del gasto en la función antes mencionada en 2018 y el 43% en 2017. En 2018, ambos PP experimentaron reducciones en su ejecución presupuestal con respecto al año anterior (20% el PNSR y 48% el PNSU). La situación en 2017 fue distinta, ya que en ambos casos hubo incrementos importantes en el gasto ejecutado (59% el PNSR y 262% el PNSU).

La función de Transportes y Comunicaciones también tiene PP que han ejecutado una fracción importante de recursos dirigidos de forma indirecta a la niñez y adolescencia, como el Programa de reducción del costo tiempo e inseguridad en el sistema de transporte (S/ 1 106 millones en 2018 y S/ 809 millones en 2017). El gasto en este PP se incrementó en 37% en 2018 y en 11% en 2017, con respecto al año anterior. También, dentro de esta función se encuentra el Programa de acceso y uso adecuado de los servicios públicos de telecomunicaciones e información asociados (S/ 101 millones en 2018 y S/ 120 millones en 2017), cuyo gasto cayó en 16% en 2018, después de haber crecido 158% en 2017 (S/ 16 millones).

Gráfico 8. Distribución del GPNNA en los principales PP, 2017-2018 (en millones de soles)



Fuente: SIAF

3.4 ¿Cómo se ejecutaron los PP en 2017 y 2018?

El nivel de ejecución de los PP fue ligeramente inferior en 2018, en comparación con 2017. Una forma de observar esto es identificar el número de PP que tuvieron niveles de ejecución superiores al 80%. En 2017, 21 de los 33 PP considerados en el GPNNA tuvieron ejecuciones superiores al 90% y dos tuvieron ejecuciones entre el 80% y el 90%. En 2018, 18 de los 34 PP tuvieron ejecuciones superiores al 90% y dos PP tuvieron ejecuciones entre el 80% y el 90%⁸.

Tanto en 2018 como en 2017, los cuatro PP con mayor participación en el gasto y que representan más del 70% del gasto del GPNNA en PP tuvieron niveles de ejecución superiores al 90%. Así, el PELA tuvo un gasto de S/ 17 416 millones en 2018 y de S/ 16 642 millones en 2017, con niveles de ejecución de 92.9% en ambos años. El PAN, por su lado, tuvo un gasto de S/ 2 309 millones en 2018 y de S/ 2 046 millones en 2017 con niveles de ejecución de 91.6% y de 92.6%, respectivamente. El PSMN tuvo un gasto de S/ 1 948 millones en 2018 y de S/ 1 773 millones en 2017, con niveles de ejecución de 90.3% y de 91%,

⁸ En 2018, se incluyó el PP 0146 "Acceso de las familias a vivienda y entorno urbano adecuado" que no estaba considerado en el cálculo del GPNNA en 2017.

respectivamente. Finalmente, el Programa Qali Warma tuvo un gasto de S/ 1 518 millones en 2018 y de S/ 1 461 millones en 2017, con niveles de ejecución de 99.5% en ambos años.

En cuanto a los PP con menores niveles de ejecución, en 2018 se identificaron siete PP con ejecuciones menores al 70%: Prevención y atención de incendios, emergencias médicas, rescates y otros (43.5%), Acceso y uso adecuado de los servicios públicos de telecomunicaciones e información asociados (51.1%), PNSU (55.9%), Prevención y tratamiento de consumo de drogas (56.9%), Reducción del costo, tiempo e inseguridad en el sistema de transporte (59.3%), Acceso a la población a la identidad (63.8%) y Reducción de vulnerabilidad y atención de emergencias por desastres (66.8%).

Durante el 2017, solo se identificaron cuatro PP con ejecuciones menores al 70%: Prevención y atención de incendios, emergencias médicas, rescates y otros (44.7%), Reducción del costo, tiempo e inseguridad en el sistema de transporte (59.8%), Programa de desarrollo alternativo, integral y sostenible-PIRDAIS (64%) e Incremento de la práctica de actividades físicas, deportivas y recreaciones en la población (65.9%).

Algunos aspectos resaltantes de este análisis es que, a diferencia de años anteriores en los que los PP con menores niveles de ejecución tenían un componente importante de gasto de inversión⁹, los PP identificados, tanto en 2018 como 2017 (con excepción de los de comunicaciones, transporte y saneamiento) están constituidos principalmente por gasto corriente.



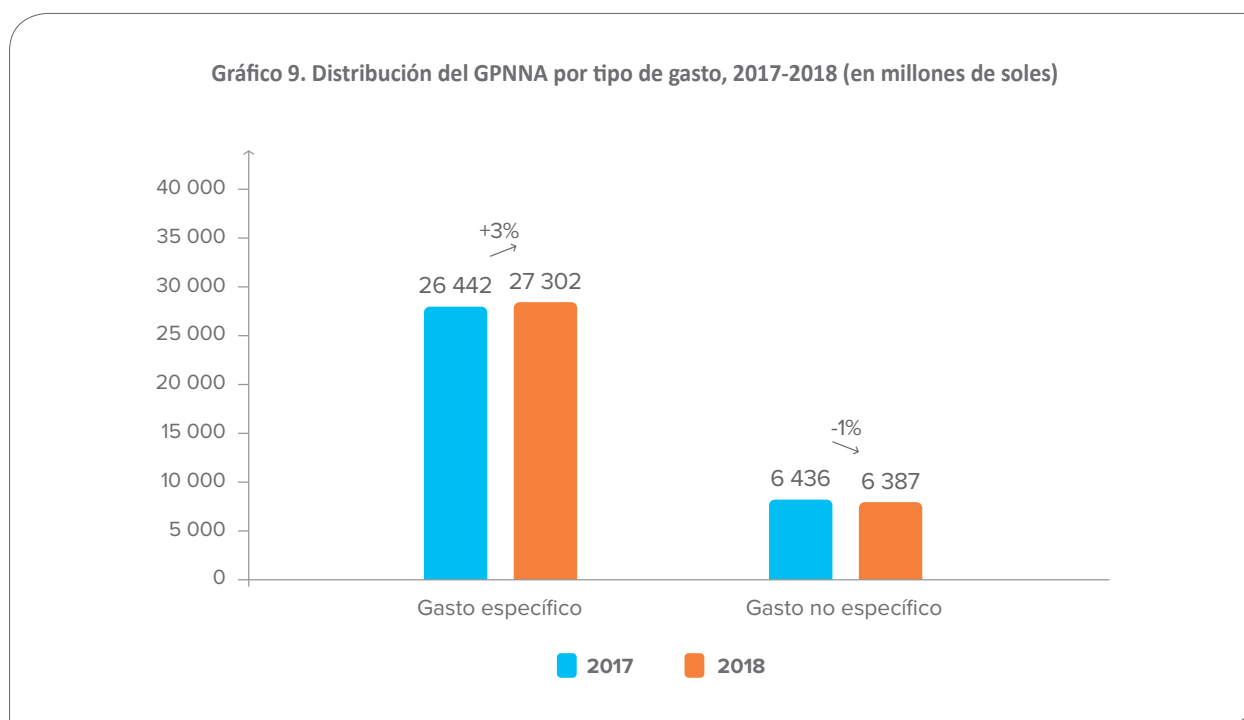
9 UNICEF, "Gasto público en niñas, niños y adolescentes en el Perú 2013-2015", 2017.

3.5 Composición del GPNNA

La mayor parte del GPNNA en 2018 y 2017 fue de tipo específico, es decir, estuvo orientado directamente a niñas, niños y adolescentes. Dicho tipo de gasto ascendió a S/ 27 302 millones en 2018 y a S/ 26 442 millones en 2017, lo que representó el 81% y 80%, respectivamente del GPNNA. Entre 2018 y 2017, este se incrementó en 3%.

El gasto no específico, que beneficia a grupos poblacionales más amplios, pero que incluye a la población menor de 18 años, ascendió a S/ 6 387 millones en 2018 y a S/ 6 436 millones en 2017, y representó el 19% y 20% del GPNNA, respectivamente. Este gasto se redujo en 1% entre 2018 y 2017.

Con respecto al nivel de ejecución del gasto específico en la niñez y adolescencia, este fue de 92% en 2018 y 92.4% en 2017. Por el contrario, el gasto no específico fue menor y tuvo un nivel de ejecución de 71.2% en 2018 y 74.1% en 2017.

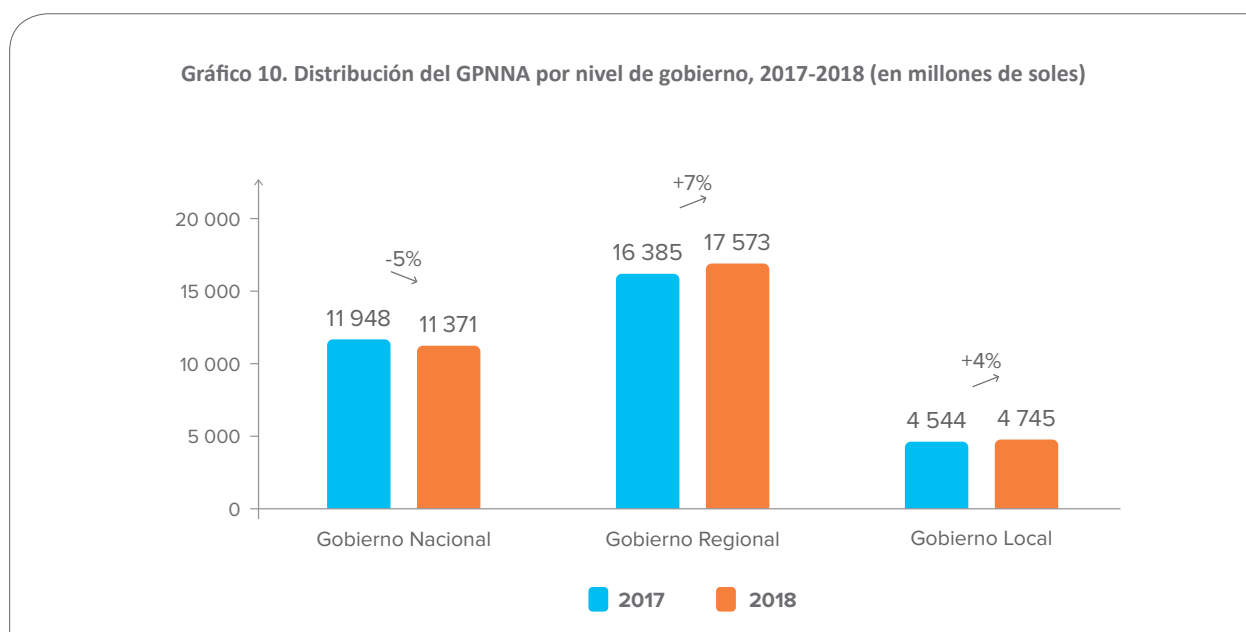


Fuente: SIAF



3.6 ¿Quién ejecuta el GPNNA? Comportamiento del Gobierno Nacional, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales

Durante los últimos dos años, la mayor parte del GPNNA fue ejecutado por los Gobiernos Regionales (52% en 2018 y 50% en 2017), seguido por el Gobierno Nacional (34% en 2018 y 36% en 2017) y los Gobiernos Locales (14% en ambos años). El gasto ejecutado por los Gobiernos Regionales se incrementó en 7% durante el 2018 y en 13% durante el 2017, mientras que en los Gobiernos Locales el aumento fue de 4% en 2018 y 10% en 2017. El Gobierno Nacional, por su parte, tuvo una disminución del gasto ejecutado de 5% en 2018, luego de un crecimiento de 18% en 2017.



Fuente: SIAF

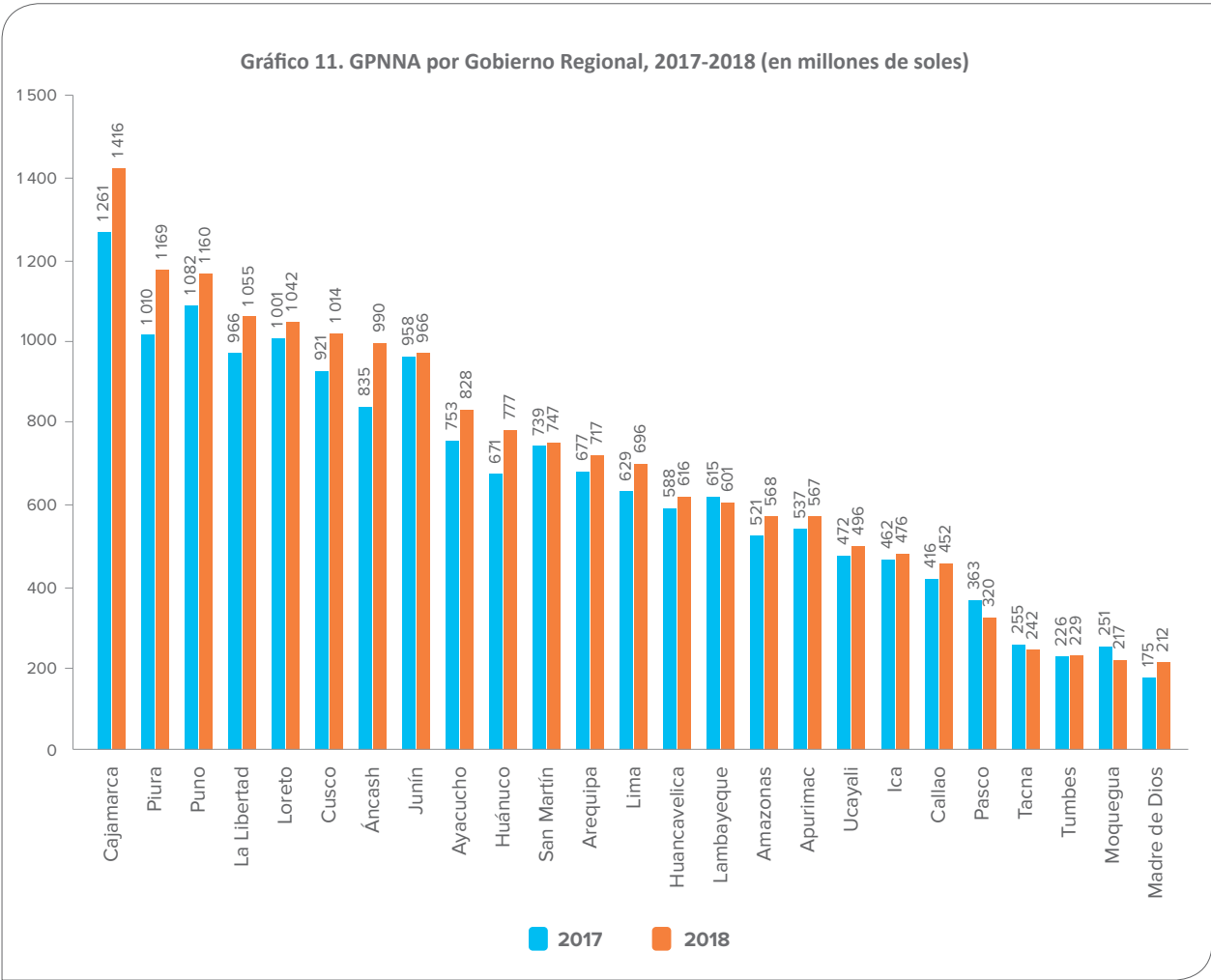
Los niveles de ejecución en el Gobierno Nacional y los Gobiernos Regionales fueron altos en los años analizados. Así, el primero ejecutó el 91% de su presupuesto en 2018 y el 94% en 2017; mientras que el segundo ejecutó el 92% y el 93%, respectivamente. Los Gobiernos Locales tuvieron niveles menores de ejecución con 67% en 2018 y 65% en 2017.

A nivel del Gobierno Nacional, la mayor parte del GPNNA, durante los años de análisis, fue ejecutado por el sector Educación (equivalente al 37% del GPNNA, en 2018 y 41% en 2017), seguido del sector Desarrollo e Inclusión Social (equivalente al 25% del GPNNA, en 2018 y 24% en 2017). En el tercer lugar se encuentra el sector Salud en 2018 (16% del GPNNA) –que fue el sector con el cuarto mayor gasto en 2017– y el sector Vivienda y Construcción en 2017 (que representó 13% del GPNNA) –que fue el sector con el cuarto mayor gasto en 2018. En ambos años, el sector con una menor participación en el GPNNA¹⁰ fue Producción (que representó el 0.02% del GPNNA en ambos años). Cabe destacar que el sector Mujer y Poblaciones Vulnerables solo ejecutó entre el 1% y 2% del GPNNA, en ambos años.

A nivel de los Gobiernos Regionales, aquellos con un mayor GPNNA en el periodo de análisis fueron Cajamarca (S/ 1 416 millones en 2018 y S/ 1 261 millones en 2017), Piura (S/ 1 169 millones en 2018

¹⁰ De los sectores con gasto mayor a cero.

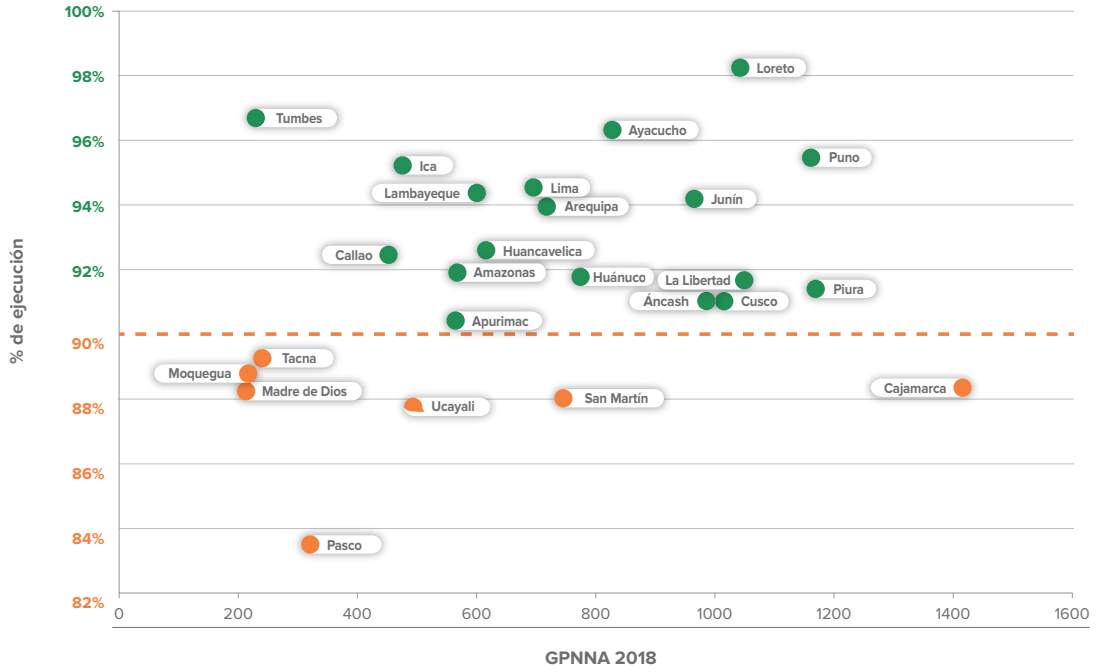
y S/ 1082 millones en 2017) y Puno (S/ 1 160 millones en 2018 y S/ 1 082 millones en 2017). Entre ambos años, los Gobiernos Regionales que más aumentaron su GPNNA fueron Madre de Dios (21%), Áncash (19%), Huánuco (16%) y Piura (16%). En contraste, cuatro Gobiernos Regionales redujeron su GPNNA en 2018: Moquegua (-13%), Pasco (-12%), Tacna (-5%) y Lambayeque (-2%). Cabe señalar que, en 2017, el GPNNA de todos los Gobiernos Regionales se incrementó al compararlo con el del año anterior. Entre aquellos que más aumentaron dicho gasto se encontraron Moquegua (31%), Tacna (23%), Puno (23%) y Loreto (21%).



Fuente: SIAF

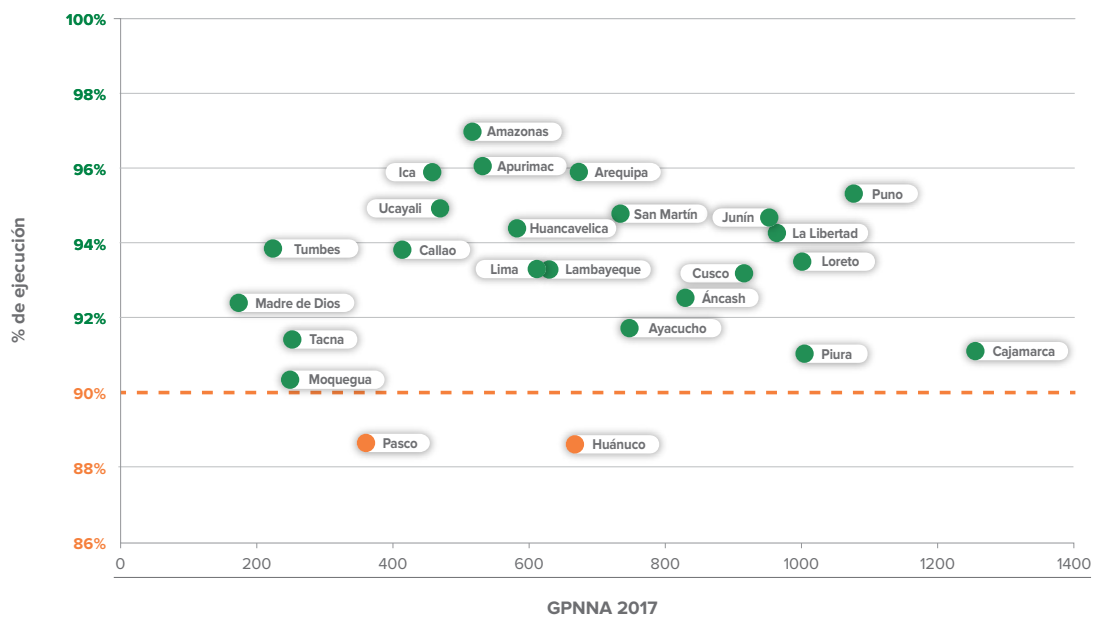
Durante 2018, 18 de los 25 Gobiernos Regionales tuvieron niveles de ejecución del GPNNA superiores al 90%. Los siete restantes ejecutaron entre el 80% y 90%. En 2017, 23 de los 25 Gobiernos Regionales tuvieron niveles de ejecución mayores al 90%. Solo los Gobiernos Regionales de Pasco y Huánuco (ambos con 89%) ejecutaron una menor cantidad de sus recursos. El caso del Gobierno Regional de Pasco llama la atención, ya que las dificultades para ejecutar el presupuesto del GPNNA es un tema recurrente. Así, en 2018, fue el Gobierno Regional con la menor ejecución, con 84%, y, en 2017, fue el segundo con menor ejecución, con 89%.

Gráfico 12. Ejecución del GPNNA por Gobierno Regional, 2018 (en millones de soles y en porcentaje)



Fuente: SIAF

Gráfico 13. Ejecución del GPNNA por Gobierno Regional, 2017 (en millones de soles y en porcentaje)



Fuente: SIAF

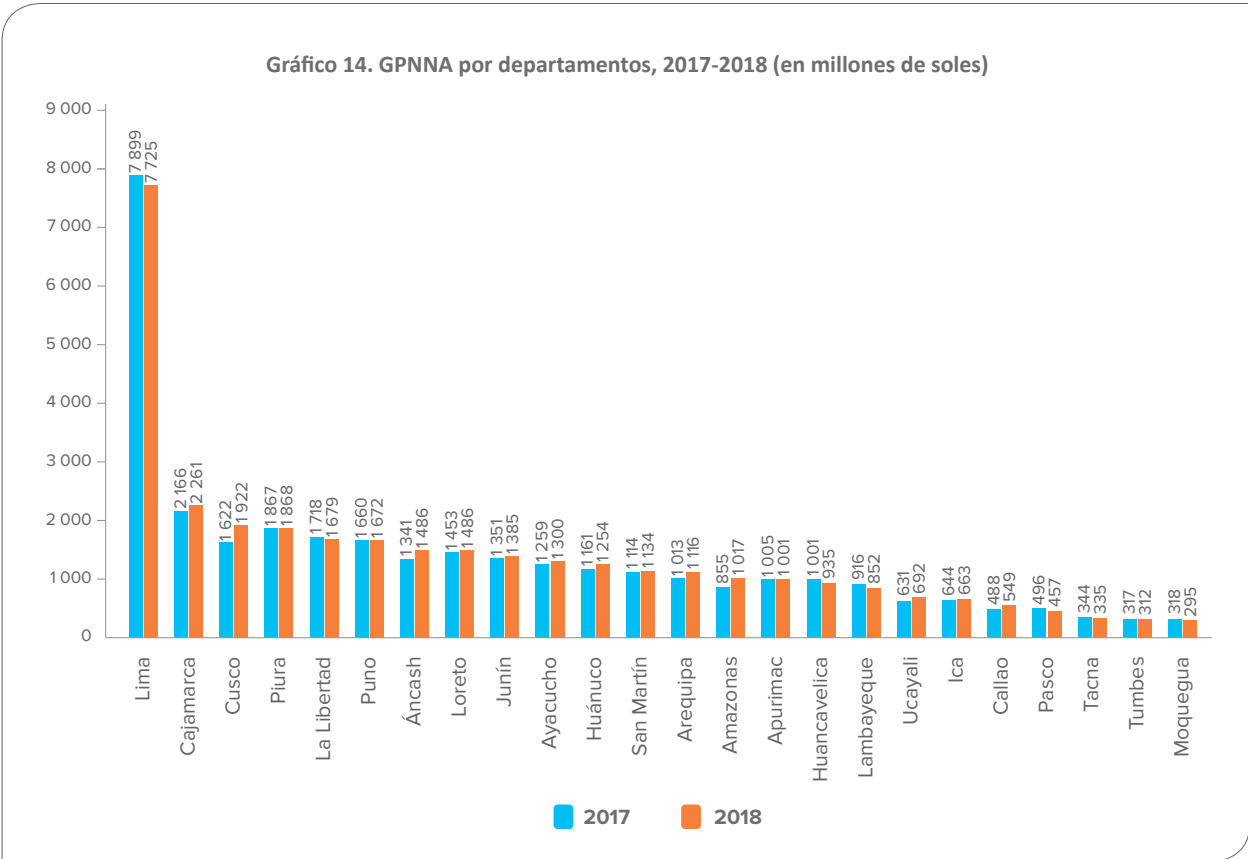


A nivel de departamentos, en Lima se ejecutó la mayor proporción del GPNNA tanto en 2018 como en 2017 (23% y 24% del total, respectivamente). Este mayor nivel de gasto en Lima se explica por dos motivos: (i) Lima concentra a un tercio de la población total del país y (ii) es donde se registra el gasto de las competencias que le corresponden al gobierno nacional. Los departamentos de Cajamarca, Cusco, Piura, La Libertad y Puno son los siguientes con mayor nivel de gasto¹¹. Todos ellos representaron el 28% del GPNNA en 2018 y el 27% en 2017.

En 2018, los departamentos que exhibieron un mayor crecimiento del GPNNA con respecto al año anterior fueron: Madre de Dios (29%), Amazonas (19%), Cusco (18%), Callao (12%) y Áncash (11%). En 2017, los departamentos con mayor crecimiento fueron Piura (30%), Tumbes (28%), Áncash (24%), Madre de Dios (22%) e Ica (22%). Cabe resaltar que los departamentos de Madre de Dios y Áncash fueron los dos únicos con crecimientos sostenidos, durante los dos años bajo análisis.

Por el contrario, los departamentos donde se observó una mayor reducción en el GPNNA en 2018 fueron: Pasco (-8%), Moquegua (-7%), Lambayeque (-7%), Huancavelica (-7%) y Tacna (-3%). En 2017, ningún departamento registró una reducción del gasto.

Durante 2018, los niveles de ejecución del GPNNA más altos se registraron en Lima, Callao, Puno y Amazonas, todos con más del 90% de ejecución. Los menores niveles de ejecución en 2018 se registraron en los departamentos de Pasco (82%), Apurímac (82%), La Libertad (83%) y Áncash (83%). En 2017, los menores niveles de ejecución se dieron en Apurímac (80%), Huánuco (83%) y Pasco (84%). Cabe destacar que los departamentos de Pasco y Apurímac se encuentran entre los de menores niveles de ejecución, durante estos dos años.



Fuente: SIAF

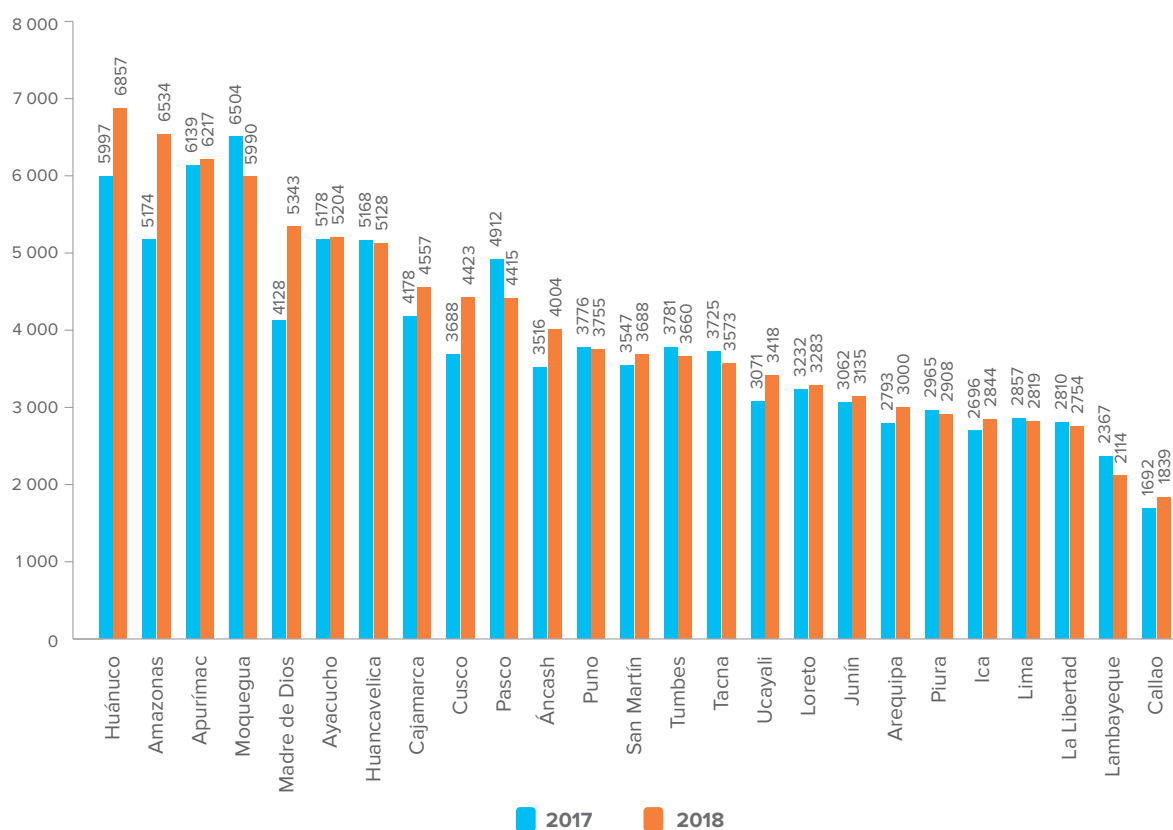
¹¹ Aunque no necesariamente en ese orden en ambos años.

¿Cuánto se gasta por niña, niño y adolescente?

Se ha calculado también el gasto por niña, niño y adolescente¹². En 2018, el departamento con mayor gasto fue Huánuco (S/ 6 875), mientras que, en 2017, fue Moquegua (S/ 6 504). Además, Madre de Dios fue el departamento con mayor incremento en 2018 (29%), con respecto al año anterior.

Los departamentos con menores gastos por niña, niño y adolescente fueron la provincia constitucional del Callao (S/ 1 839 en 2018 y S/ 1 692 en 2017), Lambayeque (S/ 2 114 en 2018 y S/ 2 367 en 2017) y La Libertad (S/ 2 754 en 2018 y S/ 2 810 en 2017). Además, Lima e Ica (durante el 2018) y Arequipa e Ica (durante el 2017) se encuentran entre los cinco departamentos con el menor gasto per cápita. En 2018, este indicador se redujo en nueve departamentos con respecto al año anterior. Aquellos con la mayor reducción registrada fueron Lambayeque (-11%), Pasco (-10%), y Moquegua (-8%). En 2017, ningún departamento registró una reducción del gasto por niña, niño y adolescente con respecto al año previo.

Gráfico 15. Gasto por niña, niño y adolescente por departamentos, 2017-2018 (en soles)



Fuentes: SIAF y ENAHO

¹² Gasto por niña, niño y adolescente = (GPNNA) / (número de niñas, niños y adolescentes).

3.7 Ejecución del GPNNA según categoría de gasto (gasto corriente y gasto de capital)

Durante el 2018 y 2017, se observa una mayor participación del gasto corriente (75% en el 2018 y 73% en 2017) en relación con el gasto de capital (25% en 2018 y 27% en 2017)¹³. La creciente participación del gasto corriente sigue una tendencia ascendente (en 2015, era de 70%).

El gasto corriente –que incluye pago de remuneraciones, compra de bienes y servicios y transferencias– se incrementó en 5% en 2018 con respecto al año previo, luego de haber crecido 12% en 2017. El gasto de capital –principalmente proyectos de inversión– se redujo en un 5% en 2018 después de haber crecido 23% en 2017.

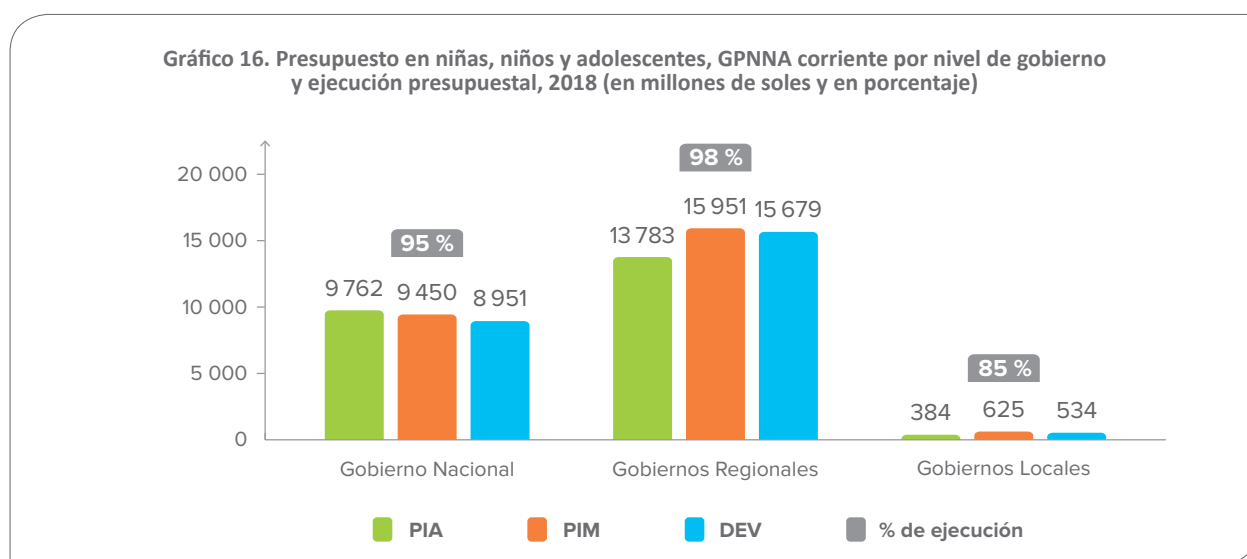
¿En qué se utiliza el gasto corriente orientado a la niñez y la adolescencia?

Gasto corriente por niveles de gobierno

El GPNNA corriente (que ascendió a S/ 25 163 millones en 2018 y a S/ 23 907 millones en 2017) está concentrado en los Gobiernos Regionales (62% en 2018 y 60% en 2017), que lo dirigen a las funciones de Educación (80% en 2018 y 81% en 2017) y Salud (19% en ambos años). Estas funciones tienen niveles de ejecución altos: en Educación fue de 99% en ambos años; mientras que en Salud fue de 95% y 96%, respectivamente.

Por otra parte, el GPNNA corriente en el Gobierno Nacional (36% en 2018 y 38% en 2017) está distribuido principalmente en las funciones de Educación (39% en 2018 y 42% en 2017), Protección Social (34% en 2018 y 33% en 2017) y Salud (18% en 2018 y 16% en 2017). La ejecución del gasto corriente a nivel nacional es de 95% en 2018 y 96% en 2017, en promedio.

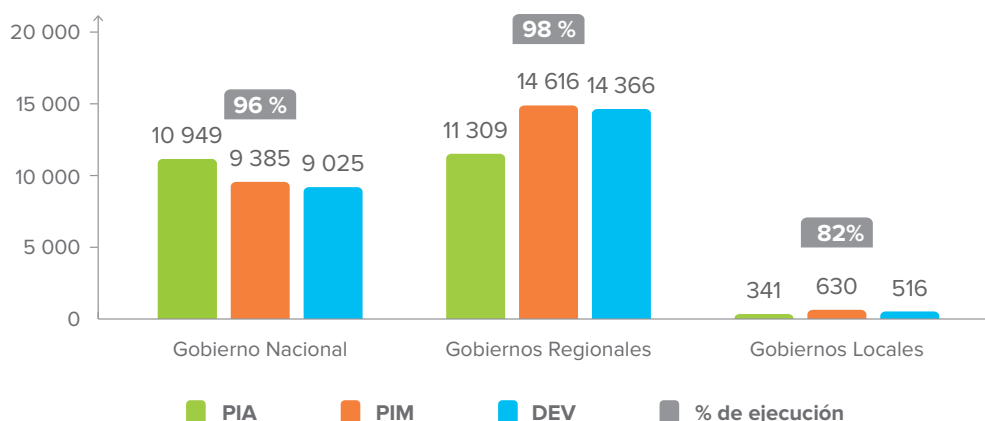
En los Gobiernos Locales, el GPNNA corriente (2% en 2018 y 2017) está distribuido en varias funciones: Ambiente (29% en 2018 y 30% en 2017), Transporte (26% en 2018 y 29% en 2017), Cultura y Deporte (10% en 2018 y 2017) y Salud (9% en 2018 y 10% en 2017). En estos niveles de gobierno, el promedio del nivel de ejecución fue de 85% en 2018 y 82% en 2017.



Fuente: SIAF

¹³ El MEF define como gasto corriente a las erogaciones destinadas a las operaciones de producción de bienes y prestación de servicios, tales como gastos de consumo y gestión operativa, servicios básicos, prestaciones de la seguridad social, gastos financieros y otros; y como gasto de capital a las erogaciones destinadas a la adquisición o producción de activos tangibles e intangibles y a inversiones financieras en la entidad pública, que incrementan el activo del sector público y sirven como instrumentos para la producción de bienes y servicios.

Gráfico 17. Presupuesto en niñas, niños y adolescentes, GPNNA corriente por nivel de gobierno y ejecución presupuestal, 2017 (en millones de soles y en porcentaje)



Fuente: SIAF

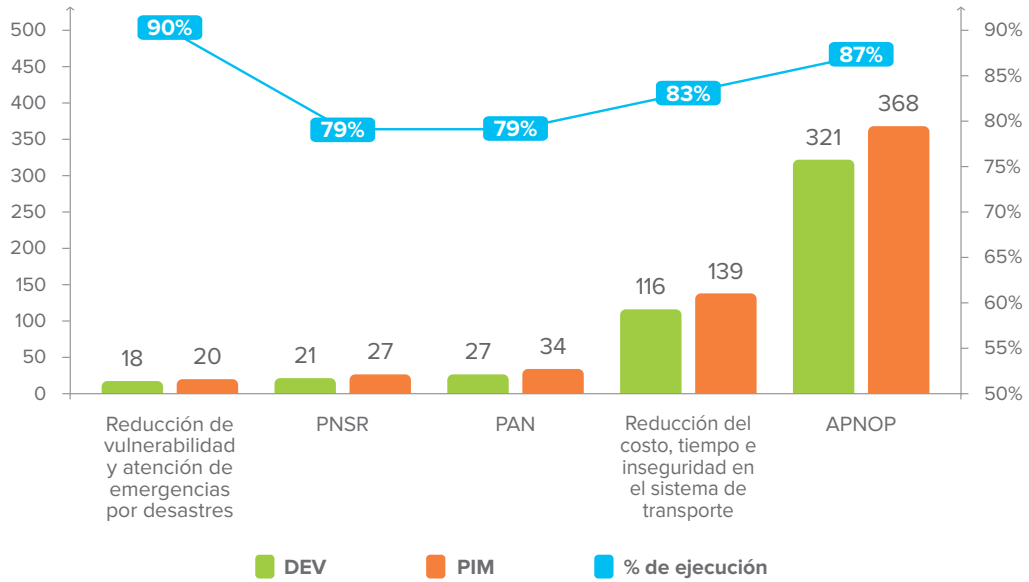
Debido al menor nivel de ejecución del GPNNA corriente de los Gobiernos Locales se presenta un análisis por categoría presupuestal. El grueso del gasto fue de APNOP, con un monto ejecutado de S/ 321 millones en 2018 y S/ 303 millones en 2017 (60% del total en 2018 y 59% en 2017); el segundo mayor gasto se dio en el Programa de reducción del costo, tiempo e inseguridad vial en el sistema de transporte terrestre con S/ 116 millones en 2018 y S/ 137 millones en 2017 (22% en 2018 y 27% en 2017); y el PAN con una ejecución de S/ 27 millones en 2018 y S/ 29 millones en 2017 (5% del total en 2018 y 6% en 2017).

El Programa de prevención y control del cáncer tuvo el mayor nivel de ejecución en 2018 (97%) en los Gobiernos Locales; sin embargo, el GPNNA solo asciende a S/ 8.5 millones. Entre los PP con mayor participación en el GPNNA corriente de Gobiernos Locales, destaca el Programa de reducción de vulnerabilidad y atención de emergencias por desastres con 90%. Por el contrario, entre estos PP, los que menos ejecutaron el gasto corriente, en 2018 en los Gobiernos Locales, se encuentran el PAN y el PNSR (ambos con 79%). La situación fue similar en 2017, en el que ambos mostraron niveles bajos de ejecución (68% en el PAN y 70% en el PNSR).



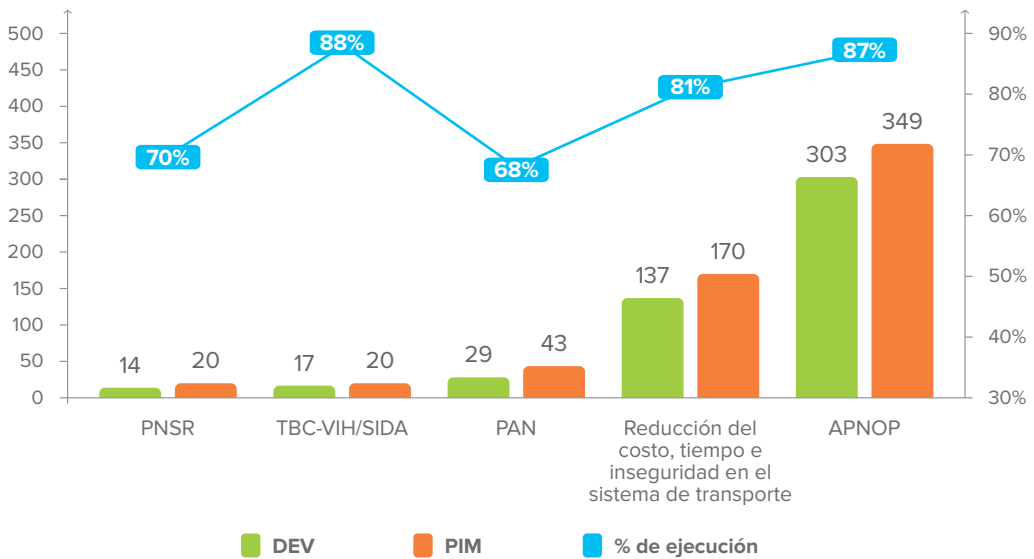
©UNICEF Perú/Francis R.

Gráfico 18. Distribución del GPNNA corriente de los Gobiernos Locales y ejecución presupuestal en principales PP y APNOP, 2018¹⁴ (en millones de soles y en porcentaje)



Fuente: SIAF

Gráfico 19. Distribución del GPNNA corriente de los Gobiernos Locales y ejecución presupuestal en principales PP y APNOP, 2017 (en millones de soles y en porcentaje)



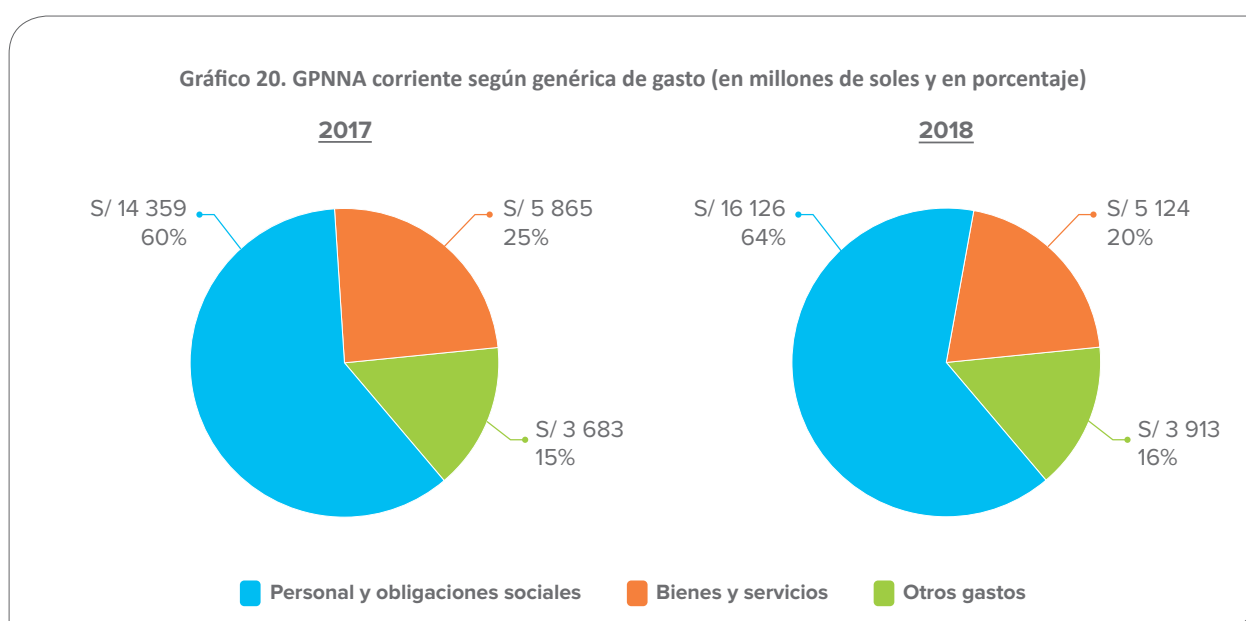
Fuente: SIAF

¹⁴ En el caso de las APNOP del GPNNA corriente en los Gobiernos Locales, una fracción importante está registrada regularmente en las funciones de Ambiente, Cultura y Deporte, Transportes, entre otras.



Al analizar el GPNNA por genérica y subgenérica del gasto, se observa que el 64% del GPNNA corriente se destinó al pago de personal y obligaciones sociales en 2018 (60% en 2017). Dentro de esta categoría, el 69% se destinó al pago del personal del magisterio (igual porcentaje en 2017), 14% al personal de salud (igual porcentaje en 2017), 6% al personal administrativo (igual porcentaje en 2017) y 6% a gastos variables y ocasionales (5% en 2017). En ambos años, los pagos al personal del magisterio, de salud y administrativo fueron ejecutados principalmente por el Gobierno Nacional y los Gobiernos Regionales. En cambio, para el pago al personal obrero, la mayor participación fue de los Gobiernos Locales.

Por su lado, el GPNNA en bienes y servicios, que representó el 20% del gasto corriente en 2018 (25% en 2017) se destinó principalmente a contratos administrativos de servicios (CAS) (33% en 2018 y 30% en 2017), contratación de servicios profesionales y técnicos (26% y 23%, respectivamente) y compras de bienes (21% y 26%, respectivamente). Para este último rubro, en 2018, casi la mitad de las adquisiciones fue de suministros médicos (49%) y 14% de materiales y útiles de enseñanza.



Fuente: SIAF

¿En qué se utiliza el gasto de capital orientado a la niñez y la adolescencia?

GPNNA de capital por niveles de gobierno

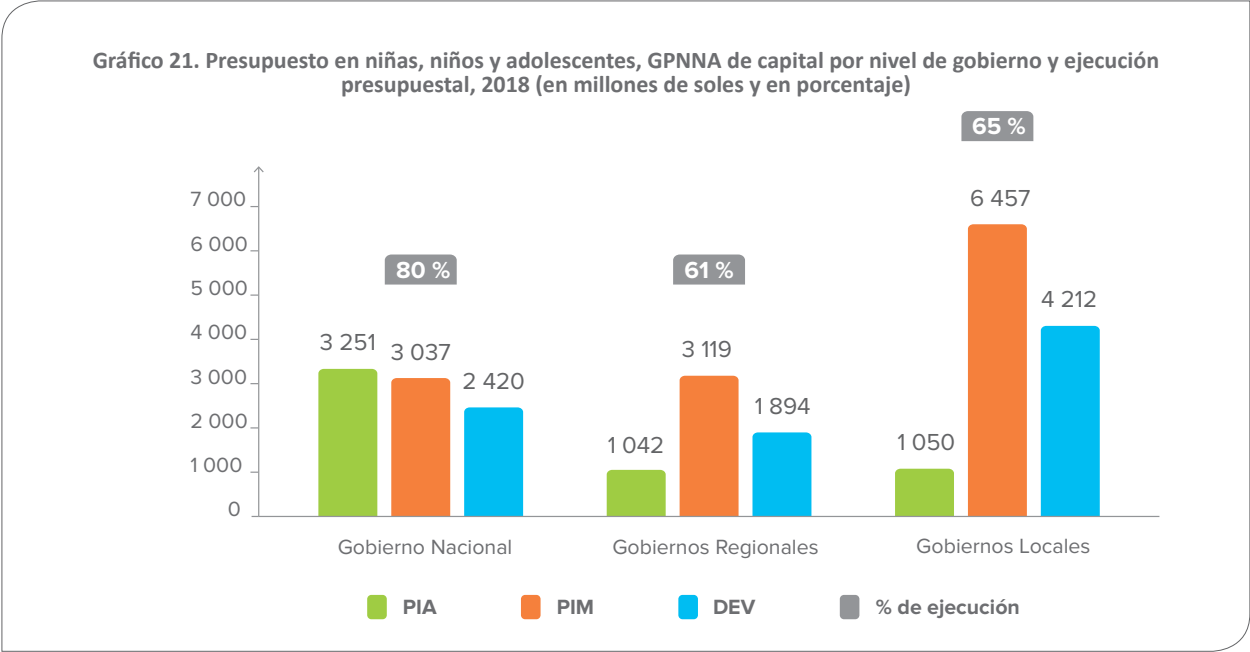
El GPNNA de capital fue de S/ 8 526 millones en 2018 y de S/ 8 971 millones en 2017, lo que significó una reducción de 5% entre estos años. Este tipo de gasto tuvo un nivel de ejecución de 68% en 2018, valor inferior al reportado en los años 2017 y 2016 (71% y 69%, respectivamente). El nivel de gobierno con mayor ejecución de este tipo de gasto fueron los Gobiernos Locales (49% en 2018 y 45% en 2017), quienes lo destinaron a las funciones de Educación (45% en 2018 y 46% en 2017), Saneamiento (23% en 2018 y 30% en 2017) y Transporte (18% en 2018 y 13% en 2017).

El Gobierno Nacional tuvo los mayores niveles de ejecución del gasto de capital (80% en 2018 y 86% en 2017). Este gasto se distribuyó, principalmente, en las funciones de Educación (29% en 2018 y 36% en 2017), Saneamiento (22% en 2018 y 39% en 2017) y Vivienda (16% en 2018 y 10% en 2017).

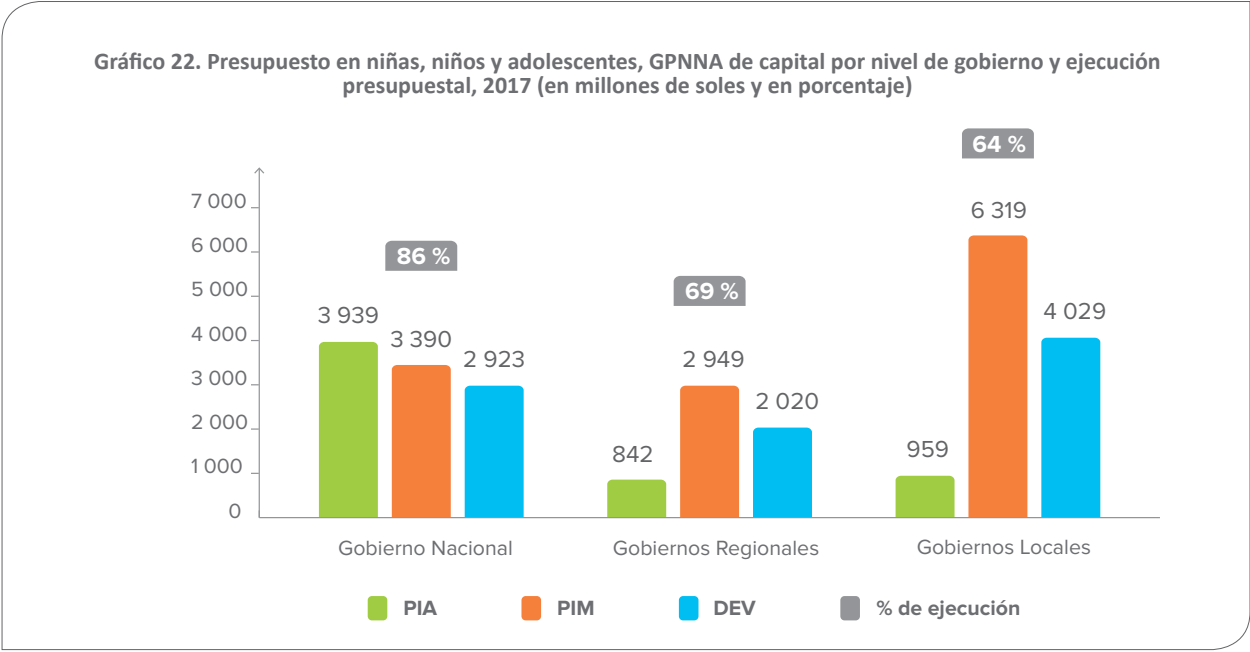
Los Gobiernos Regionales tuvieron los niveles más bajos de ejecución del GPNNA de capital. En 2018, su nivel de ejecución fue de 61%, mientras que en 2017 fue de 69%. Cabe resaltar que en 2018 el PIM se triplicó en relación con el PIA (algo similar sucedió en 2017) debido a las transferencias del

Gobierno Nacional. En estos niveles de gobierno, el GPNNa de capital estuvo dirigido básicamente a las funciones de Educación (54% en ambos años) y Salud (26% en 2018 y 31% en 2017).

Finalmente, los Gobiernos Locales tuvieron niveles de ejecución de 65% del GPNNa de capital en 2018 y 64% en 2017. Cabe destacar que, al igual que en los Gobiernos Regionales, durante el 2018 el PIM se multiplicó por seis en relación con el PIA (algo similar sucedió en 2017). Las mayores asignaciones presupuestarias, reflejadas en un aumento del PIM, tuvieron implicancias en los niveles de ejecución que se mantuvieron bajos. Dependiendo de la fecha de las transferencias, es posible que los Gobiernos Locales no tuvieran el tiempo suficiente para la ejecución. El gasto de capital en estos niveles de gobierno se destinó, principalmente, a las funciones de Educación (45% en 2018 y 46% en 2017), Saneamiento (23% en 2018 y 30% en 2017) y Transporte (18% en 2018 y 13% en 2017).



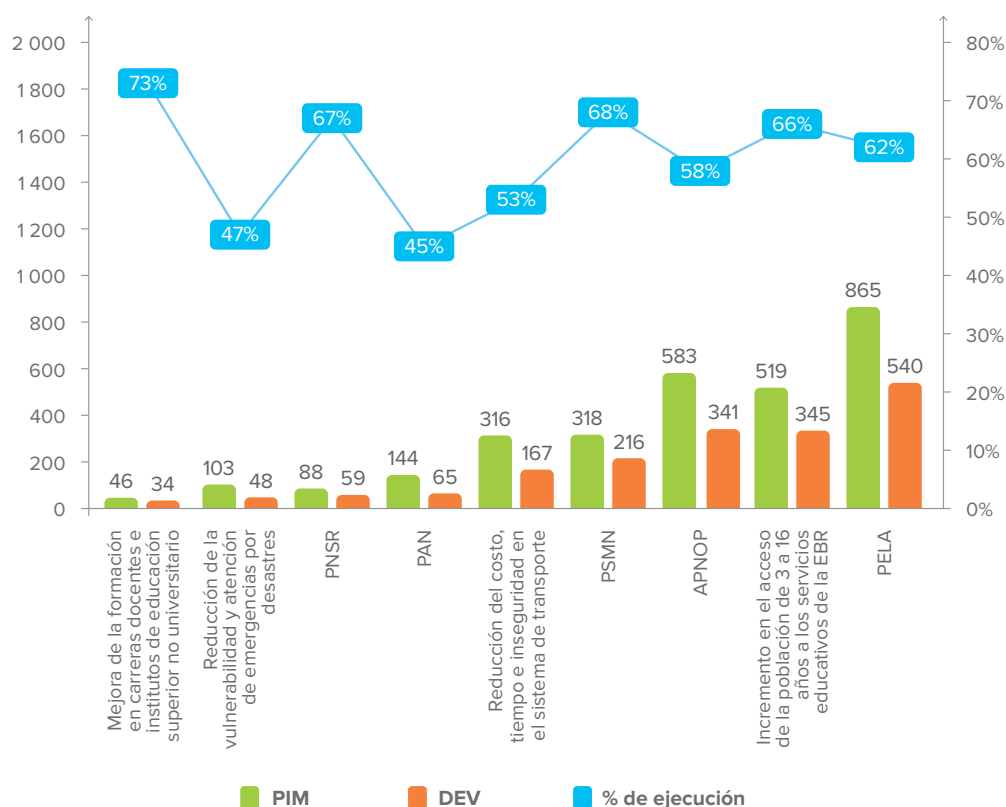
Fuente: SIAF



Fuente: SIAF

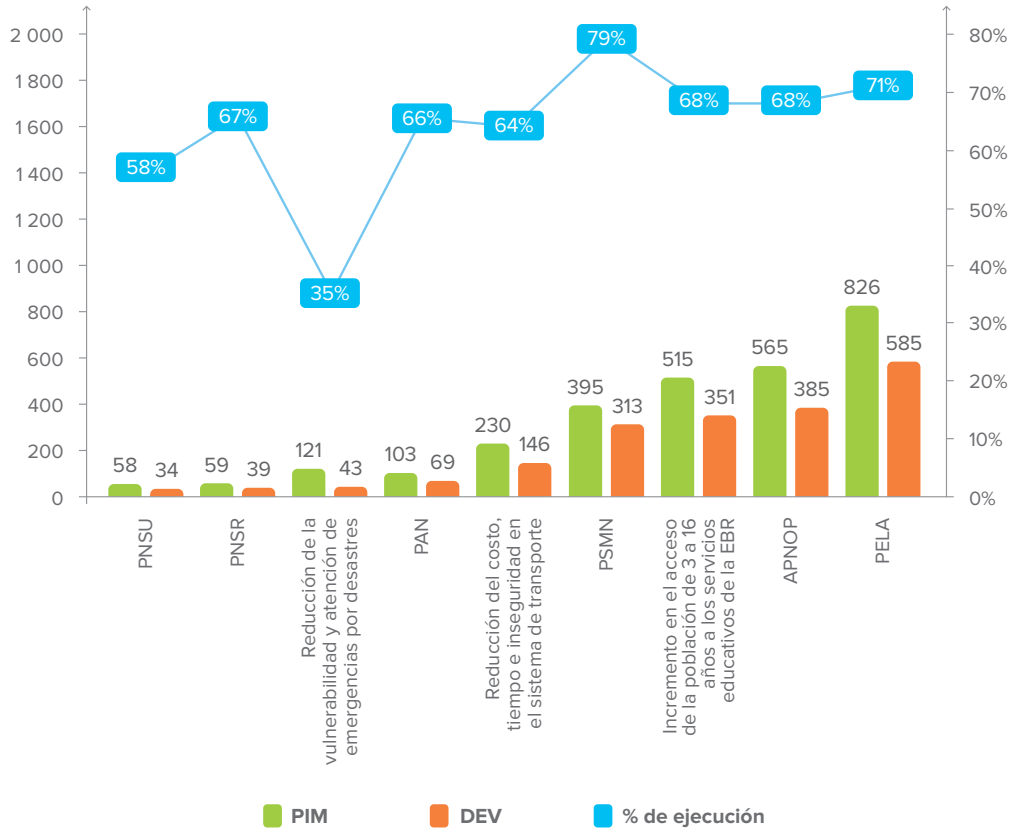
Dados los bajos niveles de ejecución de los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales en el gasto de capital, se presenta un análisis por categoría presupuestal. En el caso del GPNNA de capital de los Gobiernos Regionales, los PP con mayor cantidad de recursos ejecutados fueron el PELA (S/ 540 millones en 2018 y S/ 585 millones en 2017) y el Programa de incremento en el acceso de la población de 3 a 16 años a los servicios educativos públicos de la Educación Básica Regular (S/ 345 millones en 2018 y S/ 351 millones en 2017). Entre estos PP, el de Mejora de la formación de calidad docente en institutos de educación superior no universitaria tuvo el mayor nivel de ejecución (73%) en 2018, mientras que el de PSMN tuvo el mayor nivel de ejecución en 2017 (79%). Por otro lado, en 2018, dentro de los PP con menores niveles de ejecución, entre aquellos con mayor participación dentro del GPNNA de capital, se encuentran el PAN (45%) y el Programa de reducción de la vulnerabilidad y atención de emergencias por desastres (47%). En 2017, el PP con menor nivel de ejecución entre dichos PP fue el Programa de reducción de vulnerabilidad y atención de emergencias por desastres (35%).

Gráfico 23. Distribución del GPNNA de capital de Gobiernos Regionales y ejecución presupuestal en principales PP y APNOP, 2018 (en millones de soles y en porcentaje)



Fuente: SIAF

Gráfico 24. Distribución del GPNNA de capital de Gobiernos Regionales y ejecución presupuestal en principales PP y APNOP, 2017 (en millones de soles y en porcentaje)

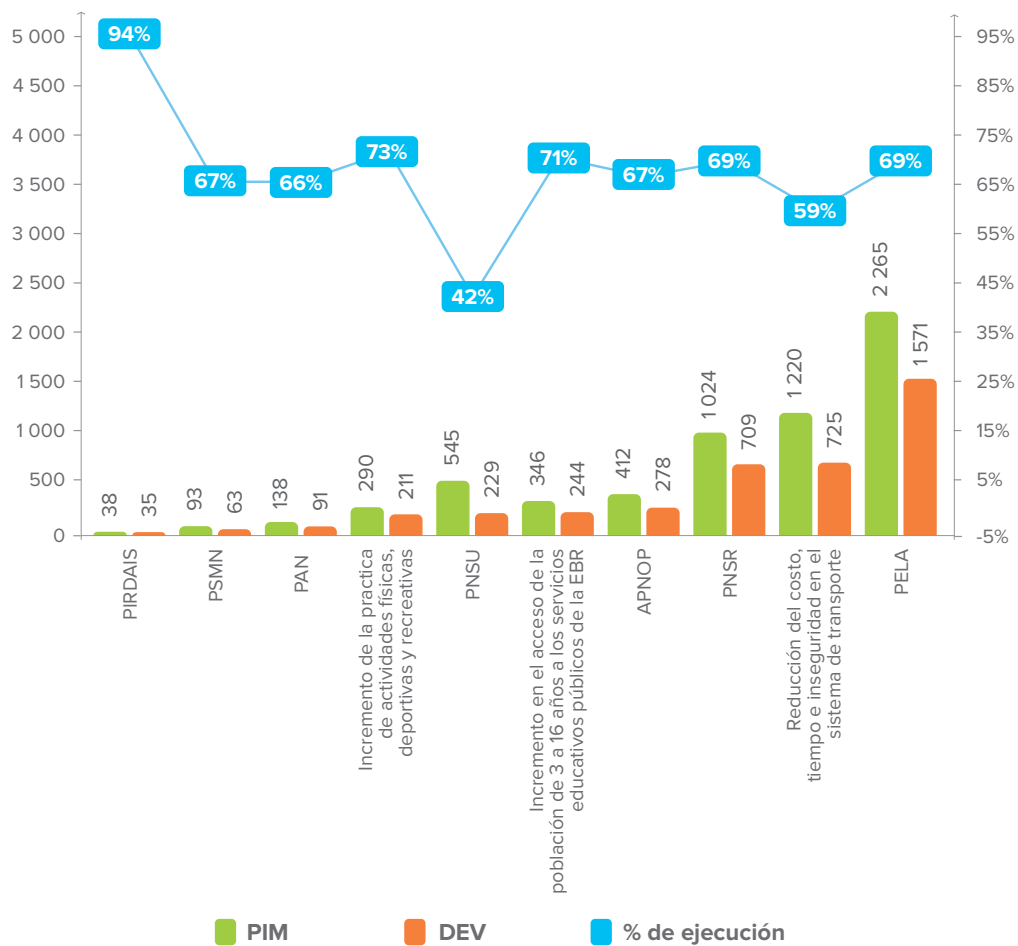


Fuente: SIAF



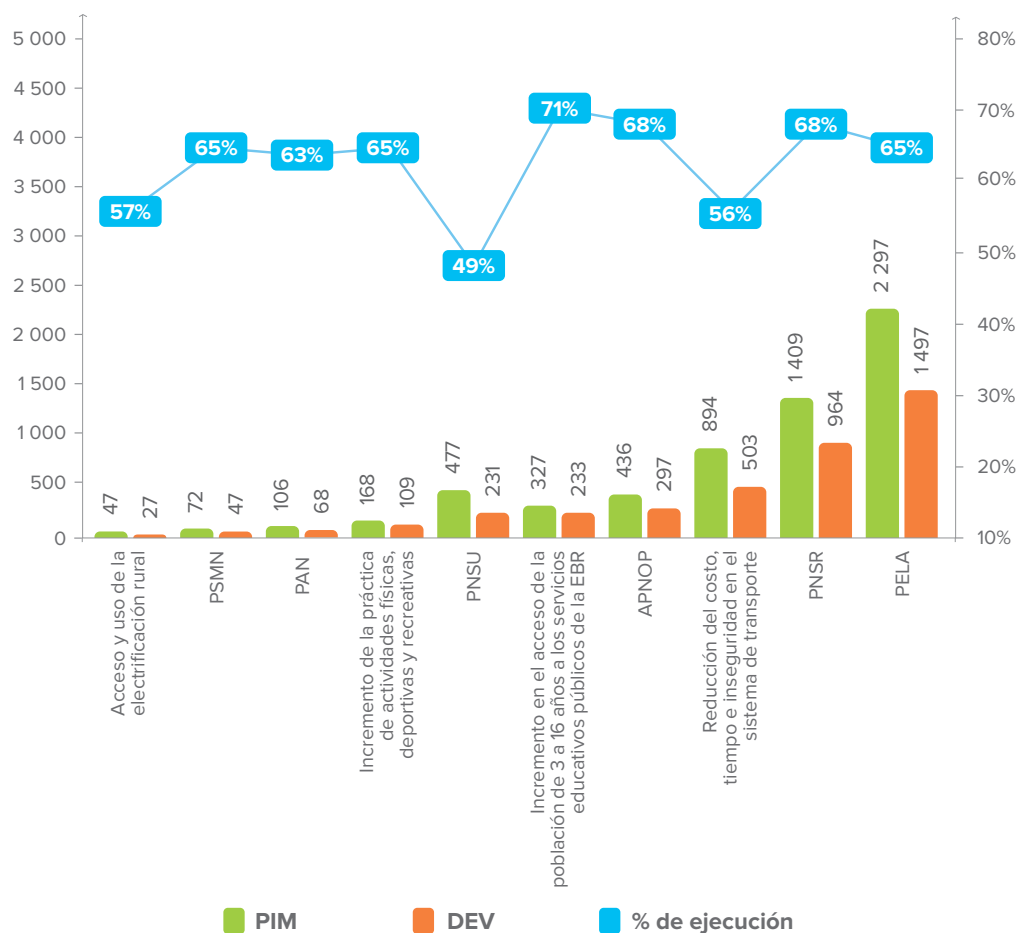
Por su lado, los Gobiernos Locales destinaron el GPNNa de capital, principalmente, al PELA (S/1 571 millones en 2018 y S/ 1 497 millones en 2017), al Programa de reducción del costo, tiempo e inseguridad en el transporte terrestre (S/ 725 millones en 2018 y S/ 503 millones en 2017) y al PNSR (S/ 709 millones en 2018 y S/ 964 millones en 2017). En 2018, el PP con mayor ejecución para lo que es gasto de capital, entre los PP más representativos, fue el PIRDAIS (94%) y el Programa de incremento de la práctica de actividades físicas, deportivas y recreativas (73%). En 2017, el PP con mayor nivel de ejecución del gasto de capital fue el Programa de incremento en el acceso de la población de 3 a 16 años a los servicios educativos públicos (71%). Por el contrario, el PP con menor nivel de ejecución del gasto de capital en este nivel de gobierno, entre los PP más representativos, fue el PNSU (42% en 2018 y 49% en 2017).

Gráfico 25. Distribución del GPNNa de capital de Gobiernos Locales y ejecución presupuestal en principales PP y APNOP, 2018 (en millones de soles y en porcentaje)



Fuente: SIAF

Gráfico 26. Distribución del GPNNA de capital de Gobiernos Locales y ejecución presupuestal en principales PP y APNOP, 2017 (en millones de soles y en porcentaje)



Fuente: SIAF

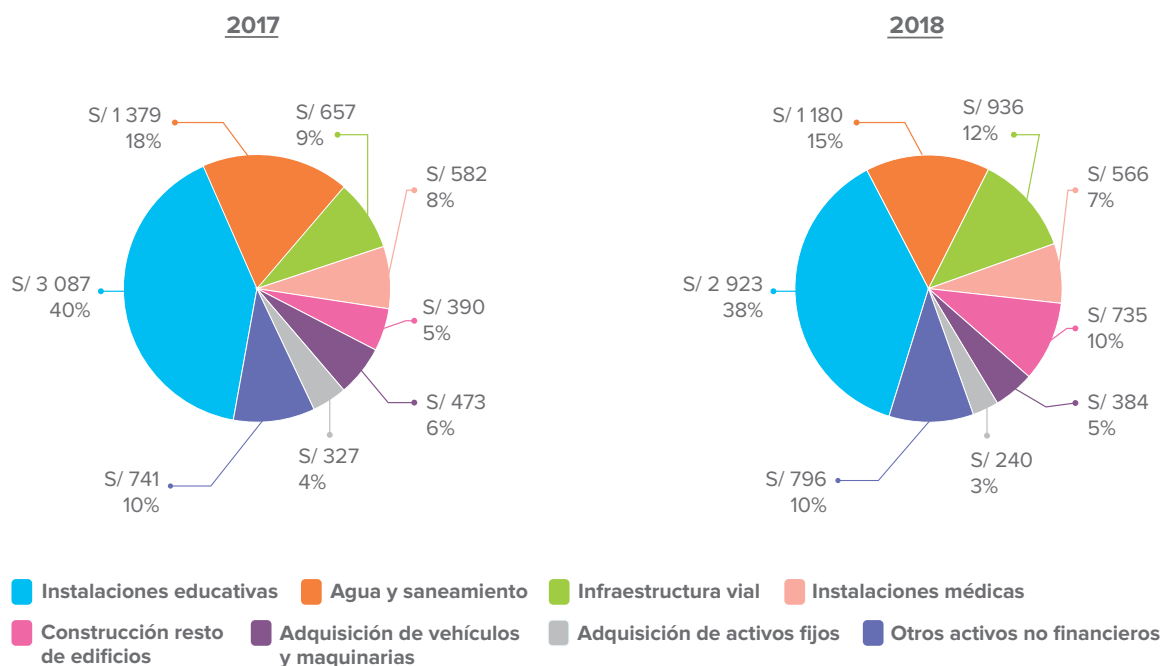
Desagregando el GPNNA de capital por genérica de gasto, se identifica que la adquisición de activos no financieros fue el componente principal de este rubro (91% en 2018 y 85% en 2017). Dentro de esta genérica de gasto, la categoría más importante fue la de construcción de edificios y estructuras (82% en 2018 y 80% en 2017), y dentro de esta, la mayor parte de los recursos estuvo dirigida a instalaciones educativas (46% en 2018 y 51% en 2017), seguida por estructuras de agua y saneamiento (19% en 2018 y 23% en 2017) e infraestructura vial (15% en 2018 y 11% en 2017).

En el caso de la infraestructura educativa, la mayor parte de los recursos (59% en 2018 y 55% en 2017) fue ejecutado por los Gobiernos Locales, seguido por los Gobiernos Regionales (31% en 2018 y 30% en 2017). Los niveles de ejecución de este gasto fueron de 70% y 67% en los Gobiernos Locales en 2018 y 2017, respectivamente; y de 64% y 70%, respectivamente, en los Gobiernos Regionales.

Finalmente, para el caso de las estructuras de agua y saneamiento, los Gobiernos Locales ejecutaron el 60% del gasto en 2018 y el 64% en 2017; mientras que, para el caso de la infraestructura vial, ejecutaron el 60% en 2018 y 56% en 2017. A pesar de la importancia de estas inversiones, los niveles de ejecución son bajos en ambos casos.



Gráfico 27. GPNNA de capital según detalle de la genérica de gasto “adquisición de activos no financieros” (en millones de soles y en porcentaje)



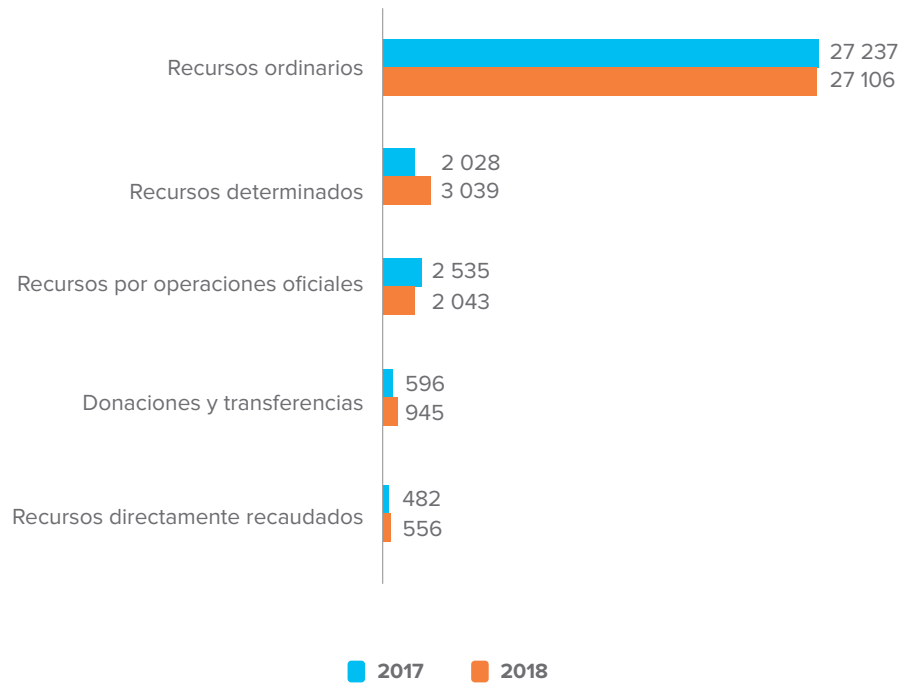
Fuente: SIAF

¿Cuáles son las fuentes de financiamiento del GPNNA?

En los dos últimos años, la mayor parte del GPNNA fue financiado con recursos ordinarios (80% en 2018 y 83% en 2017) que se componen de la recaudación tributaria. La siguiente fuente de financiamiento, según importancia, fue la de recursos determinados (9% en 2018 y 6% en 2017), que se componen principalmente de los ingresos provenientes del canon, sobrecanon, regalías, el fondo de compensación municipal, contribuciones a fondos e impuestos municipales; seguida de los recursos por operaciones oficiales de crédito con instituciones, organismos internacionales y gobiernos extranjeros (6% en 2018 y 8% en 2017), las donaciones y transferencias (3% en 2018 y 2% en 2017), y los recursos directamente recaudados (2% en ambos años).

Las fuentes de financiamiento con mayor crecimiento en 2018 fueron las donaciones y transferencias (58%) y los recursos determinados (50%). Sin embargo, estos rubros fueron los únicos que tuvieron una reducción en 2017, con respecto al año anterior (de 25% en el primer caso y de 15% en el segundo). Por su parte, el financiamiento con recursos ordinarios se mantuvo casi invariable en 2018 después de crecer 17% en 2017, con respecto al año anterior.

Gráfico 28. GPNNa según fuente de financiamiento, 2017-2018 (en millones de soles)



Fuente: SIAF

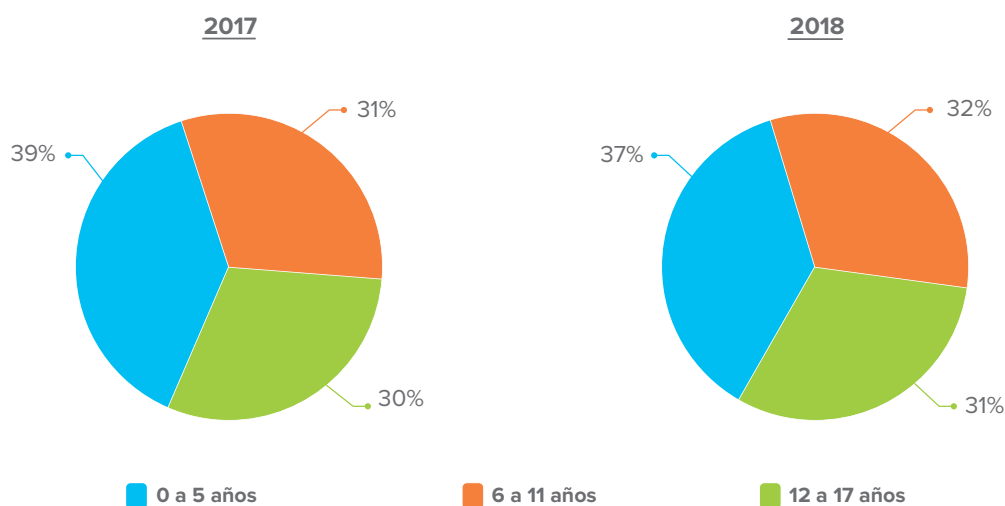


©UNICEF Perú

3.8 ¿Cuál es la ejecución del GPNNA según etapa del ciclo de vida?

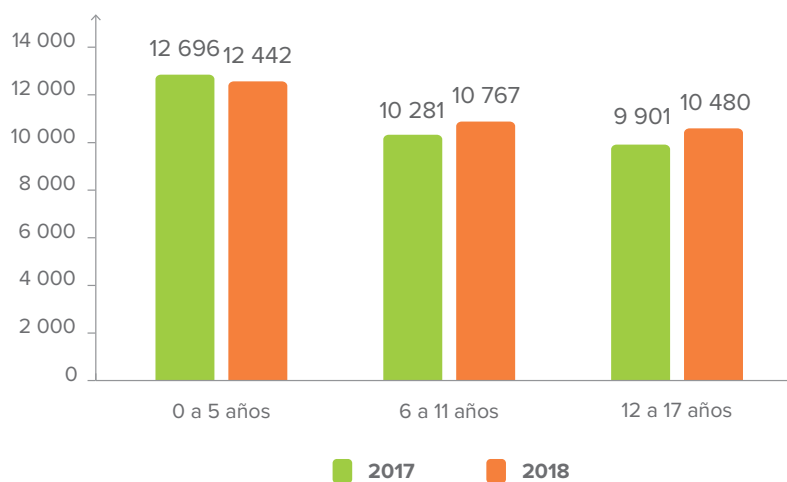
En 2018, el GPNNA dirigido a la primera infancia (0 a 5 años) se redujo en 2%, después de un incremento de 22% en 2017; mientras que el dirigido a la niñez (6 a 11 años) y la adolescencia (12 a 17 años) se incrementó en 5% y 6%, respectivamente, siguiendo con la tendencia creciente también exhibida en 2017, cuando se incrementó en 8% y 12%, respectivamente, con respecto al año previo. En ese sentido, el GPNNA en los tres grupos de edad se ha vuelto cada vez más uniforme, aunque cabe resaltar que el gasto en la primera infancia aún se mantiene ligeramente por encima del de los otros grupos de edad, al representar 39% y 37% del GPNNA en 2017 y 2018, respectivamente.

Gráfico 29. GPNNA según etapa del ciclo de vida (en porcentaje)



Fuente: SIAF

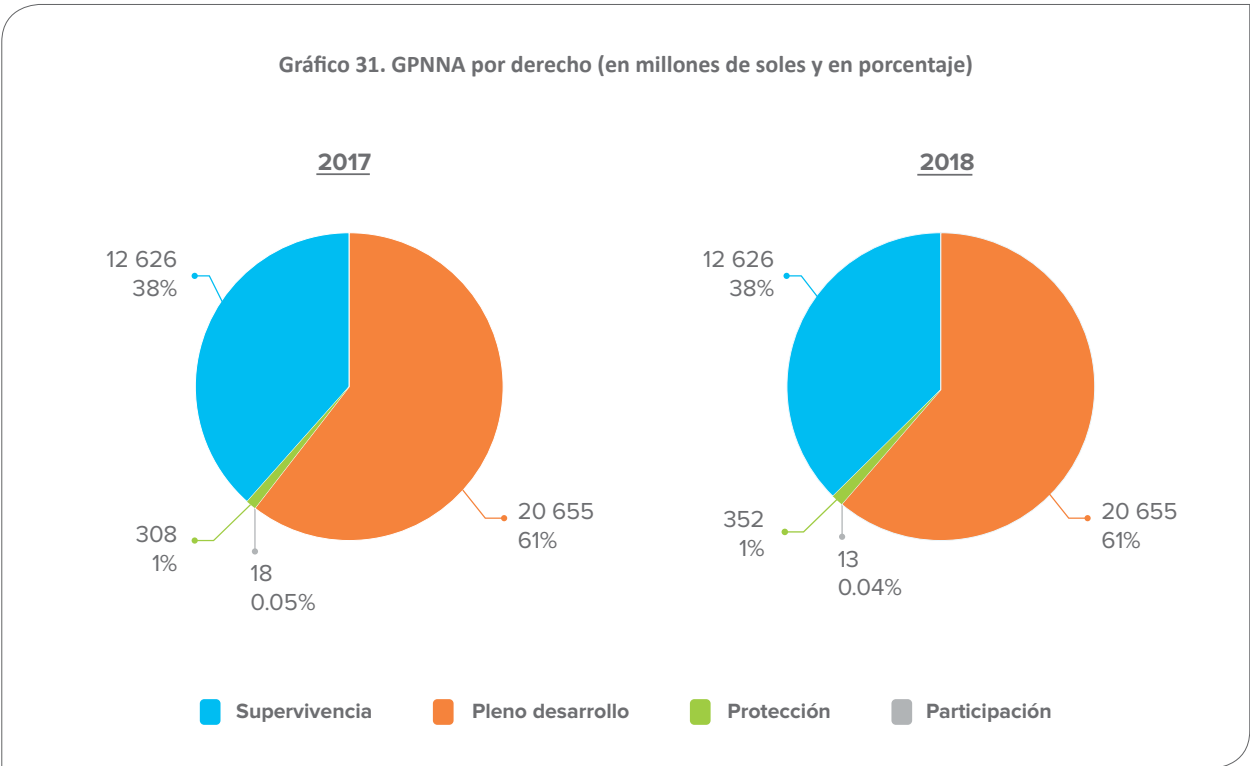
Gráfico 30. GPNNA según etapa del ciclo de vida, 2017-2018 (en millones de soles)



Fuente: SIAF

3.9 ¿Cuál es la distribución del GPNNA por derecho?

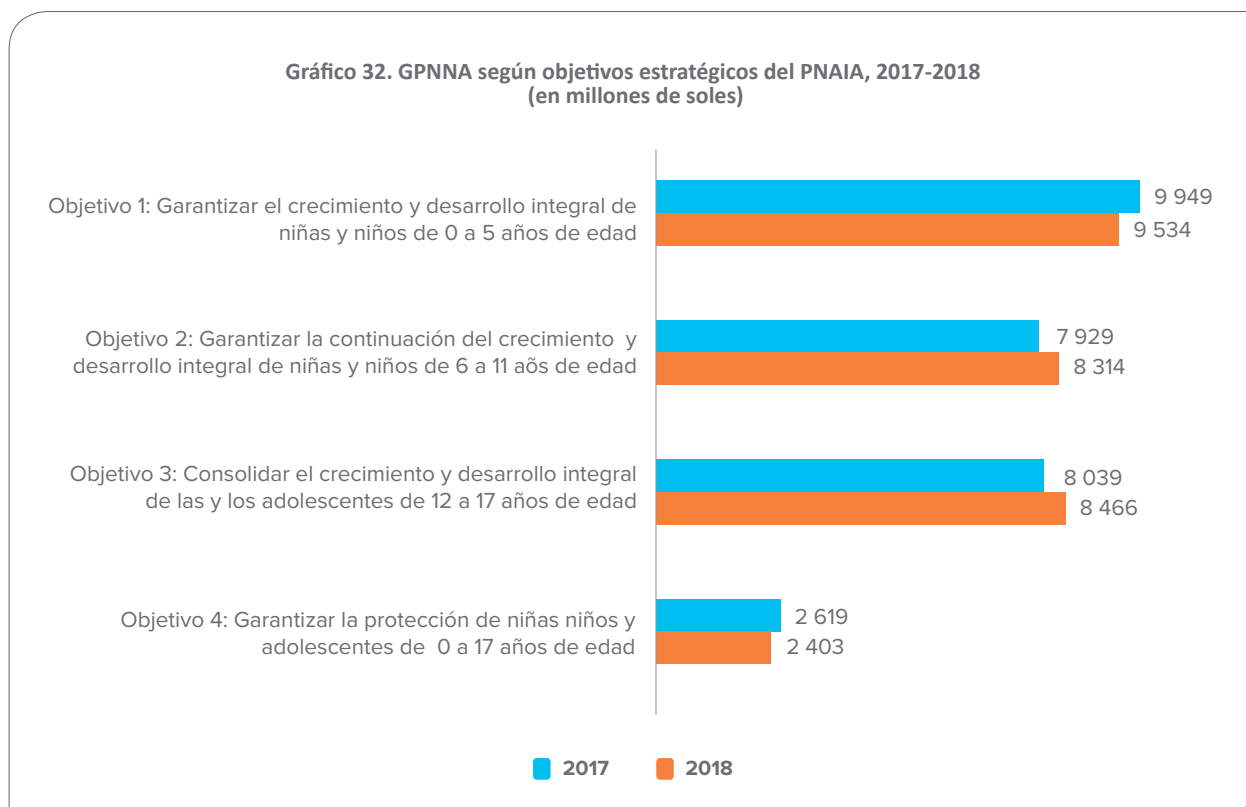
El 99% del GPNNA se destina, casi exclusivamente, a dos derechos: al pleno desarrollo (61% del total en ambos años) y a la supervivencia (38% en ambos años). Los derechos a la protección (1% en ambos años) y a la participación (menos de 0.1%) son los que recibieron una menor asignación relativa de recursos. En 2018, el gasto destinado al cumplimiento del derecho al desarrollo se incrementó en 4% y, en 2017, lo hizo en 11%. Cabe destacar que la participación del gasto destinado al cumplimiento de este derecho se mantuvo constante entre 2017 y 2018. El GPNNA destinado al cumplimiento del derecho de supervivencia no tuvo variación en 2018, pero se incrementó en 20% en 2017. El GPNNA orientado al cumplimiento del derecho a la protección se incrementó en 14% en 2018, y el orientado al cumplimiento del derecho a la participación se redujo en 26% en 2018.



Fuente: SIAF

3.10 ¿Cuál es la ejecución del GPNNa según objetivos estratégicos y resultados esperados del PNAIA?¹⁵

El GPNNa debe estar alineado con el cumplimiento de los objetivos estratégicos del Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia (PNAIA). En ese sentido, el GPNNa vinculado con el logro de dichos objetivos alcanzó los S/ 28 717 millones en 2018 y S/ 28 537 millones en 2017.



Fuente: SIAF

El objetivo estratégico 1 “Garantizar el crecimiento y desarrollo integral de niñas y niños de 0 a 5 años” es el que tiene mayor participación en el GPNNa. El gasto asociado a dicho objetivo fue de S/ 9 534 millones en 2018 y de S/ 9 949 millones en 2017. Cabe señalar que este se redujo en 4%, debido principalmente a una caída en el gasto vinculado al resultado 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) y al resultado 2 (niñas y niños menores de 5 años alcanzan un estado adecuado de nutrición y salud).

El segundo objetivo con mayor participación en el GPNNa es el objetivo estratégico 3 “Consolidar el crecimiento y desarrollo integral de las y los adolescentes de 12 a 17 años”. Este tuvo un gasto de 8 466 millones en 2018 y de S/ 8 039 millones en 2017. Debe destacarse que, entre ambos años, el gasto vinculado a este objetivo tuvo un incremento de 5%. El resultado que tiene una mayor

¹⁵ Los objetivos estratégicos y resultados esperados del PNAIA se presentan en el Anexo.

participación dentro de dicho gasto, el resultado 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), se incrementó en 5%. Otros resultados como el 9, 10, 13 y 14 tuvieron tasas de crecimiento de más del 10%, pero tienen una limitada participación dentro de este tipo de gasto. Por el contrario, el resultado 8 (las y los adolescentes se encuentran protegidos frente al trabajo peligroso) redujo su gasto en 18% en 2018.

Con muy poca diferencia en relación con el anterior, el gasto vinculado con el objetivo estratégico 2 “Garantizar la continuación del crecimiento y desarrollo integral de niñas y niños de 6 a 11 años” fue de S/ 8 314 millones en 2018 y de S/ 7 929 millones en 2017, lo que representa un incremento de 5%. El resultado que presenta una mayor participación en este gasto, el resultado 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) se incrementó en 5% en 2018 y 8% en 2017.

Finalmente, el objetivo estratégico 4 “Garantizar la protección de niños, niñas y adolescentes de 0 a 17 años” es el que tiene la menor participación en el GPNNA. El gasto asociado a este objetivo fue de S/ 2 403 millones en 2018 y de S/ 2 619 millones en 2017, lo que representa una reducción de 8%. Asimismo, el gasto vinculado a cuatro de sus resultados (15, 17, 18 y 19) se redujo entre estos años, particularmente el gasto relacionado con los resultados 18 y 19 que enfrentaron caídas de más del 50%.





4

Conclusiones y recomendaciones

4.1 Conclusiones

El presupuesto dirigido a niñas, niños y adolescentes se incrementó de manera significativa en los últimos cuatro años, pasando de S/ 31 196 millones en 2015 a S/ 38,639 millones en 2018, lo que representa un crecimiento de 24% en dicho periodo. A pesar de este avance, la participación del GPNNA en el gasto público total y en el PBI se ha reducido ligeramente. Así, el GPNNA representó el 4.8% del PBI en 2017, pero su participación se redujo al 4.5% en 2018. De igual manera, la participación del GPNNA en el gasto público total pasó de 26.0% en 2017 a 25.3% en 2018. Cabe destacar que este es un cambio en la tendencia de un GPNNA que aumentaba no solo nominalmente, sino también en su participación dentro del gasto público total y del PBI.

Dentro del GPNNA, las funciones priorizadas son Educación y Salud. En 2018, la primera representó el 59% del total del GPNNA (S/ 19 734 millones) y, la segunda, el 16% (S/ 5 545 millones). El sector de Protección Social es el tercero más importante con 9% del GPNNA (S/ 3 078 millones) mientras que el de Saneamiento ha perdido peso e importancia (5% con S/ 1 745 millones).

Los Gobiernos Regionales ejecutaron la mayor parte del GPNNA (S/ 17 573 millones en 2018), monto que se incrementó en 7% en relación con 2017. El Gobierno Nacional es el segundo mayor ejecutor (S/ 11 371 millones en 2018) aunque su gasto se redujo en 5% comparándolo con el año previo. Finalmente, los Gobiernos Locales ejecutaron S/ 4 745 millones en 2018, monto 4% superior al registrado en 2017.

En el departamento de Lima se ejecutó la mayor proporción del GPNNA tanto en 2018 como en 2017 (23% y 24% del total, respectivamente). Este mayor nivel de gasto en Lima se explica porque Lima concentra a una importante fracción de las niñas, niños y adolescentes que hay en el país (28% en ambos años) y registra el gasto de las competencias que le corresponden al Gobierno Nacional. Los departamentos de Cajamarca, Cusco, Piura, La Libertad y Puno son los siguientes con un mayor nivel de gasto. Cabe mencionar que estos cinco departamentos, después de Lima, concentran una parte significativa de las niñas, niños y adolescentes que hay en el país (28% en ambos años). A pesar de ello, son otros los departamentos que gastan más en términos per cápita. En 2018, el departamento con mayor gasto fue Huánuco (S/ 6 875) seguido por Amazonas (S/ 6 534) y Apurímac (S/ 6 217), mientras que, en 2017, fue Moquegua (S/ 6 504) seguido por Apurímac (S/ 6 139) y Huánuco (S/ 59 97). Es interesante señalar que Huánuco, Apurímac y Amazonas son tres de los departamentos más pobres del país y, de acuerdo a las cifras antes presentadas, en los que el Estado estaría realizando esfuerzos por invertir una mayor cantidad de recursos por niña, niño y adolescente.

El gasto corriente representó el 75% (25 163 millones) del GPNNA, mientras que el gasto de capital representó el 25% (S/ 8 526 millones). El gasto corriente tiene niveles de ejecución altos, especialmente en el Gobierno Nacional y los Gobiernos Regionales (95% y 98%, respectivamente, en 2018). Los Gobiernos Locales tienen niveles de ejecución que llegan al 85%. Sin embargo, los mayores desafíos se encuentran en la ejecución del gasto de capital. Así, el Gobierno Nacional ejecutó el 80% de su presupuesto de GPNNA en 2018, mientras que los Gobiernos Locales ejecutaron el 65% y los Gobiernos Regionales solo el 61%.

Entre 2017 y 2018, el GPNNA dirigido a la primera infancia (0 a 5 años), a la niñez (6 a 11 años) y a la adolescencia (12 a 17 años), se ha vuelto más uniforme, aunque el gasto en la primera infancia aún se mantiene ligeramente por encima del de los otros grupos de edad. En 2018, el gasto en la primera infancia representó un 37% del GPNNA, reduciéndose en 2% con respecto al año previo, mientras que el GPNNA en la niñez y la adolescencia representó 32% y 31% del GPNNA, respectivamente, incrementándose, en ambos casos, en 1%.

En relación con el GPNNA destinado al cumplimiento de los derechos de la niñez y adolescencia, en 2018, casi la totalidad se destina a garantizar los derechos al pleno desarrollo (61%) y a la supervivencia (38%). Los derechos de protección y participación apenas suman el 1% del GPNNA. Estas cifras son bastantes similares a las observadas en 2017.

Al analizar el GPNNA alineado al cumplimiento de los objetivos estratégicos del PNAIA se observa que, en 2018 y 2017, la mayor parte de dicho gasto está vinculado con el cumplimiento del objetivo estratégico 1 “Garantizar el crecimiento y desarrollo integral de niñas y niños de 0 a 5 años de edad”, mientras que una menor proporción está alineada con el cumplimiento de los objetivos estratégicos 2 y 3 que tienen como propósito consolidar el crecimiento y desarrollo de niñas y niños de 6 a 11 años de edad y de los adolescentes. Cabe destacar, entre 2017 y 2018, el GPNNA alineado al cumplimiento del objetivo estratégico antes señalado decreció en 4.2%, mientras que el GPNNA alineado al cumplimiento del objetivos estratégicos 2 “Garantizar la continuación del crecimiento y desarrollo integral de niñas y niños de 6 a 11 años” y del objetivo estratégico 3 “Consolidar el crecimiento y desarrollo integral de las y los adolescentes de 12 a 17 años”, creció en 4.9% y 5.3%, respectivamente. Ello guarda coherencia con lo encontrado al analizar el GPNNA según etapa del ciclo de vida.

4.2 Recomendaciones

El análisis realizado permite concluir que el GPNNA ha crecido en los últimos años. Este esfuerzo debe continuar de manera que la participación de este tipo de gasto crezca con respecto al gasto público total y al PBI de manera progresiva. Igualmente, debe considerarse que la ejecución del GPNNA no garantiza su calidad y que contribuya de la manera más efectiva a la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes. Así, el GPNNA puede estar destinado a diversas funciones y PP, pero si no se cuenta con evidencia de que las intervenciones en las que se realiza el gasto pueden generar algún impacto, podría estarse realizando un gasto espurio que no mejorará la calidad de vida de las niñas, niños y adolescentes cuyos derechos se busca proteger. En otras palabras, **debe realizarse un análisis de la evidencia que sustenta cada una de las actividades y productos que forman parte de los PP, para evaluar si estos están contribuyendo a mejorar algún resultado priorizado en la niñez y adolescencia**. Este análisis permitirá identificar el gasto que se está realizando en actividades que no tienen sustento sólido de su impacto esperado, para poder orientarlo a actividades que sí cuenten con dicho sustento. Además, permitiría identificar intervenciones cuyo impacto ha sido probado, que no se están implementando en el país y que podrían tener un efecto importante en el logro de los resultados esperados. Una forma de implementar esta recomendación es **identificar**

casos de estudio de indicadores de resultado críticos para el país (por ejemplo, anemia y logros del aprendizaje) y desarrollar la teoría de cambio que se vincule a los productos y actividades de los PP que tengan evidencia.

Un segundo aspecto a tener en cuenta son las capacidades de ejecución del GPNNA por parte de los gobiernos subnacionales. Se observa que estos tienen los menores niveles de ejecución, particularmente en el gasto de capital. La demora en la ejecución se traduce en obras que no se finalizan a tiempo y generan costos de oportunidad significativos para la población que deja de acceder a servicios públicos. Asimismo, se identifican Gobiernos Regionales y Locales que presentan tasas de ejecución constantemente bajas. También, se identifican sectores con mayores dificultades para ejecutar el gasto. Entre ellos destacan los PP del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (en particular, el PNSU y PNSR) que tienen bajos niveles de ejecución a nivel local. **Se debe analizar qué factores inciden en las mayores ejecuciones de los Gobiernos Locales para realizar un fortalecimiento de capacidades que sea transversal a todos los sectores y que busque generar un sentido de urgencia en la ejecución del gasto por parte de los hacedores de política y técnicos, y así beneficiar a la niñez y adolescencia que no accede a servicios públicos esenciales.**

Finalmente, si bien el GPNNA crece cada año, en 2018, el 99% se destinó al cumplimiento de dos derechos de las niñas, niños y adolescentes: al pleno desarrollo (61%) y a la supervivencia (38%). El gasto vinculado al cumplimiento de los derechos a la protección representó 1% y a la participación menos de 0.1% del GPNNA. Esta tendencia se mantiene con respecto a años anteriores. Si bien, en 2018, el GPNNA orientado al cumplimiento del derecho a la protección se incrementó en 14% con respecto al año anterior, el orientado al cumplimiento del derecho a la participación se redujo en 26%. En este contexto, **resulta importante que el Estado pueda darle una prioridad mayor al gasto en actividades vinculadas con el cumplimiento de los dos derechos previamente señalados como: la lucha contra la violencia, la desprotección familiar, el acceso a la justicia y la libertad de expresión.** Del mismo modo, **el Estado debe orientar el GPNNA tomando en cuenta las diferentes necesidades y características, tanto de los gobiernos subnacionales como de la niñez y adolescencia que habita en sus territorios, y así se promueva una ejecución más equitativa de este tipo de gasto.**



5

Anexo

| Objetivos Estratégicos | Resultados Esperados |
|--|--|
| <p>1 Garantizar el crecimiento y desarrollo integral de niñas y niños de 0 a 5 años de edad.</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1. Niñas, niños y madres gestantes acceden a condiciones saludables y seguras de atención durante la gestación, el parto y el periodo neonatal, con respecto de su cultura, priorizando las 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 cuidado, 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. |
| <p>2 Garantizar la continuación del crecimiento y desarrollo integral de niñas y niños de 6 a 11 años de edad.</p> | <ol style="list-style-type: none"> 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. |
| <p>3 Consolidar el crecimiento y desarrollo integral de las y los adolescentes de 12 a 17 años de edad.</p> | <ol style="list-style-type: none"> 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 el 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 reduce la infección de VIH y SIDA en las y los adolescentes. 13. Las y los adolescentes acceden a una atención de salud de calidad y con pertinencia cultural. 14. Las y los adolescentes no son objeto de explotación sexual. |
| <p>4 Garantizar la protección de las niñas, niños y adolescentes de 0 a 17 años de edad.</p> | <ol style="list-style-type: none"> 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 emergencias y desastres. 20. Se reduce el número de niñas, niños y adolescentes que son víctimas de violencia familiar y escolar. 21. Se reduce el número de niñas, niños y adolescentes que son víctimas de violencia sexual. 22. Niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales se integran a una familia. 23. Niñas, niños y adolescentes no participan en conflictos internos. 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. |



CDN30 años
CONVENCIÓN SOBRE
LOS DERECHOS DEL NIÑO

Apoya:

Canada 