



“PROGRAMA ARTICULADO NUTRICIONAL”

REPORTE DE SEGUIMIENTO CONCERTADO: EVALUACIÓN DEL AÑO 2009

RESUMEN EJECUTIVO

El Programa Articulado Nutricional (PAN) forma parte de los Programas Presupuestales Estratégicos orientados a la protección de la infancia y busca reducir la desnutrición crónica infantil de 25% que era la proporción en el 2006 a 16% en 2011. Actualmente estamos en 18.3%. Este programa entre otros factores está contribuyendo a esa reducción. El diseño del PAN se basa en el Enfoque de Gestión por Resultados y supone una programación presupuestal basada en la planificación estratégica.

El presente REPORTE da cuenta del balance realizado a la ejecución del Programa Articulado Nutricional - PAN durante el año 2009. El objetivo es presentar una aproximación evaluativa de la marcha de este programa. Ha sido elaborado con base al trabajo de una Comisión de seguimiento concertado (entre Estado y sociedad civil) y de los aportes vertidos en una Mesa de Diálogo realizada el 25 de febrero de 2010.



COMISIÓN DE SEGUIMIENTO CONCERTADO AL PAN

Está conformada por representantes de las siguientes instituciones:

Ministerio de Economía y Finanzas,
Ministerio de Salud,
FAO,
Colegio de Nutricionistas,
PAR Salud,
PRONAA-MINDES,
PRISMA,
CARE Perú,
UNICEF,
USAID-Políticas en Salud.
Miembros del equipo técnico nacional de la MCLCP.

I. EL PAN VIENE INCREMENTANDO SOSTENIDAMENTE SU PRIORIDAD EN EL PRESUPUESTO PÚBLICO.

Hay un esfuerzo sostenido del Gobierno por incrementar la asignación presupuestal a este Programa, priorizándolo en la asignación de los recursos públicos. En el 2008 (884'394,282) representó el 1.04% del presupuesto público total, en el 2009 (S/.1, 297'020,630), el 1.46% y para el 2010 se programaron (S/.1, 594'474,874) representando el 1.95% de todo el Presupuesto Público. (Casi ha duplicado su presupuesto).

1.1. Se han priorizado componentes decisivos para reducir la desnutrición crónica, pero aún continúa una asignación sobredimensionada para la distribución de alimentos en desmedro de las estrategias promocionales.

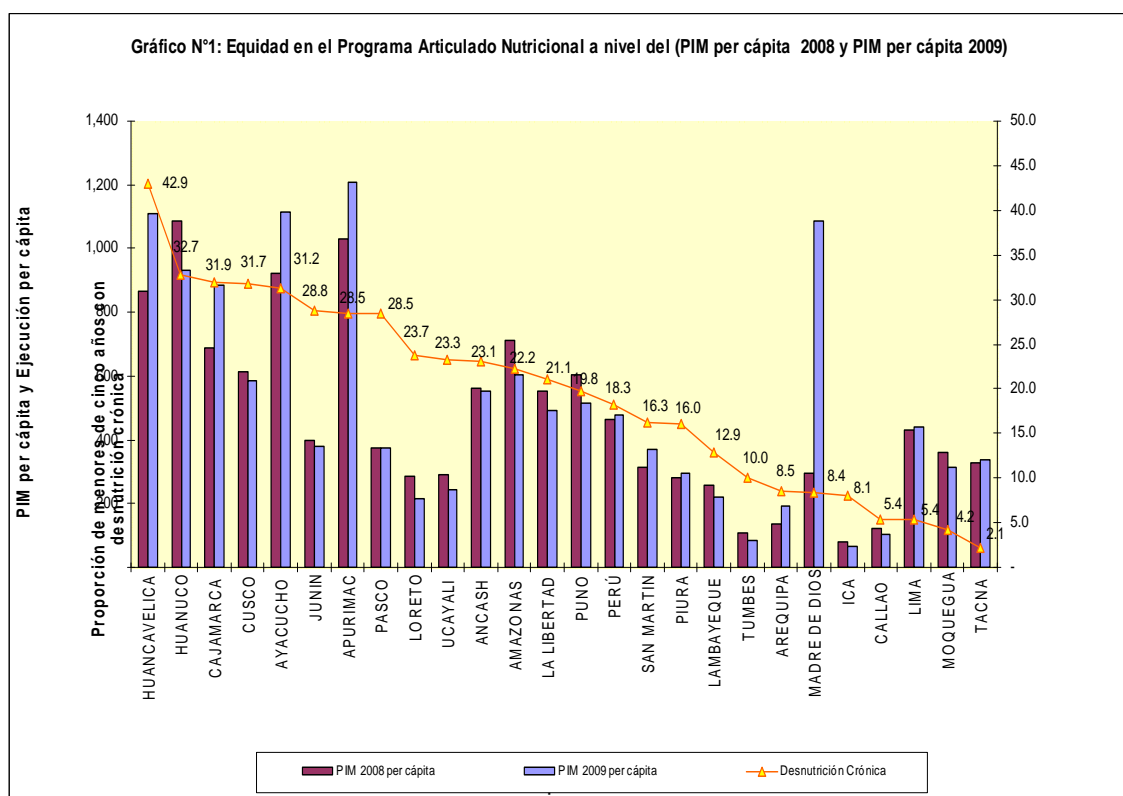
El PAN ha priorizado intervenciones claves como: vacuna completa, CRED completo según su edad, suplemento de hierro y vitamina A, el tratamiento de Enfermedades Diarreicas e Infecciones Respiratorias Agudas EDAS e IRAS, han tenido una asignación importante aunque todavía son insuficientes para lograr las metas.

A la vez, se han priorizado componentes no tan efectivos como "Alimentos disponibles para el menor de 36 meses", asignándole el 13% de todo el presupuesto del Programa para el 2009, e incrementando para el 2010 esta asignación en un 250%.

1.2. Ha mejorado el alineamiento entre asignación presupuestal y déficit a cubrir en las regiones respondiendo a un criterio de equidad.

Si bien hay un cierto alineamiento entre asignación presupuestal y brechas a cubrir, con mejoras significativas en regiones con altos índices de desnutrición crónica como Huancavelica, Cajamarca, Ayacucho y Apurímac; en otras, hay

distancias aún muy grandes entre la asignación presupuestal per-cápita y sus altos índices de desnutrición crónica, como en Cuzco, Junín, Loreto, Ucayali y Pasco, donde en lugar de incrementarse esta asignación per-cápita, ha disminuido o se ha estancado.



1.3. Se mantiene una fuerte centralización del gobierno nacional en la gestión del presupuesto (84%) particularmente en JUNTOS y PRONAA.

La asignación al gobierno nacional ha pasado del 83.6% en el 2008, al 84% en el 2009. Componentes como el Programa JUNTOS y los Programas de distribución de alimentos a través de PRONAA gestionados centralizadamente desde los pliegos de la PCM y del MIMDES, condicionan fuertemente este grado de centralización.

1.4. La inclusión de todo el presupuesto de JUNTOS en este programa distorsiona los cálculos respecto a la asignación de recursos para la finalidad del Programa Articulado Nutricional, la que es más restringida.

El objetivo del Programa JUNTOS es fortalecer la demanda de las familias con niños entre 0 a 14 años de los servicios de registro de identidad, educación y salud. El Programa Articulado Nutricional busca reducir la desnutrición crónica en los niños menores de 5 años.

II. AVANCES Y DIFICULTADES EN LA GESTIÓN DEL PROGRAMA

2.1 El PAN tuvo niveles altos de ejecución presupuestal (95%) y, a la vez, se registran niveles muy bajos de cumplimiento de metas físicas (bordea el 50%)

En conjunto se dio un buen nivel de ejecución presupuestal. Asimismo, los Pliegos del Gobierno Nacional tienen el mismo promedio de ejecución (95%) que el conjunto de Pliegos de los Gobiernos Regionales, reflejando capacidades similares de ejecución en ambos niveles de gobierno.

No obstante, en el registro de ejecución de metas físicas se llega apenas a un promedio del 50%. Esta diferencia se puede deber a problemas de mala gestión (deficiente programación o asignación presupuestal a finalidades distintas que las del programa) como también puede deberse debilidades en los flujos de información.

2.2. La gestión por resultados desde el PAN posibilitó avances en los procesos de gestión y mejoras específicas en los servicios involucrados.

En general, hay una mejor comprensión del Programa Articulado Nutricional entre los funcionarios de los Ministerios involucrados y de los Gobiernos Regionales, sin ser aún suficiente y estando en varias regiones muy lejos del nivel necesario. Hay más avances en las cuatro regiones que fueron priorizadas: Huancavelica, Ayacucho, Apurímac y Huanuco. Los principales avances fueron los siguientes:

- 2.2.1. Mejoras en la articulación intra e intersectorial, así como intergubernamental.
- 2.2.2. Mejoras en la planificación operativa.
- 2.2.2. Avances en instrumentos de información.
- 2.2.3. Mejoras en procesos administrativos.
- 2.2.4. Mejoras específicas en servicios priorizados (CRED, Suplementación de Hierro)

CRED: Para la implementación del CRED, el MINSa ha adquirido equipos para 3,439 establecimientos de salud del ámbito CRECER (DS 212-2009-EF), sobre un total de 7,435 establecimientos en todo el país, por un monto de 26 millones 919 mil soles. Por su parte el SIS estableció una tarifa por cada control CRED lo que ha contribuido a mejorar esta atención aunque no se supera la dificultad de ampliar su cobertura en las zonas alejadas y dispersas

Suplementación de hierro y vitamina A a niños menores de 3 años: Para la reducción de la anemia nutricional, se viene implementando una nueva alternativa de suplemento de multimicronutrientes para 109 mil niños en Huancavelica, Ayacucho y Apurímac en una acción intersectorial MINSa-MIMDES.

2.3. La implementación del PAN encontró dificultades en una cultura de prácticas inerciales en la gestión pública, desconfianzas entre actores intergubernamentales y aún débiles capacidades para manejar el enfoque e instrumentos para la gestión por resultados.

Se constata una debilidad en la formulación de metas partiendo de líneas de base. Todavía prima la programación inercial y la mirada sectorial frente a la mirada que toma como punto de partida al ciudadano.

Poca claridad de las instituciones del Estado (sectores y niveles gubernamentales) respecto al rol que tienen que cumplir en relación a la gestión del PAN.

Desarticulaciones en el proceso de programación y en los procesos de ejecución del Programa.

Existe aún poco manejo en las regiones sobre el análisis de costos, desconocimiento y/o poco manejo de los instrumentos existentes. Poca capacidad en los sectores y en las regiones para el manejo de los sistemas e instrumentos de información y seguimiento.

III. RESULTADOS EN LA CALIDAD DE VIDA DE LA POBLACIÓN.

3.1. Se redujo la desnutrición crónica en los menores de 5 años entre el 2007 y el 2009 en 4.3 puntos porcentuales pasando de 22.6% a 18.3%.

3.2. Disminución de la anemia en niños menores de 36 meses entre el 2008 y el 2009 pasando de 57.8% a 50.4%

3.3. Tendencia sostenida de disminución de las enfermedades respiratorias agudas (IRAS).

3.4. Leves mejoras en lactancia materna y disminución de bajo peso al nacer.

3.5. Una ALERTA especial es el empeoramiento tendencial en la prevalencia de las enfermedades diarreicas agudas (EDAS) en menores de 36 meses.

Esta prevalencia de la EDAS puede tener que ver con el empeoramiento en vacunación y acceso a agua segura, registrados en los indicadores del PAN.

IV. LECCIONES APRENDIDAS Y RECOMENDACIONES

1º LECCIÓN: Implementar adecuadamente el PAN implica un proceso complejo y de mediano plazo

RECOMENDACIÓN:

1.1. Vincular explícitamente las exigencias de una buena ejecución del Programa a los cambios requeridos en sistemas de a) información, b) administrativos y c) las políticas de personal.

1.2. Promover desde la ciudadanía, el compromiso político de los candidatos a Gobiernos Regionales y Municipales en los procesos electorales del 2010, con nuevas metas de mejora en los resultados del Programa Articulado Nutricional.

2º LECCIÓN: La eficacia en la gestión del Programa se vincula a poder enfrentar los retos de la descentralización.

RECOMENDACIÓN:

2.1. Precisar roles y funciones entre los distintos niveles gubernamentales, en relación con los ciclos de gestión de cada servicio implicado en el PAN,

2.2. Que los Gobiernos Regionales y Locales participen en los ajustes del diseño del Programa.

3º LECCIÓN: Siendo el nivel local donde operan los servicios del PAN a la población, es decisivo el rol que asuman los Gobiernos locales y la comunidad.

RECOMENDACIÓN:

3.1. Incorporar más activamente a los Gobiernos Locales y a la comunidad en el diseño de los ciclos de gestión del PAN, en el diagnóstico de los servicios y en el seguimiento y evaluación.

3.2. Que los gobiernos locales registren sus actividades referidas a enfrentar la desnutrición crónica infantil con los mismos códigos presupuestales que lo hace el PAN.

4º LECCIÓN: Si no hay una efectiva articulación de las instancias comprometidas en la ejecución del PAN, no se logrará una adecuada eficacia y eficiencia del Programa.

RECOMENDACIÓN:

4.1. Impulsar el funcionamiento e institucionalización de espacios específicos de articulación de las diferentes intervenciones sectoriales comprometidas en la ejecución del PAN, conducidos por las Gerencias de Desarrollo Social, a nivel regional y provincial.

4.2. El uso común de indicadores relativos a los resultados e intervenciones orientadas a reducir la desnutrición crónica.

5º LECCIÓN: Los sistemas de información son un componente clave para el funcionamiento del PAN y su orientación a resultados.

RECOMENDACIÓN:

5.1. Atender prioritariamente la mejora de los sistemas de información precisando, presupuestando sus costos y fiscalizando funciones y responsabilidades de información en los distintos niveles gubernamentales.

6º LECCIÓN: El desarrollo de capacidades para la gestión del Programa es más eficaz si se basa en el acompañamiento y asistencia técnica continua.

RECOMENDACIÓN:

6.1. Incorporar específicamente la labor de asistencia técnica continua en la definición de las acciones de la finalidad "*gestión de la estrategia*" del PAN y considerarla en la necesaria asignación de recursos humanos y presupuestales.

7º LECCIÓN: Para el cumplimiento y mejora efectiva de los servicios priorizados en el PAN es necesaria también un incremento general de los recursos presupuestales y capacidades de gestión en los sectores comprometidos pues ambos aspectos están fuertemente vinculados.

RECOMENDACIÓN:

7.1. Recomendamos el incremento presupuestal progresivo al sector salud atendiendo a sostener una mejora acumulativa de los procesos básicos de gestión y del funcionamiento de los Establecimientos de Salud, particularmente los ubicados en las zonas rurales.