

Síntesis de la Evaluación Cuanti-Cualitativa del Programa de Atención a Niños y Niñas Menores de 6 Años (PAN) en Bolivia *

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID)

*Lykke E. Andersen
Juan C. Arenas
Eduardo Pando*

La Paz, Diciembre 2009

1. INTRODUCCIÓN

El BID podría estar interesado en apoyar al Gobierno de Bolivia con una nueva operación dirigida al grupo etario atendido por el programa PAN (0 a 6 años) para lo cual ha contratado un estudio para contar con un diagnóstico sobre el avance y situación actual de los centros PAN, de otros centros de atención integral, y de otras metodologías de intervención que se encuentren actualmente en implementación. Los resultados del estudio pretenden dar insumos a la discusión sobre alternativas de políticas dirigidas a relanzar un programa dirigido a atender a niños y niñas de 0 a 6 años como parte de los esfuerzos del Gobierno Central y gobiernos subnacionales en la lucha contra la pobreza y la búsqueda del “Vivir Bien”.

El presente documento representa una síntesis de este estudio, concentrándose en los principales resultados y recomendaciones. En el informe principal se encuentran las metodologías aplicadas en el estudio y resultados mucho más detallados.

* Este estudio fue realizado a solicitud de la División de Salud y Protección Social (SCL/SPH) del BID, bajo la supervisión técnica de Julia Johannsen jjohannsen@iadb.org y en estrecha coordinación con Susan Kolodin susank@iadb.org, especialista de la división asignada a la Representación en Bolivia. Se agradece el apoyo brindado por Mónica Josserand y Mariana Ruiz, parte del equipo de GERENSSA Consultores.

2. ANTECEDENTES

Programas de atención integral a los niños pequeños han existido en Bolivia desde 1979 bajo varios diferentes nombres¹, pero nunca han logrado una cobertura amplia² y la responsabilidad de su ejecución ha cambiado frecuentemente. Solamente durante la fase PAN (desde 1997), el programa ha funcionado bajo el Ministerio de Desarrollo Humano, el Ministerio de la Presidencia, el Ministerio de Desarrollo Sostenible, y actualmente hace parte del Ministerio de Justicia.

Los programas siempre han sido fuertemente dependientes de la cooperación internacional, como UNICEF, PMA, el BID, el Banco Mundial y varias ONGs que trabajan con la niñez.

Esto sugiere que los programas de atención integral a los niños nunca han sido priorizados por el gobierno central y hasta la fecha no han encontrado un “hogar” lógico y permanente dentro de la administración pública central ni un financiamiento estable. En efecto, estos programas han sido huérfanos, sin padres ni hogar permanente, dependiendo fuertemente de la buena voluntad de la cooperación externa y las ONGs.

El objetivo de este documento es analizar si sería recomendable hacer el esfuerzo para integrar de mejor forma el PAN en las políticas públicas y aumentar sustancialmente la cobertura de los centros PAN, o sí un programa ambicioso de amplio alcance sería todavía prematuro.

3. LA SITUACIÓN ACTUAL DEL PROGRAMA PAN

El PAN se inició ofreciendo servicios de atención directa en centros de dos tipos: (i) el comunitario, que tiene sus raíces en los centros infantiles CIDI y, (ii) los centros familiares que se originaron en el PIDI.

Sin embargo, en el 2001, se optó por el cierre de los centros familiares ya que “elevaron desproporcionadamente los costos de operación”³, iniciando un proceso de nuclearización de centros familiares en centros comunitarios⁴. Estos centros comunitarios de atención directa pasan a denominarse Centros Integrales.

El Centro Integral buscaba aumentar la calidad y cobertura de los servicios de desarrollo infantil y cuidado diario de niños/as menores de seis años. Al mismo

¹ Centros de Educación Inicial (CEI), Guardarías Infantiles Populares, Centros Infantiles Populares, Centros Infantiles Integrales (CII), Hogares Infantiles (HI), Programa de Atención Integral Infantil (PIDI), Centros Integrales de Desarrollo Infantil (CIDI), y últimamente Programa de Atención a Niños y Niñas menores de 6 años (PAN).

² Ahora la cobertura del PAN se encuentra alrededor de 6% de los niños entre 6 meses y 6 años de edad.

³ Estos gastos se debían a la alta rotación de casas familiares voluntarias, que requerían cada vez nuevos gastos en infraestructura y acondicionamiento.

⁴ “Evaluación Final del Programa Nacional de Atención al Menor de Seis Años”. Pragma Consultores, 2006.

tiempo, preveía liberar el tiempo de las madres para su trabajo y de hermanas/hermanos mayores para su asistencia a la escuela. Los centros debían atender de 25 a 40 niños/as en un local comunitario en un período de entre 4 a 8 horas diarias. Había una educadora para cada 8 niños/as y una cocinera. La ración alimenticia diaria debía cubrir el 70% de los requerimientos nutricionales de los niños/as.

Para complementar la atención y alimentación otorgada en el centro, los educadores, con apoyo de los facilitadores, debían realizar reuniones de seguimiento y de capacitación con los padres de familia, así como visitas domiciliarias en casos de niño/as en situación de riesgo. También eran responsables de hacer un control y vigilancia de la salud y nutrición de los niños/as en el centro. Para casos de mayor seriedad, debían coordinar con la red de servicios de salud local, estableciendo una programación de acciones conjuntas y un sistema de referencia de los niños/as.

A partir de 2005 (fin del financiamiento del BID) se estableció un nuevo marco institucional para que las Prefecturas y los Municipios asuman a través del PAN la atención integral en educación inicial, nutrición, salud y protección a niños y niñas menores de 6 años limitando la participación del Gobierno Central como entidad normativa y generadora de políticas. Ninguno de los tres niveles de gobierno pudo asumir el desafío de forma satisfactoria recayendo los principales esfuerzos para sostener los centros PAN abiertos en la cooperación internacional a través de las transferencias de alimentos secos (PMA) y el patrocinio directo de instituciones nacionales privadas y de agencias de cooperación.

El año 2008 funcionaron 1.967 centros infantiles en los nueve departamentos del país atendiendo a 53.021 niños/as. Esto representa menos de 6% de todos los niños entre 6 meses y 6 años de edad en el país. Además constituye una disminución en comparación con el año 2000, cuando se atendieron a 65.452 niños/as en todo el país.

3.1. Financiamiento de los centros PAN

Con información de la Dirección General de Contaduría del actual Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, se ha construido el Cuadro 1, que muestra el gasto efectuado en el marco del PAN por las instituciones públicas el año 2000. El gasto en el Programa llegó este año a casi 15 millones de dólares, de los cuales el 65,2% estuvo canalizado a través de las Prefecturas, el 29% a través del Ministerio de la Presidencia y solamente un 5,7% fue financiado por los 137 municipios en los que estaba presente el Programa.

Cuadro 1. Gasto Nacional en el Programa PAN Año 2000

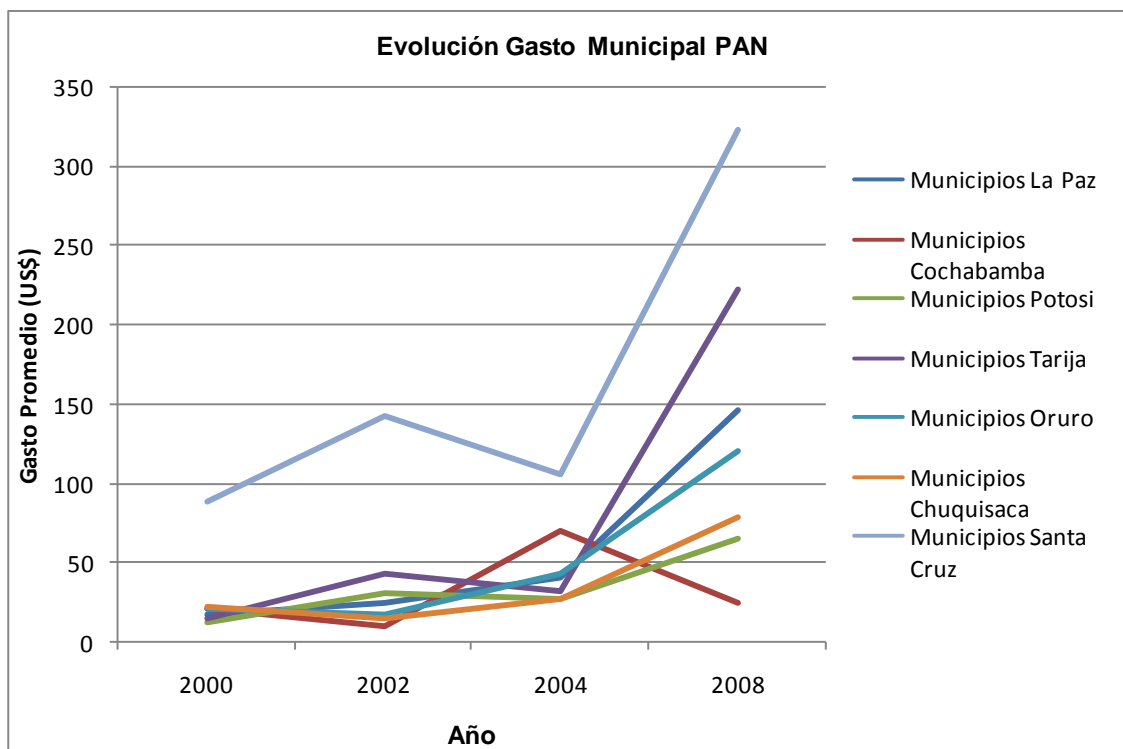
Institución	Gasto (US\$)
Municipios	853.275
Prefectura del Departamento de Beni	93.898
Prefectura del Departamento de Chuquisaca	1.048.035
Prefectura del Departamento de Cochabamba	1.822.107
Prefectura del Departamento de La Paz	2.203.086
Prefectura del Departamento de Oruro	1.205.575
Prefectura del Departamento de Potosí	1.280.288
Prefectura del Departamento de Santa Cruz	785.236
Prefectura del Departamento de Tarija	1.261.067
Ministerio de la Presidencia	4.313.962
Total	14.866.528

Gasto PAN por niño/a (US\$)	227,1
-----------------------------	--------------

Fuente: Elaboración Propia con información de la Dirección General de Contaduría

El gasto promedio nacional por niño/a del PAN el año 2000 fue de 227 US\$ al año. Este monto disminuyó hasta 138 US\$ en 2002 y 151 US\$ en 2004, debido a menores inversiones en infraestructura física. En años posteriores no fue posible calcular el gasto al nivel nacional ya que faltaban códigos y descripciones de los gastos a nivel nacional y departamental en los datos de la Contaduría Pública.

Sin embargo, los datos a nivel municipal muestran un aumento sustancial en el gasto municipal para el PAN. El gráfico siguiente muestra la tendencia del gasto promedio por niño/a a nivel municipal, los años 2000, 2002, 2004 y 2008. A nivel nacional el gasto promedio municipal ha aumentado en esos 8 años en 90 US\$ por niño/a beneficiado por el PAN (401% de incremento).



La información refleja entonces un mayor compromiso presupuestario de los gobiernos municipales en los que está presente el PAN. Especialmente los municipios de Santa Cruz y Tarija se destacan con contribuciones propias muy importantes el año 2008, lo que indica una apropiación del programa PAN a nivel local. Sin embargo, a pesar del esfuerzo fiscal que se evidencia a nivel municipal en el programa PAN, se observa que la inversión en dicho programa (US\$ 4,1 millones) representa tan sólo el 0,34% del gasto total de los municipios (US\$ 1.222 millones). Además, en términos proporcionales el incremento de los recursos dirigidos al programa PAN en los últimos años ha sido menor al incremento del gasto global. Estos datos indican que a nivel nacional existe poco compromiso en los diferentes niveles de gobierno con relación al Programa.

3.2. ¿Quiénes se benefician de los centros PAN?

A través de un análisis de la encuesta MECOVI 2008 se puede inferir que los hogares que llevan a sus hijos/as menores de 6 años a centros PAN son hogares que generan menores ingresos económicos en comparación al grupo de hogares que no se benefician del PAN. En los hogares PAN se presenta mayor desempleo de los hombres jefes de hogar y existen más mujeres jefas de hogar en hogares PAN que en hogares no PAN. Los niveles educativos de los padres jefes de hogar en los hogares no PAN son mayores que en los hogares PAN.

El programa PAN, de acuerdo a estos datos, está beneficiando a aquellos hogares con menor capacidad de generación de ingresos, permitiendo a las mujeres jefas

de hogar participar del mercado laboral y ser jefas de hogar, probablemente debido a que los jefes de hogar hombres no están accediendo al mercado laboral. Solamente el 4,7% de los jefes de hogar beneficiados con el PAN tienen estudios universitarios o de secundaria, lo que muestra que el programa está llegando a hogares cuyos padres no han tenido la oportunidad de alcanzar niveles educativos altos. El PAN estaría beneficiando entonces a hogares en condiciones económicas y educativas desfavorables, aunque no necesariamente a la población con mayores niveles de vulnerabilidad dados los niveles de demanda del servicio, principalmente en las áreas urbanas y peri urbanas

3.2. ¿Cuál es el impacto de los centros PAN?

Es evidente y es un aspecto detectado ya desde el año 2000, mencionado recurrentemente en la bibliografía consultada, que no existe un sistema de monitoreo y evaluación del PAN. Ni en el Viceministerio de Igualdad de Oportunidades (VIGOP) ni en los Servicios Departamentales de Gestión en Salud (SEDEGES) —exceptuando Cochabamba— se cuenta con una unidad específica de monitoreo que elabore estadísticas permanentes sobre cobertura, gastos, niveles de nutrición en los centros, etc. Por lo mismo no es posible con la información disponible actualmente construir un escenario de información completo.

No existe un control de calidad sobre la información anotada por las educadoras, y tampoco existe una evaluación de monitoreo en campo que permita efectuar mediciones antropométricas con cierta regularidad, o evaluaciones relacionadas con el desarrollo en estimulación y educación inicial de los niños/as.

Por tanto, con los registros recopilados de los centros PAN en el vice-ministerio responsable y los datos de las encuestas de hogares, es imposible hacer un análisis estadístico de los impactos de los centros PAN en el desarrollo integral de los niños/as y de la comunidad.

Sin embargo, en el marco del financiamiento BID se efectuaron dos evaluaciones al PAN: La evaluación de medio término realizada el año 2002 y la evaluación final del programa que fue concluida el año 2006. Se ha podido consultar también la evaluación de medio término del PAN, elaborada el año 2000 en el marco del financiamiento del Banco Mundial.

Los resultados de la evaluación final de BID en el 2006 demuestran un efecto significativo del programa PAN sobre la desnutrición de los niños pero ningún efecto sobre su desempeño escolar en las áreas de lenguaje y comunicación, matemática y ciencias de la vida. Este resultado es confirmado por entrevistas con expertos en el tema, quienes también comentaban que los centros PAN se dedican casi exclusivamente a alimentar a los niños, mientras que la dimensión de estimulación y educación inicial es muy deficiente, convirtiéndose los centros PAN de atención integral en centros de guarda.

La evaluación del Banco Mundial en el 2000 analizó los efectos indirectos sobre las madres y las comunidades, y resalta el efecto positivo que tiene el programa sobre la generación de empleo para mujeres de manera directa (educadoras y cocineras) e indirecta (a través de la capacitación e instrucción). Además, las entrevistas cualitativas sugirieron que las familias estaban contentas con el servicio brindado en los centros.

Lo que no se ha podido demostrar hasta la fecha es un efecto positivo del programa sobre el desempeño escolar posterior de los niños, ni sobre la liberación de tiempo para las madres y los padres para poder trabajar y generar ingresos adicionales para el hogar.

4. RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DEL PAN

Las lecciones aprendidas y conclusiones se las presenta de acuerdo a los siguientes cinco criterios: a) pertinencia, b) eficacia, c) eficiencia, d) impacto, y e) sostenibilidad.

a. Pertinencia

Los primeros seis años de vida son claves para el desarrollo físico, mental y social de todo ser humano. Por eso, la nutrición, estimulación y protección de nuestros niños es clave para el desarrollo futuro del país.

Dadas las difíciles condiciones socioeconómicas de la mayoría de las familias bolivianas, estas no siempre pueden garantizar condiciones óptimas para el desarrollo de sus hijos, lo que significa que una parte de la población empieza la vida con desventajas que las acompañan el resto de su vida y que también se transmiten a las próximas generaciones. Para romper esta transmisión intergeneracional de la pobreza y garantizar igualdad de oportunidades, es importante que el Estado tenga sistemas para complementar el cuidado de los niños de familias que no tengan los recursos económicos, el tiempo y/o las capacidades para nutrir, estimular, educar y proteger los niños adecuadamente.

Por eso, un programa amplio de atención integral a la niñez es altamente pertinente. Sin embargo, no es obvio que la multiplicación de los centros PAN en su forma actual sea la mejor manera de lograr la atención integral que se necesita.

b. Eficacia

Los centros de atención infantil se han mantenido dentro de los programas de lucha contra la pobreza a lo largo de 30 años de implementación, aún cuando los nombres y atribuciones de los mismos hayan cambiado con los diversos cambios de gobierno. Esto se debe principalmente al compromiso de las instituciones que trabajan con la niñez, que de manera independiente buscan financiamiento y apoyan las políticas gubernamentales. Sin embargo, la cobertura siempre ha sido baja. Además, los centros PAN no muestran los resultados que se esperarían en

términos de mejoras en los rendimientos escolares de los niños atendidos y aumentos en horas trabajadas e ingresos de sus progenitores.

Esto sugiere que el programa PAN en su forma actual no es eficaz.

Una de las razones de la falta de resultados puede ser el sesgo rural en la atención. Más de la mitad de los usuarios son del área rural⁵, donde los niños ya tienen relativamente buen acceso a alimentos (en comparación con niños de hogares con similares ingresos en áreas urbanas), donde las familias no necesariamente necesitan tiempo libre de niños para poder trabajar, y donde no es obvio que una mujer de la comunidad con poca educación pueda estimular y educar a un grupo de entre 8 y 20 niños mejor que lo haría una madre a sus propios hijos. En cambio, las familias pobres en áreas urbanas tienen más dificultades con la alimentación de sus hijos porque no pueden producir sus propios alimentos, y tienen más necesidades de tiempo libre de niños para poder trabajar, ya que los empleos urbanos son menos flexibles en este aspecto. Sin embargo, para confirmar esta hipótesis, sería necesario hacer un análisis de impacto diferenciado entre áreas rurales, peri-urbanas y urbanas.

Otra razón que pueda explicar la falta de resultados en términos de logros educativos sería el bajo nivel de capacitación y profesionalización de las educadoras y la gran rotación de dicho personal. Para mejorar los resultados en esta dimensión, la forma de reclutar a los facilitadores y educadores y los perfiles de los mismos tendrían que tecnificarse. Esta tecnificación, que es actualmente uno de los principales cuellos de botella en la calidad del servicio, deberá ser abordada si se pretende mejorar la eficacia y los resultados de las intervenciones.

c. Eficiencia

A un costo de alrededor de US\$ 200 por niño por año, el programa PAN es una manera muy costosa de mejorar la alimentación de los niños.

Dado que no se puede demostrar impactos positivos sobre los rendimientos escolares, los centros PAN también son muy ineficientes en esta dimensión.

El sistema de administración, seguimiento y monitoreo del programa PAN también es ineficiente, o más bien inexistente, ya que los pocos datos que se generan a nivel local no son sistematizados, analizados y usados para alimentar un sistema.

d. Impacto

La no sistematización de las experiencias y la no elaboración de evaluaciones de impacto del sector limitan grandemente el poder emitir criterios sobre el impacto del programa. Los estudios puntuales que se han hecho indican un efecto positivo sobre el estado nutricional de los niños, pero ningún impacto significativo sobre los rendimientos escolares de los niños, y tampoco ningún impacto sobre las horas trabajadas y los ingresos generados por los padres y las madres.

⁵ De acuerdo con datos de la MECOVI 2007.

Un nuevo estudio de impacto cuidadosamente diseñado y con una muestra adecuada que permita distinguir entre áreas urbanas, peri-urbanas y rurales así como entre diferentes modalidades de operación, podría dar pautas adicionales para la implementación o no de una política y de un programa más amplio de atención integral.

e. Sostenibilidad

Los Centros PAN son programas costosos desde el punto de vista privado, y el grupo meta (los más pobres y vulnerables), no podrían pagar el costo real. Por eso es necesaria la participación del Estado en sus diferentes niveles, y junto a él, la cooperación internacional y las instituciones de desarrollo.

Por ser un programa preventivo de beneficio social a largo plazo no tiene porqué ser auto-sostenible. El gasto sería una inversión del Estado que se repaga con los beneficios (y ahorro de costos) para la sociedad al contar con una población nutrida, sana, estimulada, educada y protegida.

A fin de no caer en los errores del PAN parecería recomendable que un nuevo programa no genere estructuras paralelas y que su funcionamiento no esté asentado en los recursos de la cooperación. Para ello, parecería recomendable que un nuevo programa (más allá del PAN) de atención integral pueda estar asentado en un sector fuerte con presencia nacional como el sector de educación.

5. RECOMENDACIONES

Mientras que la atención integral a la niñez es altamente pertinente, el programa PAN, en su estado actual, sufre muchas deficiencias en términos de eficacia, eficiencia, impacto y sostenibilidad.

En vez de tratar de expandir la cobertura de un sistema que no funciona bien y que no goza de apoyo político, se considera más pertinente aumentar los servicios de sistemas que ya funcionen bien, que tienen cobertura casi completa, que cuentan con apoyo político y que han demostrado su sostenibilidad.

Por ejemplo, para mejorar los rendimientos escolares de los niños en primaria, las escuelas ya existentes podrían ofrecer educación pre-escolar universal y gratuita, incluyendo materiales y desayuno escolar y aumentando controles de salud regulares y servicios de higiene bucal. Para ello, las educadoras del nivel pre-escolar estarían adecuadamente capacitadas (normalistas) con especialización en educación inicial.

Esto aseguraría que todos los niños del país estarían bien preparados para aprovechar la educación primaria una vez que entran en primero básico, y que no necesitarían gastar los primeros años de primaria en aprender el abecedario y los números y después gastar un par de años para aprender a leer y multiplicar. Pero sobre todo se aprovecharía tiempos preciosos en los que los niños están ávidos de conocimiento, no tanto en términos de cuanto saben cuantitativamente, sino el impacto del conocimiento y la estimulación en el proceso mismo de su desarrollo;

existiendo pruebas científicas del efecto perdurable de la estimulación temprana en el posterior desarrollo integral del niño/a.

Esta iniciativa requeriría inversiones adicionales en la mayoría de los establecimientos educativos, pero la inversión sería marginal en comparación con la construcción de 40.000 nuevos centros PAN y se ahorraría mucho tiempo y dinero, ya que los niños podrían aprender el pensum de primaria en la mitad del tiempo.

Se podría implementar esta iniciativa gradualmente, empezando con la agregación del nivel kínder para los niños de 5 años y después pre-kínder para los de 4 años una vez que ya se hayan formado profesores con especialización en educación inicial. En los lugares con más demanda y recursos se podría llegar a incluir niños desde los 3 años en las escuelas públicas.

En términos de salud, ya tenemos los centros públicos de salud y el Seguro Universal Materno Infantil (SUMI) que brinda servicios a mujeres embarazadas (hasta 6 meses después del parto) y a niños menores de 5 años de forma gratuita en todos los municipios del país. Para comunidades aisladas existen Brigadas Móviles “Extensa” que llegan a aproximadamente 2.500 comunidades de todo el país, otorgando prestaciones del SUMI. Los servicios de SUMI incluyen todas las vacunas recomendadas, controles de salud, tratamientos anti-parasíticos cuando son necesarios, y puede aumentarse suplementos nutricionales para cubrir este componente del programa PAN. El sector de salud tiene además un buen sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación.

Finalmente, para lograr un mejor estado nutricional de los niños que son demasiados pequeños para poder beneficiarse del desayuno escolar, ya tenemos el programa Desnutrición Cero, que trabaja en los municipios con mayores problemas de nutrición. Se podría también agregar un “subsidio de leche” al programa Juana Azurduy, que ya tiene muy buena cobertura en todo el país a pesar de ser de construcción reciente. Este programa popular también podría tener condicionantes adicionales relacionadas a estimulación temprana y educación inicial no formal. De esta forma se podría mejorar los resultados de las transferencias condicionadas y coadyuvar a los objetivos planteados en cuanto a políticas sociales de atención a la niñez.

Aunque el análisis hecho llega a la conclusión que no sería recomendable expandir el programa PAN en su forma actual, sí existen muchos centros PAN exitosos y sostenibles con un fuerte apoyo local por parte de los padres, los alcaldes, la comunidad y agencias de cooperación, y no recomendamos cerrar estos centros. Más bien se debería analizar/estudiar las experiencias regionales y las diferentes modalidades de intervención (SOS, Plan Internacional, CCF, etcétera), para obtener insumos en la perspectiva de integrar al actual PAN en un esquema de educación pre-escolar y dentro los programas de salud.

Una vez sistematizadas estas experiencias y realizada una evaluación de impacto se contaría con herramientas que permita al Gobierno Central y a los gobiernos sub-nacionales, delinear una política y un programa de atención integral para niños y niñas de 0 a 6 años.

Finalmente y como tema central, existe la necesidad de desarrollar una política nacional de atención al menor de 6 años, sabiendo que hasta la fecha todos los intentos no han logrado plasmarse.

REFERENCIAS

Banco Mundial, Latina Consultora. (2000), Evaluación de Medio Término del PAN. Bolivia.

BID, Silva y Solano. (2002), Evaluación de Medio Término del Programa Nacional de Atención al Menor de Seis Años. Bolivia.

BID, Pragma Consultores. (2006), Evaluación Final del Programa Nacional de Atención al Menor de Seis Años. Bolivia.

BID (2006), Informe de Terminación de Proyecto. Programa de Atención Integral al menor de 6 años. Bolivia.

Dirección General de Contaduría (Estadísticas de gasto público 2000, 2002, 2004 y 2008). Ministerio de Economía y Finanzas Públicas-Bolivia.

Programa Mundial de Alimentos (2006), Evaluación Estadística de Centros PAN y Centros NDC. Bolivia.