

Análisis del Presupuesto de la Función Educación

Grupo Propuesta Ciudadana
Enero 2009

El proceso de descentralización enfrenta hoy uno de sus principales retos: concluir con el proceso de transferencia de funciones a nivel regional, y en menor medida al nivel regional (a través de los pilotos de municipalización) acompañado de una adecuada cuantificación y costeo de funciones que permita realizar en los siguientes años una transferencia presupuestal asociadas a las funciones transferidas para cada sector.

En el caso del sector Educación, son 21 funciones según la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales los que deberán de transferirse “formalmente” a fines de este año, aunque nominalmente, algunas de ellas ya se vienen ejerciendo por algunos gobiernos regionales. Para garantizar que la prestación del servicio de educación mejore con la transferencia de funciones a los subniveles de gobierno se debe garantizar el adecuado costeo, transferencia presupuestal y la asistencia técnica de parte del nivel central.

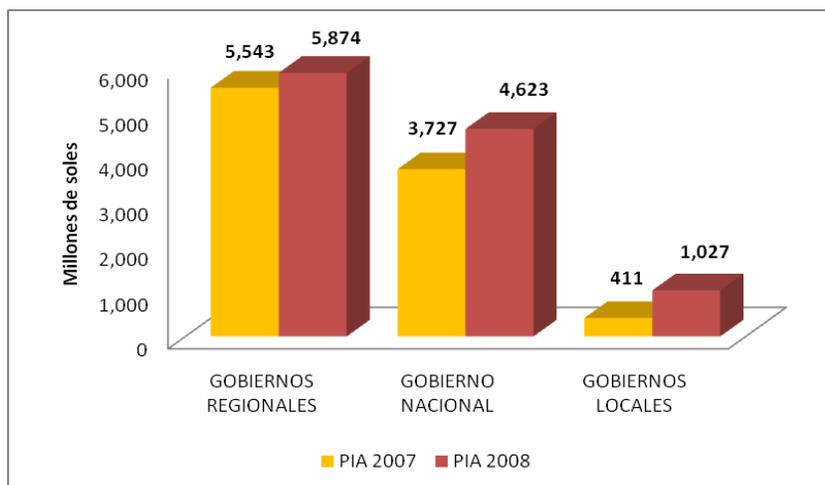
Si bien aún está pendiente la transferencia presupuestal asociada a las funciones, ya desde hace unos años el gobierno central ha hecho evidente su decisión de profundizar la descentralización a través de transferencias presupuestales año a año. Incluso, uno de los elementos más importantes en sus discursos presidenciales ha sido el mejorar la calidad educativa que, como ya se ha hecho evidente, es una de las más precarias de América Latina. Es por ello que a continuación presentamos un análisis del presupuesto de la función educación, principalmente para los niveles de gobierno central y regional. Además presentamos un análisis del presupuesto asignado a los programas nacionales. Finalmente se presenta el presupuesto del único programa de educación en el presupuesto por resultado: “Logro de Aprendizaje al final del III Ciclo”.

Análisis del presupuesto de la función educación por niveles de gobierno

Para hacer un análisis comparativo del presupuesto de la función Educación y Cultura por niveles de gobierno, hemos tomado como referencia el Presupuesto Institucional de Apertura para los años 2007 y 2008. El nivel de gobierno que recibe un mayor presupuesto para la función Educación y Cultura es el regional. Se debe considerar que el presupuesto asignado para el nivel regional se divide entre 25 gobiernos regionales (e incluye la municipalidad metropolitana de Lima). Para el año 2008, el presupuesto asignado para los gobiernos regionales fue de 5.543 millones de soles, mientras que el gobierno nacional y los gobiernos locales cuentan con un presupuesto de 4.623 y 1.027 respectivamente.

Como podemos observar en el Gráfico N° 1, el presupuesto de la función educación ha incrementado en los tres niveles de gobierno en el 2008 con respecto al 2007. El nivel que menos incrementó fue el regional, que sólo tuvo un incremento presupuestal del 6% mientras que el gobierno nacional incrementó en 24% y los gobiernos locales en 150%.

Gráfico N° 1. Presupuesto de la Función Educación y Cultura por niveles de gobierno 2007- 2008

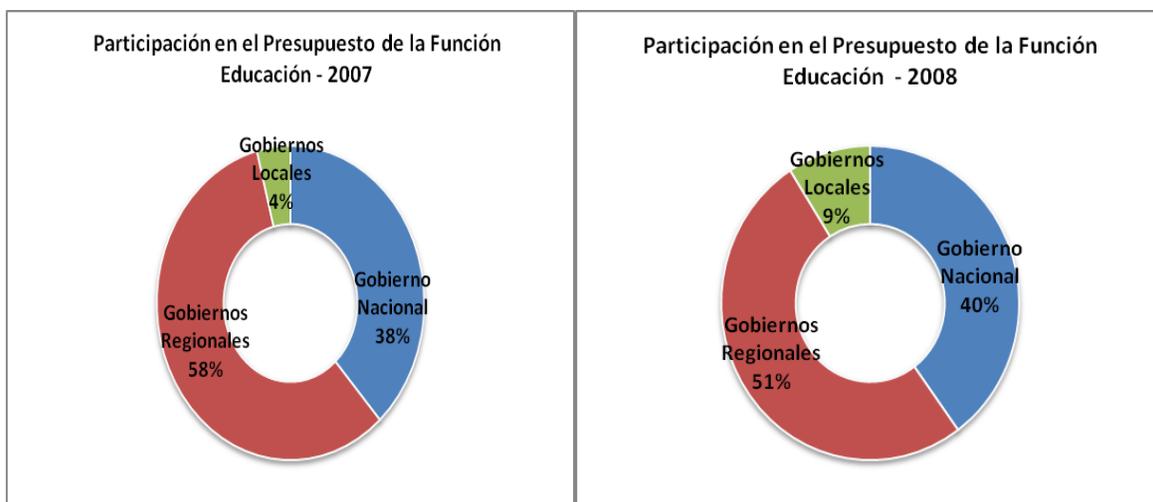


Fuente: SIAF – Ventana Amigable **Elaboración:** Grupo Propuesta Ciudadana

Llama la atención el incremento de 150% en el presupuesto en los gobiernos locales, lo que se puede explicar por el inicio en la implementación de la municipalización de la educación, lo implica una mayor asignación presupuestal por parte de las municipalidades para la función educación para cumplir con las funciones asignadas.

Cuando miramos cómo ha cambiado la participación entre el 2007 y 2008 en el presupuesto para la función educación, se observa que los gobiernos regionales ha disminuido su participación en 6 puntos (de 57% en el 2007 a 51% en el 2008) mientras que el gobierno central ha incrementado dos puntos (de 38% a 40%) y los gobiernos locales incrementaron en 5 puntos (de 4% a 9%) ¿En un marco de descentralización y de transferencia de funciones a los gobiernos regionales, qué explica su disminución en la participación del presupuesto total para la función educación?

Gráfico N° 2. Participación en la función Educación y Cultura por niveles de gobierno 2007-2008



Fuente: SIAF – Ventana Amigable **Elaboración:** Grupo Propuesta Ciudadana

Esta situación hace evidente que el proceso de descentralización no conversa con la asignación presupuestal y se mantiene un manejo centralista, muchas veces justificando este hecho por la ausencia de capacidades en los gobiernos subnacionales para poder gestionar de manera adecuada sus recursos. Sin embargo, algunos problemas que existen en la gestión de los gobiernos regionales surgen como consecuencia de la demora en la asignación de los techos presupuestales y sobre todo, en el incumplimiento de los recursos que inicialmente se designan para ellos.

La demora en la definición de los techos presupuestales y la transferencia por montos menores a los techos presentados, no permite a los gobiernos regionales realizar una adecuada planificación y ejecución de sus presupuestos y, por otro lado, les genera deudas que muchas veces no pueden cubrir (pago de profesores, pago de servicios, etc¹). A este problema se suma la rigidez de la norma en cuanto a mantener una secuencia inercial en la asignación del presupuesto, lo que hace mantener la centralidad del presupuesto en el nivel central.

Otro problema que se ha logrado identificar en la asignación del presupuesto para la función educación y cultura es la poca coherencia que existe entre los lineamientos del MINEDU y la asignación final del presupuesto a los subniveles de gobierno. En este punto es importante llamar la atención sobre la articulación entre la asignación del presupuesto regional y las políticas educativas regionales. En el marco de la implementación del proceso de descentralización, se impulsó y promovió en todas las regiones la elaboración de Proyectos Educativos Regionales, documento que contiene los principales lineamientos y políticas regionales en materia educativa. La mayoría de las regiones cuenta con un PER y es fundamental que se impulse la implementación de dichos documentos buscando articularlo a la asignación presupuestal regional. Para ello, el Ministerio de Economía, en coordinación con el MINEDU y los gobiernos regionales, debe tomar en cuenta las políticas educativas regionales elaboradas sobre la base de los problemas identificados en materia educativa por las propias regiones (que han sido elaboradas siguiendo como documento orientador el Proyecto Educativo Nacional).

Para asegurar la calidad en el servicio educativo, la adecuada asignación presupuestal debe de ir acompañada de una adecuada gestión de sus recursos y de una clara definición de las funciones en los tres niveles de gobierno. Por ello es fundamental que culminen dos procesos que hasta la fecha quedan pendientes: la culminación de la transferencia de funciones y la adecuación de la Ley General de Educación, en el marco de la implementación de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo - LOPE.

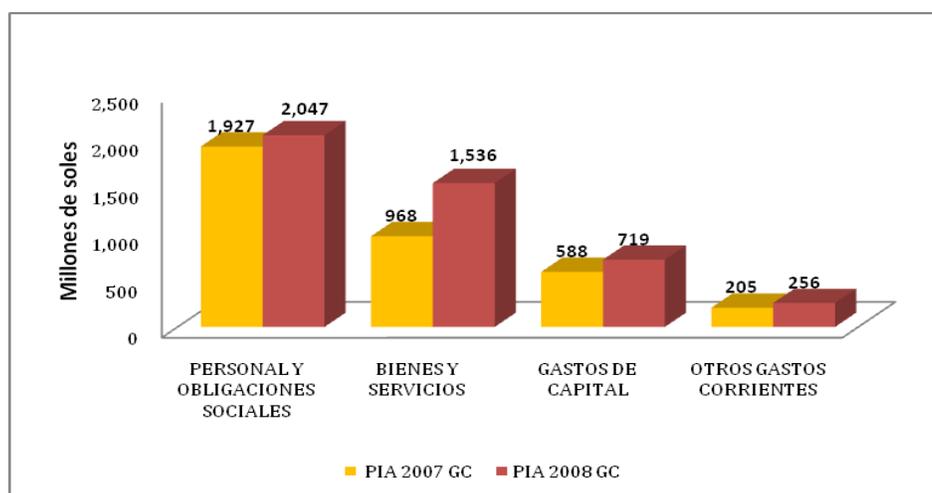
Finalmente, es importante señalar que, a pesar que el nivel de gobierno que recibe un mayor presupuesto para la función educación es el regional, existe una gran atomización de su presupuesto en tanto se distribuye en 25 gobiernos regionales, mientras que el presupuesto de la función para Lima está concentrado principalmente en el Ministerio de Educación. Teniendo en cuenta este problema, ¿Cómo se puede avanzar en la implementación de políticas regionales con un presupuesto tan atomizado? Es por esto que se hace urgente la transferencia funcional y presupuestal a los gobiernos regionales para que se pueda avanzar con una real implementación de políticas regionales.

1 En diciembre del 2001 se emitió una norma donde se establece el pago de los servicios de las instituciones educativas con recursos del tesoro público. Sin embargo, hasta la fecha no hay una transferencia presupuestal para cubrir ese gasto, por lo que los gobiernos regionales y las municipalidades se han tenido que endeudar para poder realizar dicho pago.

Análisis del presupuesto de la función educación por grupo de Gasto – Nivel Central y Regional 2007-2008

Cuando pasamos a analizar el presupuesto de la función educación y cultura por grupo de gasto y por niveles de gobierno, encontramos algunas diferencias importantes a tomar en cuenta en el nivel central y regional. El presupuesto total del gobierno nacional para la función Educación y Cultura es de 4,623 millones de soles de los cuales el 45% se destina a personal y obligaciones (pago de planillas), el 34% se destina a bienes y servicios, y el 12% a inversiones. Estos tres rubros constituyen el 91% del presupuesto de la función educación que gestiona el gobierno central. Como podemos observar en el gráfico Nº 3, el incremento presupuestal más importante para el nivel central en el PIA 2008 con relación al PIA del 2007 se dio en el rubro bienes y servicios con 59%, seguido por los rubros de otros gastos corrientes que se incrementó en 25%, gastos de capital en 22% y personal y obligaciones en sólo 6%.

Gráfico Nº 3. Presupuesto del Gobierno Nacional por grupo de gasto 2007-2008



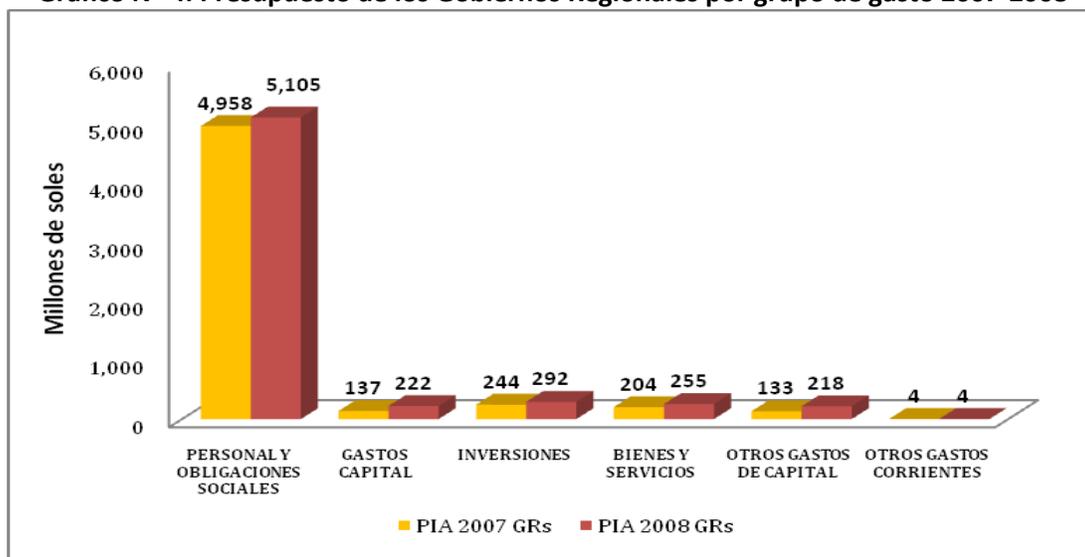
Fuente: SIAF – Ventana Amigable **Elaboración:** Grupo Propuesta Ciudadana

Llama mucho la atención el importante incremento presupuestal en el rubro de bienes y servicios en tanto en un marco de progresiva transferencia presupuestal, éste rubro es el más susceptible a ser transferido al gobierno regional. Es fundamental que el gobierno central, a través del Ministerio de Educación, explique el incremento en este rubro y las razones por las cuáles estos recursos no han sido transferidos a los gobiernos regionales. Una de las razones que puede explicar este incremento es la ejecución de los programas nacionales por parte del nivel central (alfabetización, capacitación docente e infraestructura educativa), en tanto está destinado a la compra de materiales de enseñanza, servicios de consultoría y servicio de mantenimiento (contrato de personas para el mantenimiento de los centros educativos), entre otros.

En el caso de los gobiernos regionales, el presupuesto asignado en el 2008 para la función educación y cultura fue 5,874 millones de soles, de los cuales el 86% se destina al pago de planillas, 4% a bienes y servicios, 5% para inversiones, 4% para otros gastos de capital. Como

vemos, un 90% del presupuesto se destina centralmente al pago de planillas y bienes y servicios, lo que deja un pequeño margen para el rubro de inversiones. Los incrementos más importantes que ha experimentado el presupuesto de los gobiernos regionales en la función educación y cultura se han dado en los rubros gasto de capital con un 59%, bienes y servicios en 25% y finalmente el rubro de personal y obligaciones en 3%.

Gráfico N° 4. Presupuesto de los Gobiernos Regionales por grupo de gasto 2007-2008

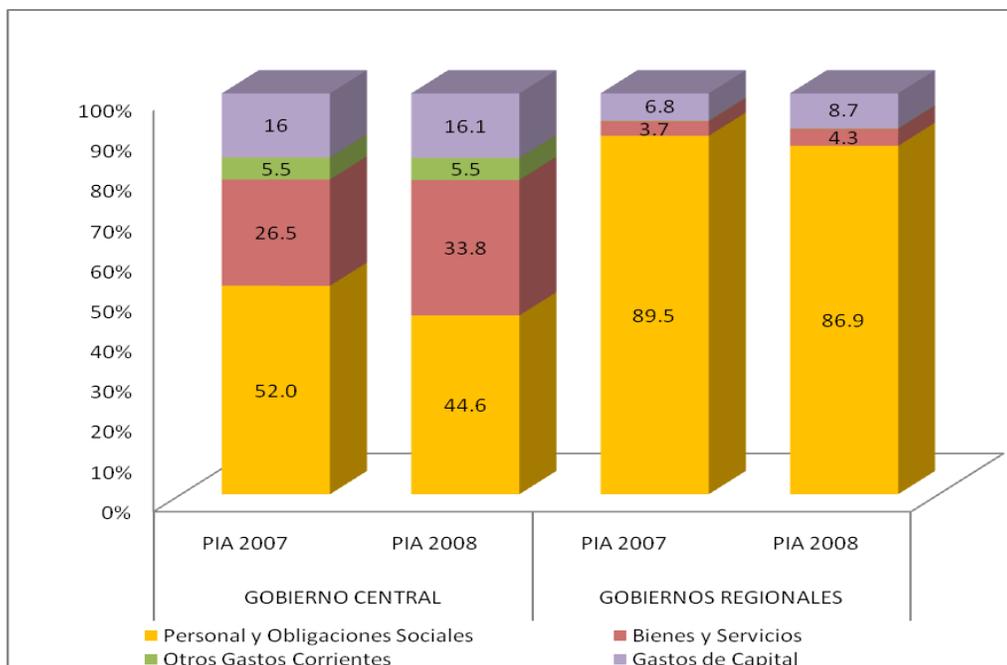


Fuente: SIAF – Ventana Amigable **Elaboración:** Grupo Propuesta Ciudadana

En este punto podemos observar con mayor claridad que los gobiernos regionales cuentan con un escaso presupuesto asignado para el rubro de inversiones. El presupuesto principalmente se asigna para el pago de planillas a profesores (personal y obligaciones), lo que deja un margen muy pequeño para poder implementar políticas regionales. Nuevamente nos preguntamos en este punto ¿por qué los gobiernos regionales, a través de sus direcciones regionales, siguen funcionando como ventanilla de pago de las planillas y no existe un incremento presupuestal para avanzar en la implementación de sus políticas regionales teniendo en cuenta que el proceso de descentralización educativa se inició hace ya varios años y en el caso del sector educación ya venía con un grado de desconcentración importante?

Si realizamos una comparación entre el nivel de gobierno central y regional para ver cómo ha variado la participación de cada uno de los rubros en el 2008 en función del 2007, podemos ver en el gráfico N° 5 que, pese al incremento en el presupuesto para todos los rubros en valores absolutos, el rubro personal y obligaciones sociales ha disminuido su participación en ambos niveles de gobierno, mientras que bienes y servicios han ganado una mayor participación dentro del presupuesto (sobre todo en el nivel central).

Gráfico N° 5. Composición del presupuesto en la función Educación y Cultura por grupo de gastos y niveles de gobierno 2007-2008



Fuente: SIAF – Ventana Amigable **Elaboración:** Grupo Propuesta Ciudadana

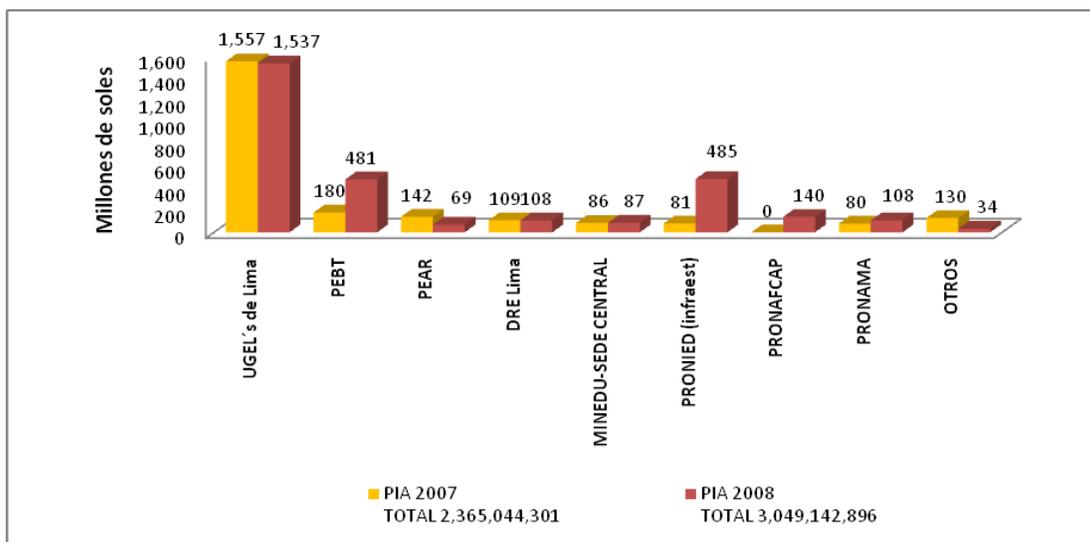
Como ya se ha mencionado párrafos anteriores, hacemos un llamado de atención al incremento en la asignación del presupuesto para el rubro de bienes y servicios en el nivel central que se debe principalmente a la implementación de los programas nacionales de educación: PRONIED (271 millones), PRONAFCAP (140 millones) y PRONAMA (53 millones). Consideramos que la gestión de dichos programas debe estar bajo la responsabilidad de los gobiernos regionales en tanto funcionalmente, les corresponde implementarlos y el Ministerio de Educación debe mantener más bien una función de rectoría y seguimiento de los programas.

Análisis del presupuesto de educación – Programas Nacionales

En el nivel central, el pliego presupuestal más importante es el que corresponde al Ministerio de Educación que en el Presupuesto Institucional de Apertura 2008 se le asigna alrededor de 3 millones de soles. Como podemos observar en el gráfico N° 6, la unidad ejecutora que mayor presupuesto recibe en el MED es el que corresponde a las Unidades de Gestión Local ya que son las encargadas del pago de planillas (personal y obligaciones) para el caso de Lima. Al interior de este pliego encontramos las unidades ejecutoras² que corresponden a los programas nacionales de Alfabetización, Infraestructura Educativa y Capacitación Docente. Los tres programas han tenido un incremento en la asignación de su presupuesto en el PIA 2008 en relación al PIA 2007.

² Unidad Ejecutora: Instancia orgánica con capacidad para desarrollar funciones administrativas y contables. Es la responsable de informar sobre el avance y/o cumplimiento de las metas.

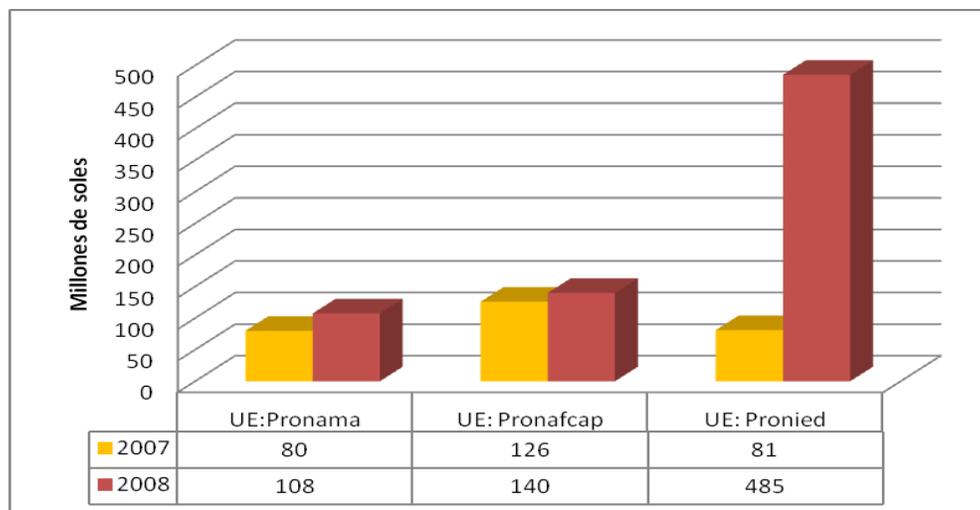
Gráfico N° 6. Unidades Ejecutoras del Pliego Ministerio de Educación, 2007-2008



Fuente: SIAF – Ventana Amigable **Elaboración:** Grupo Propuesta Ciudadana

Teniendo en cuenta la importancia que tienen los tres programas mencionados en el proceso de descentralización educativa, se hace un breve análisis de los incrementos presupuestales para los tres programas y cómo se han distribuido esos incrementos al interior de cada programa. Un primer elemento que llama la atención del gráfico N° 7, es el presupuesto asignado para el Programa de Infraestructura Educativa - Pronied en PIA 2008 en relación a los otros dos programas. Como vemos, el presupuesto asignado para el Pronied es de 485 millones de soles y ha tenido un fuerte incremento en su presupuesto (499%) en relación al PIA 2007, mientras que los programas de Alfabetización y Capacitación docente cuentan con un presupuesto de 80 y 126 millones de soles e incrementaron en 35% y 11% respectivamente.

Gráfico N° 7. Presupuesto de los programas nacionales de educación 2007-2008



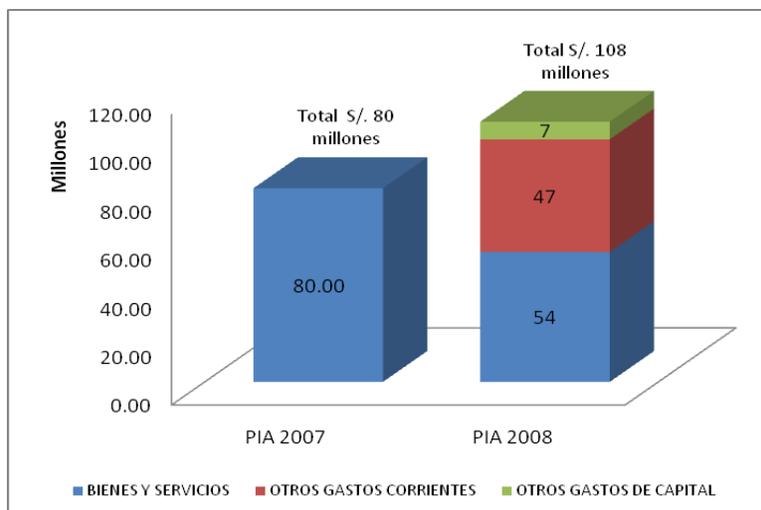
Fuente: SIAF – Ventana Amigable Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

Programa Nacional de Alfabetización - PRONAMA

El PRONAMA, se organiza como un programa nacional de ejecución descentralizada, mediante la acción conjunta de los sectores del gobierno nacional, regional y local con participación de los sectores del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y de las Municipalidades, que mediante convenios de cooperación interinstitucional, establece la participación y responsabilidades. En el 2007 de los 80 millones asignados a la unidad ejecutora del PRONAMA, el 100% se programó gastar en Lima, sin embargo, a lo largo del año se transfirió a los gobiernos regionales recursos necesarios para la implementación de los círculos de alfabetización. En el 2008 de los 108 millones de soles, el 50% se programó gastar en Lima, mientras que el otro 50% en los distintos departamentos del Perú. Los departamentos que reciben mayores transferencias por este concepto son: Cajamarca, Cusco, Puno y Ancash.

El gráfico N° 8 muestra, que en el año 2008 se dispuso destinar S/. 108 millones al Programa Nacional de Alfabetización, de los cuales el 50% se destinó a bienes y servicios, 43% a gastos corrientes y 7% a otros gastos de capital. Como vemos en el gráfico, en el Presupuesto de Apertura del 2007, se había programado el total del presupuesto del programa para el rubro bienes y servicios, sin embargo, a lo largo del año el presupuesto se fue destinando a otros rubros.

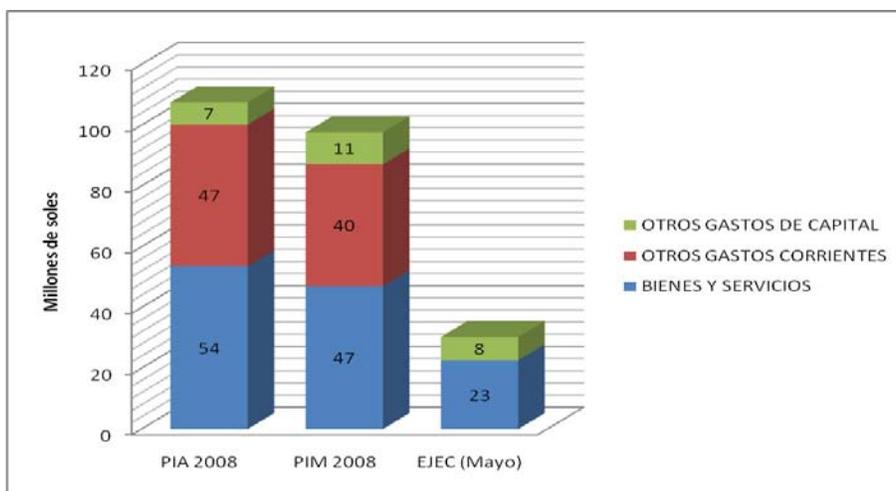
Gráfico N° 8. Composición del presupuesto del PRONAMA por grupo de gasto (2007-2008)



Fuente: SIAF – Ventana Amigable **Elaboración:** Grupo Propuesta Ciudadana

Durante el año 2008 el presupuesto del Programa Nacional de Alfabetización ha sufrido modificaciones, reduciendo su presupuesto de S/. 108 a S/. 98 millones al mes de mayo, reduciendo el presupuesto de bienes y servicios y gastos corrientes. Por otro lado, el avance de ejecución realizado por este programa al mes de mayo fue del 30%, es decir 30 millones. Como podemos ver en el siguiente gráfico, la mayoría de estos recursos, son gastos corrientes que se transfieren a los gobiernos regionales por la modalidad de subvenciones sociales. En el caso de bienes y servicios, éstos corresponden principalmente al pago de viáticos, asignaciones, combustible, servicios no personales, servicio de consultoría, propinas que se pagan a los supervisores y facilitadores, materiales de enseñanza, entre otros.

Gráfico Nº 9 – PRONAMA por grupo de gastos – PIA 2008



Fuente: SIAF – Ventana Amigable **Elaboración:** Grupo Propuesta Ciudadana

La experiencia del primer año de implementación del PRONAMA no ha sido positiva. Se percibe desde las regiones que el diseño elaborado en el nivel central no toma en cuenta las realidades

regionales lo que ha generado dificultades en tanto los gobiernos regionales no tienen capacidad de gestión frente a las decisiones en la implementación del programa, sólo funcionan como intermediarios en el pago a los facilitadores y no existe un sistema de seguimiento y monitoreo del trabajo y los resultados obtenidos.

La implementación de éste programa ha hecho evidente la poca coordinación y articulación entre los tres niveles de gobierno, donde las decisiones tomadas por el nivel central son ejecutadas directamente por el nivel local sin previa coordinación con el nivel regional. Sin embargo, cuando surgen problemas a nivel local en la implementación del programa, éstos son manifestados al nivel regional, sin poder tener un margen de decisión sobre el problema. Por ejemplo, algunas municipalidades han manifestado su preocupación por la inasistencia de los facilitadores y han hecho sus reclamos al nivel regional. Lamentablemente, dado que la coordinación se realizó directamente desde el nivel central, el gobierno regional no contaba con la información necesaria para poder solucionar el problema.

Frente a esta situación, muchas regiones han optado por contar con un programa alternativo de alfabetización. Son los casos de los gobiernos regionales de Lambayeque, San Martín, Cusco, Cajamarca, de los cuales, los dos últimos destinan recursos propios para la implementación de sus programas alternativos (PIA 2008). Esto refleja la duplicidad en el trabajo para erradicar el analfabetismo y evidencia la debilidad del diseño del programa nacional.

Programa Nacional de Infraestructura Educativa - Pronied

Con el objetivo que los centros educativos ubicados en zonas de extrema pobreza y de frontera estén operativos antes del inicio de la fecha de clases (marzo de 2008), la Ley de Presupuesto Público del año 2008 determinó incluir S/. 270 millones en el presupuesto del Ministerio de Educación para rehabilitar los centros educativos deteriorados³. El MEF autorizó al Ministerio de Educación transferir recursos a las entidades educativas mediante la modalidad de subvenciones sociales con el fin de facilitar una adecuada declaración de gastos del Director que será responsable de la ejecución de los recursos. Las transferencias de recursos se realizarán a través de una cuenta en el Banco de la Nación a nombre de cada instituto educativo. Por cada centro educativo se tendrá que constituir un comité veedor, conformado por el alcalde de la municipalidad respectiva, el director del centro educativo y el presidente de la Asociación de Padres de Familia (Apafa), que vigilarán la adecuada ejecución de los recursos.

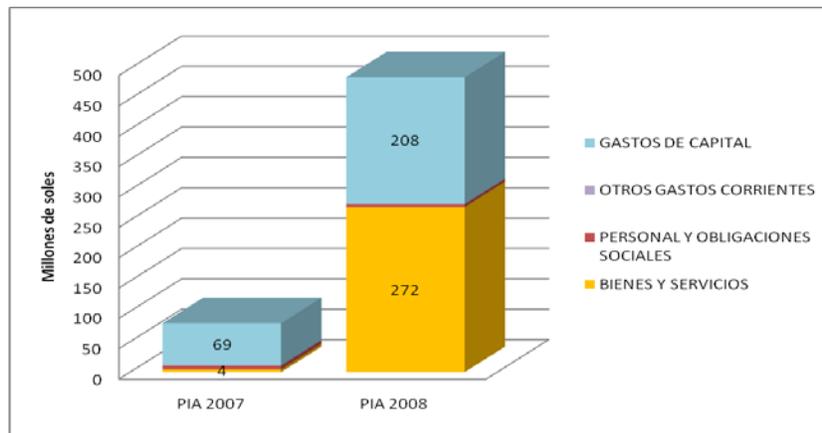
Así, en presupuesto de apertura del 2008, la Unidad Ejecutora “Programa Nacional de Infraestructura Educativa”⁴ cuenta con un presupuesto de 485 millones de soles, 500% más en relación al 2007. Del presupuesto asignado al programa, el 66% está destinado al cumplimiento de uno de los resultados del programa por resultado “Logro de Aprendizaje al finalizar el III ciclo”. Del presupuesto total, el 56% se destinaron a bienes y servicios, 43% gastos de capital y 1% a personal y otros gastos corrientes (Ver gráfico N° 10). En el mismo gráfico se puede observar que en el rubro bienes y servicios se ha incrementado de 4 millones en el 2007 a 272 en el 2008. También

³ Capítulo III, artículo 10º de la Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2008 y el Decreto de Urgencia N° 004.

⁴ El Pronied comprende los siguientes subprogramas: Administración general, defensa civil, jardines, enseñanza primaria, formación general, formación ocupacional, superior no universitaria, educación compensatoria, edificaciones escolares, logros de aprendizaje.

podemos ver que el rubro gastos de capital en el mismo periodo se incrementó de 69 a 208 millones.

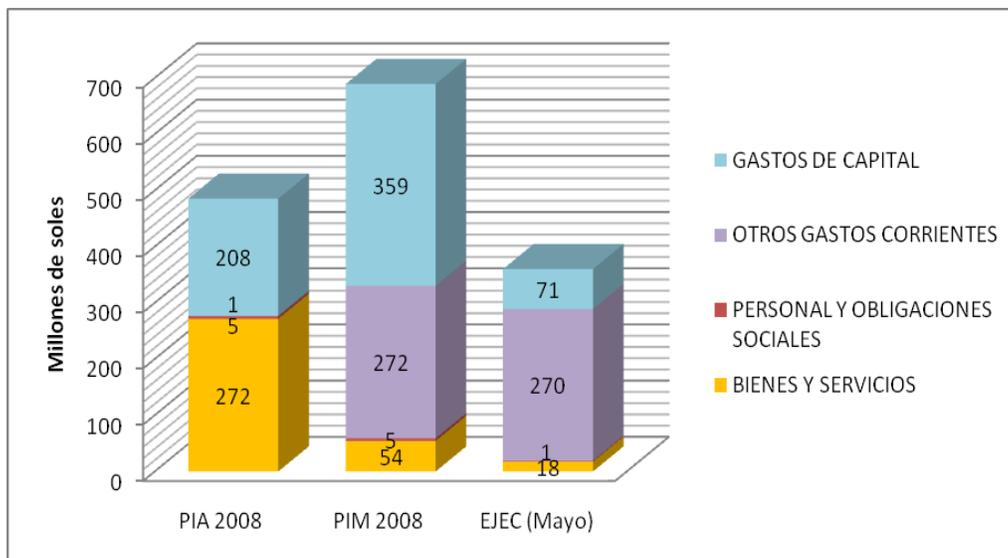
Gráfico Nº 10. Composición del presupuesto del Programa Nacional de Infraestructura Educativa por grupo de gasto (2007-2008)



Fuente: SIAF – Ventana Amigable **Elaboración:** Grupo Propuesta Ciudadana

Durante el año 2008 el presupuesto ha experimentado modificaciones, incrementándose en 42% en relación al presupuesto de apertura, alcanzando un monto total de S/. 689 millones a mayo del 2008. El presupuesto modificado se distribuye de la siguiente: bienes y servicios (8%), gastos de capital (52%), personal y otros gastos corrientes (40%). Al mes de mayo, el avance de ejecución del presupuesto fue de 52% ejecutando principalmente los gastos corrientes.

Gráfico Nº . Composición del presupuesto para el Programa Nacional de Infraestructura Educativa 2008



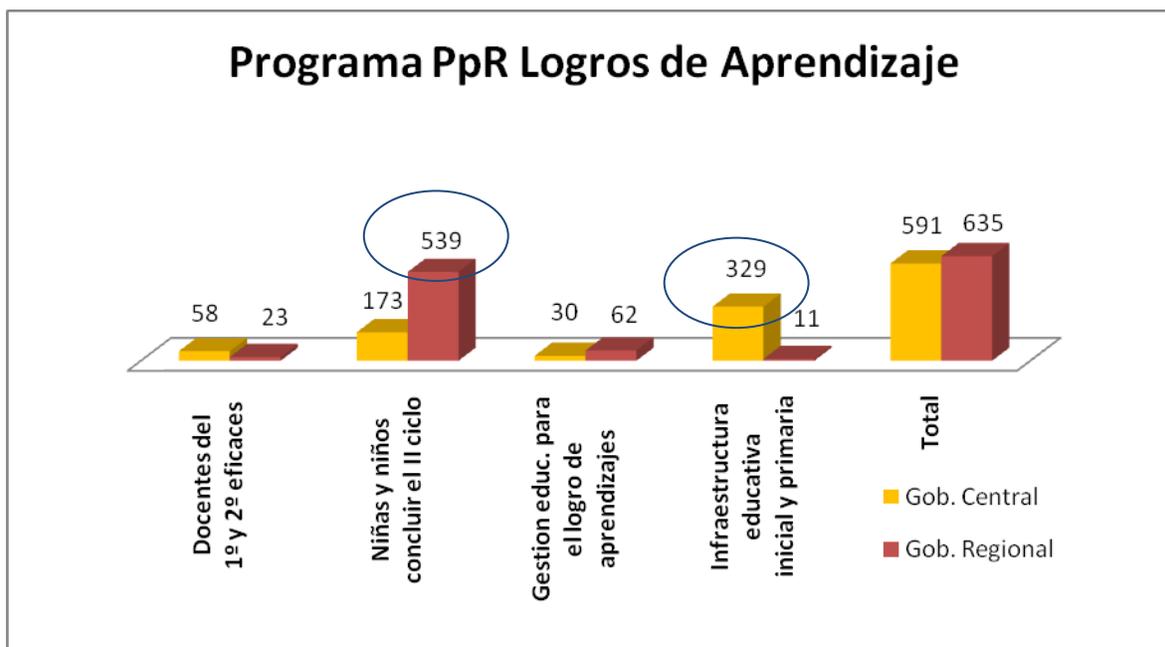
Fuente: SIAF – Ventana Amigable **Elaboración:** Grupo Propuesta Ciudadana

Programa Nacional de Capacitación Docente - Pronafcap

La Unidad Ejecutora del Programa Nacional de Capacitación Docente -PRONAFCAP, se creó en febrero del 2007⁵ y este año, se le asignó un presupuesto modificado de 126 millones de soles de los cuales 64% se programaron gastar en Lima, mientras que el 36% se programó gastar en los distintos departamentos del Perú. En el 2008 esta Unidad Ejecutora cuenta con un presupuesto de 140 millones de soles y contiene actividades y proyectos de gestión administrativa, docentes del 1º y 2º eficaces para el logro de aprendizaje en comunicación integral y lógico matemático, niños y niñas con competencias básicas al concluir el II ciclo.

Lo que se gasta el PRONAFCAP en cada departamento corresponde al rubro de gastos corrientes (subvenciones sociales mediante transferencias a los gobiernos regionales) y bienes y servicios (otros servicios a terceros).

Presupuesto por Resultados



Conclusiones

- El incremento del presupuesto de la función educación en los gobiernos regionales se ha mantenido (2007-2008), mientras que en el gobierno central y local ha tenido un incremento significativo.

⁵ Decreto Supremo Nº 007-2007-ED

- ⦿ En el caso del gobierno central, este incremento se ha dado principalmente en el rubro de bienes y servicios, lo que llama la atención en tanto es un rubro que funcional y administrativamente deberían asumir los gobiernos regionales.
- ⦿ Se debe exigir al gobierno central que explique las razones de éste incremento ya que, en el marco de la descentralización educativa se espera que el incremento de este rubro se vaya dando en los gobiernos subnacionales.
- ⦿ La gestión de los programas nacionales (capacitación docente, alfabetización e infraestructura educativa) desde el nivel central no permite participar en la decisión y administración a los gobiernos subnacionales. La mayor parte de los recursos son gastados desde las unidades ejecutoras de Lima.
- ⦿ Teniendo en cuenta que funcionalmente (Ley General de Educación y Ley Orgánica de Gobiernos Regionales) los gobiernos regionales tienen asignadas las funciones para implementar programas de alfabetización, infraestructura educativa y capacitación docente, es urgente que se exija la transferencia progresiva del presupuesto de los programas nacionales para su respectiva gestión.
- ⦿ Los gobiernos regionales deben exigir al gobierno central la transferencia presupuestal teniendo como base sus respectivos Proyectos Educativos Regionales, documento que se trabajó sobre la base del Proyecto Educativo Nacional y que contiene sus principales lineamientos de política educativa regional.