

Descentralización y Presupuesto de la Educación Pública en el Perú: Avances y Desafíos

Lorena Alcázar y Néstor Valdivia

Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE)

Lorena Alcázar es Licenciada en Economía de la Universidad del Pacífico con Maestrías en Economía Política e Internacional del Kiel Institute y en Economía de Washington University y Ph.D. en Economía por Washington University. En la actualidad es Directora de Investigaciones e Investigadora Principal del Grupo de Análisis para el Desarrollo. Ha realizado diversas investigaciones en temas de diseño y evaluación de programas sociales, educación, salud y descentralización y política fiscal. En temas educativos, ha trabajado en el análisis de los determinantes de la deserción escolar, el caso de Fe y Alegría, educación rural, ausentismo docente, seguimiento y asignación del presupuesto y gasto y descentralización.

Néstor Valdivia es Licenciado en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y candidato a doctor por El Colegio de México. Actualmente se desempeña como Investigador Asociado de GRADE. Ha desarrollado estudios sobre la problemática del mercado de trabajo profesional y la capacitación laboral. También ha realizado consultorías e investigaciones sobre el proceso de descentralización del sistema educativo y el rol de los gobiernos locales y regionales en la gestión educativa en el Perú.

Descentralización y Presupuesto de la Educación Pública en el Perú: Avances y Desafíos

Resumen

El artículo presenta un diagnóstico de la gestión presupuestal de la educación pública en un contexto de descentralización política que ha implicado la transferencia de competencias y funciones educativas a los gobiernos subnacionales. Sobre la base del análisis de las normas, información presupuestal y estudios de casos, se identifican procesos clave que subyacen al financiamiento y la transferencia de recursos hacia los gobiernos regionales y las municipalidades, así como algunas de las principales características y resultados de la asignación y ejecución presupuestal en esos niveles. Esto permite identificar algunos importantes logros y problemas de la gestión presupuestal descentralizada del sector educativo.

Palabras clave: educación pública, descentralización de la educación, presupuesto para la educación

Decentralization and Public Education Budget in Peru: Progress and Challenges

Abstract

The article presents a diagnosis of the funding and budget management of the public education in Peru in a context of a political decentralization process that has implied the transfer of education competencies and functions to the sub national governments. Based on the analysis of the legal framework, budget information and evidence obtained through case studies, we identify key practices of the financing and transfers of resources to the regional and municipal governments, as well as the some of the main characteristics and results of budget allocation and execution processes at those government levels. This allows us to identify some important achievements and problems of the decentralized budgeting management of the educational sector.

Keywords: public education, educational decentralization, education budget

Introducción

El proceso de descentralización de la educación implica ineludiblemente la transferencia de los recursos necesarios para el cumplimiento de las obligaciones asignadas a las instancias descentralizadas. En la actualidad, los gobiernos regionales y locales ejecutan una parte del gasto de la función educación del nivel central y cuentan, además, con recursos propios y de otras fuentes que son destinados al sector educativo. No obstante, estas transferencias carecen de un diseño para la satisfacción de los objetivos del sector y de criterios de asignación para asegurar su equidad. Además, es poco lo que se sabe sobre cómo los gobiernos subnacionales vienen asignando y ejecutando recursos destinados al sector educativo y qué problemas enfrentan.

El objetivo de este artículo es presentar un diagnóstico de los avances y desafíos de la descentralización de la educación desde la perspectiva del presupuesto, lo que permita identificar recomendaciones de política que contribuyan a fortalecer el proceso en el corto plazo y a una gestión equitativa y eficiente de la educación en el largo plazo.

El artículo comprende tres partes. La primera incluye un breve diagnóstico institucional y normativo de la descentralización educativa, identificando los roles de cada nivel de gobierno y señalando los principales problemas, así como los avances del proceso. La segunda parte analiza la evolución y distribución de los recursos públicos destinados al sector educación por tipo de fuente y categoría de gasto para los tres niveles de gobierno: central, regional y local. Ambas partes se basan principalmente en el análisis de las cifras presupuestales del Sistema Integrado de Información Financiera (SIAF), la revisión de las normas legales y documentos oficiales, así como información derivada de conversaciones con representantes del sector.

La tercera parte presenta los resultados de un estudio de casos a fin de identificar logros y problemas de las transferencias de funciones y recursos del sector educativo en el ámbito regional y local, a través de revisión de fuentes documentales e información de entrevistas con autoridades y funcionarios de las instancias de gobierno. Para ello se seleccionaron regiones y municipios de distintas zonas geográficas del país. Se consideraron los Gobiernos Regionales de Piura, Loreto y Cusco, y en cada una de esas regiones se seleccionaron dos municipalidades, llegando a incluir seis gobiernos locales en total —tres de ellos incorporados en el Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa (PPM)—.

El Proceso de Descentralización en el Sector Educación: Avances y Problemas

Contexto del Proceso de Descentralización Educativa en América Latina y el Perú

La descentralización política del Estado es un proceso experimentado en las últimas décadas por varios países de la región latinoamericana. Las reformas establecidas —bajo ritmos y modalidades diferentes— han estado guiadas por diversas motivaciones, entre las cuales está la búsqueda de una mayor eficiencia del gasto público y de un mayor control de los usuarios sobre la gestión del servicio. Sin embargo, luego de varios años de iniciada la descentralización en el campo educativo, los balances sobre lo avanzado no arrojan evidencias claras y contundentes. Tanto en términos de equidad como de eficiencia social, los resultados alcanzados son ambiguos y parecen estar reflejando reales limitaciones (Di Gropello, 1999). La descentralización educativa no escaparía de los problemas que han caracterizado a la descentralización política, en general marcada por la ineficiencia de las instancias locales y el incremento de las desigualdades entre las regiones (Burki, Perry y Dillinger, 1999).

Un trabajo publicado en 2004 —en el que se realiza un balance de las experiencias de descentralización educativa en América Latina— señala que, entre las limitaciones que han impedido aprovechar mejor los beneficios de ese proceso, está el poco apoyo proporcionado por los ministerios de Educación a la difusión, estimulación y réplica de las experiencias innovadoras que —de hecho— se han desarrollado en el marco de la descentralización de la educación en la región (Winkler, 2004). Dicho diagnóstico concluye que, a pesar de la participación promovida en los nuevos marcos institucionales descentralizados, los mecanismos de rendición de cuentas siguen siendo débiles. En general, el traspaso de la responsabilidad de la provisión a niveles subnacionales de gobierno ha implicado una serie de problemas en el diseño del nuevo marco institucional y grandes desafíos relacionados con las capacidades de gestión.

En el caso peruano, los diagnósticos realizados han enfatizado la existencia de problemas en el diseño institucional de la reforma descentralizadora. De hecho, existen duplicidades, vacíos, contradicciones entre las funciones que ejerce el Ministerio de Educación y las que ejercen los gobiernos regionales

y locales —así como las respectivas instancias de gestión educativa¹—. Otro de los problemas detectados por los estudios realizados hasta el momento es el relacionado con la debilidad institucional del Estado peruano y el escaso desarrollo de capacidades en el ámbito de los gobiernos subnacionales y las instancias de gestión educativa descentralizada (Vegas, Dunkelberg y Céspedes, 2010; Boff y Muñoz, 2001; Díaz, Valdivia y Lajo, 2007; Andrade, Carrillo y Nakano, 2005). Los gobiernos regionales y las municipalidades —así como las Direcciones Regionales de Educación (DRE) y las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL)— enfrentan una serie de limitaciones para una gestión eficiente debido a las trabas burocráticas de su aparato administrativo, la escasez de personal calificado en ciertas áreas especializadas y la falta de uso de evidencia empírica para la definición de sus políticas y programas educativos.

Marco Normativo de la Descentralización Educativa en el Perú²

El actual proceso de descentralización del país se inició en 2002 con la reforma constitucional y la aprobación de la Ley de Bases de la Descentralización (LBD). Esta ley, como eje central de la descentralización, establece el proceso de transferencia de responsabilidades del gobierno central a los gobiernos regionales y locales. En noviembre de 2002 y junio de 2003, la LBD fue complementada por dos importantes leyes: la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR) y la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), las cuales regulan la organización y funciones de sus respectivos niveles de gobierno.

De acuerdo a lo estipulado por la LBD, la entrega de los proyectos y funciones del gobierno central a los gobiernos regionales se realiza mediante los planes de transferencia anuales. La educación, una de las responsabilidades a transferir, ha presentado pocos avances en este proceso debido, principalmente, a problemas como la no delimitación de funciones y la superposición

1 Como señala Winkler (2004) —a partir del análisis del fenómeno a escala latinoamericana—, las causas de estos problemas en la asignación de responsabilidades tienen que ver con la asignación antagónica de funciones a los diferentes niveles de gobierno, y la ambigüedad generada por el concepto de responsabilidad compartida, por lo que él sugiere la necesidad de fortalecer el principio de subsidiaridad —“i. e., trasladar la función al nivel de gobierno más bajo posible capaz de ejercer dicha función” (p. 143)—.

2 Un análisis más detallado del marco legal de la descentralización y del proceso de transferencias del sector se encuentra disponible en el informe completo del estudio que puede ser solicitado a los autores.

de las mismas entre los diferentes niveles de gobierno o la carencia de criterios para asegurar la equidad entre regiones.

La descentralización del sector de educación se encuentra delimitada también por el marco normativo del sector, principalmente por la Ley General de Educación (LGE), aprobada en julio de 2003. Si bien la norma surge para adecuar el marco normativo institucional del sector al nuevo modelo de Estado descentralizado, presenta algunas inconsistencias con las normas que rigen el proceso descentralizador (LOGR y LOM) y deja algunos vacíos. Así, por ejemplo, mientras la LGE expresa que la institución educativa (I. E.) es el eje de la educación en el país, el marco normativo de la descentralización —LOGR y LOM— otorga a los gobiernos regionales un rol predominante y considera a los municipios como las instituciones eje del sistema educativo, otorgándoles funciones que corresponden a las UGEL. En la práctica, se ha dado principalmente una regionalización de la educación, aunque esta es aún muy incipiente (Iguíñiz, 2007), mientras que la LOM no ha sido tomada mayormente en cuenta, por lo menos hasta antes del Plan Piloto de Municipalización de la Educación. Además, la falta de claridad en la asignación de funciones compartidas entre los niveles de gobierno puede generar duplicidades en la aplicación de las mismas. Una muestra de ello es lo relacionado con la implementación de infraestructura educativa. El Ministerio de Educación (MED) destina recursos para la infraestructura educativa; no obstante la LOGR estipula que una de las funciones del gobierno regional es “diseñar e implementar las políticas de infraestructura y equipamiento, en coordinación con los Gobiernos Locales”, sin siquiera mencionar la coordinación con el nivel central.

Existen también problemas de articulación entre la LGE y la LOM. La LGE otorga a las UGEL un rol importante, definiéndolas como instancias de ejecución descentralizada del Gobierno Regional, con autonomía en el ámbito de su competencia, lo cual colisiona con la LOM, que asigna muchas de las funciones otorgadas a las UGEL a los gobiernos locales. De hecho, la LOM menciona 20 funciones y competencias de los gobiernos locales o municipales en materia de educación, deportes, cultura y recreación que coinciden con funciones de las UGEL señaladas en la LGE. Por lo tanto, mientras la LGE otorga un papel a los municipios, de apoyo a la gestión educativa, la LOM señala funciones más propias de un gestor de educación. Así, la municipalización de la gestión educativa se sustenta en la LOM y plantea que las municipalidades logren realizar las funciones que hoy ejecutan las UGEL.

Los problemas mencionados líneas arriba muestran la ausencia de un modelo de descentralización educativa. Aunque ello es, en parte, responsabilidad

del sector, que no presenta un marco normativo completo e integrado al modelo descentralización del Estado, existe responsabilidad también por parte de los encargados de liderar el proceso de descentralización. Así, el MED sostiene (2006, p. 48): “La descentralización educacional solamente se la puede considerar pertinente en su diseño, en la medida en que ésta se articule apropiadamente con el diseño general. Pero el diseño general de la descentralización nacional es confuso, indefinido e incompleto, en el mejor de los casos [...]”.

Al respecto, la aprobación en 2007 de la Ley de Organización del Poder Ejecutivo (LOPE) ha impuesto el mandato al MED de formular su Ley de Organización y Funciones (LOF), lo cual ofrece una importante oportunidad de ordenar el marco institucional del sector, precisando con mayor claridad los roles y funciones de los diferentes niveles de gobierno y de las diferentes instancias de gestión educativa, y resolver así varias de las contradicciones mencionadas. Sin embargo, el proceso de aprobación de la LOF del MED aún no ha culminado, a pesar de tener la ventaja de beneficiarse de varios esfuerzos desde la sociedad civil y de la cooperación internacional, que han elaborado documentos de propuestas y talleres de discusión de propuestas de matrices de distribución de funciones con la participación de autoridades regionales y locales y diversos otros actores.

El Proceso de las Transferencias de Funciones en el Sector Educativo

Antes de 2006 existió un limitado avance en las transferencias funcionales. En el caso del sector educación, la transferencia de funciones estaba programada —de acuerdo con la LBD— para la cuarta etapa, a la que aún no se llegaba. Sin embargo, en el año 2006 el gobierno, como parte del “shock de descentralización”, generó un sistema de acreditación simplificado y programó la transferencia a los gobiernos regionales de las 21 funciones de educación establecidas en la LOGR. Una de las limitaciones que tuvo esta iniciativa fue que convirtió a la acreditación en una “lista de chequeo”, orientada a constatar la existencia de infraestructura física o mobiliaria, agudizando el problema de énfasis en aspectos formales y ausencia de mecanismos para verificar capacidades reales.

Una evaluación del proceso de transferencia permite observar que el avance cuantitativo logrado al año 2010 ya era significativo; pero, principalmente, obedecía a la flexibilización de los procedimientos y los plazos previstos en las normas del Sistema de Acreditación. En ese sentido, se trataba sobre todo de una transferencia administrativa y de carácter legal que no ha estado

acompañada de los recursos humanos y financieros necesarios para el cumplimiento de sus nuevas funciones, ni del debido fortalecimiento de capacidades para la gestión descentralizada³.

El proceso de transferencia de funciones educativas se vio acelerado a partir del año 2007 cuando, a través del Plan de Transferencia de ese año, la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) determinó el traspaso a los Gobiernos Regionales de todas las funciones señaladas en el artículo 47 de la LOGR⁴. Posteriormente, el MED, mediante el Plan de Transferencia Sectorial publicado el año 2008, estableció la necesidad de culminar ese proceso, incluyendo la correspondiente transferencia administrativa a la Municipalidad Metropolitana de Lima, y la continuación del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa iniciado el año anterior.

Ese plan sectorial del año 2008 resulta clave porque —además de identificar los componentes y elementos para el diseño de un sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación de la transferencia de funciones— detalla lo que sería la estructura descentralizada del sector educación —de acuerdo con la normatividad existente hasta ese momento—, definiendo los roles, las competencias y las funciones de cada nivel de gobierno. Si bien al año 2009 las acreditaciones estaban casi completas, el Plan Anual de Transferencias Sectoriales de 2008 señalaba que en el sector educación, a junio de ese año, no se había transferido ninguna de las 21 funciones sectoriales señaladas en la LOGR⁵ —y consideradas en el plan de 2007—. Al parecer, ha existido confusión respecto a cuáles funciones han sido ya transferidas y cuáles vienen ejerciendo ya los Gobiernos Regionales porque, por ejemplo, ya desde 2005 el MED sostenía que muchas de las funciones a ser transferidas están ya a cargo de las DRE, las cuales eran parte de los Gobiernos Regionales. Finalmente, en julio de 2008, el MED comunicó que 22 Gobiernos Regionales habían concluido el

3 Esta debilidad del proceso de descentralización educativa aún no ha sido subsanada. Ello, pese a iniciativas recientes del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) que, desde 2011, ha implementado diversos programas de capacitación y asistencia técnica a municipalidades en los sistemas administrativos sobre los cuales tiene rectoría (SNIP, Presupuesto por Resultados, Plan de Incentivos y Plan de Modernización Municipal) (PRODES, 2011); y también a pesar de la aprobación —en el año 2010— del Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades que prevé un apuntalamiento dirigido a los funcionarios de los niveles regional y local. El problema es que la implementación de este último supone la aprobación de parte de cada ministerio de sus respectivos Planes Sectoriales de Desarrollo de Capacidades en forma concertada con los gobiernos regionales y locales —punto en el que, a inicios de 2011, aún no se había avanzado en el sector educación—.

4 Anexo del D. S. N.º 036-2007-PCM.

5 En el anexo se presentan las 21 funciones educativas a ser transferidas.

proceso de transferencia de las funciones de educación (R. M. N° 0300-2008) y poco después se informó que el proceso había concluido también en las tres regiones faltantes.

Adicionalmente, durante los últimos años, ha existido poca claridad sobre los recursos necesarios para gestionar estas funciones. El Plan de Transferencia 2008 del Sector Educación señala: “El MED, mediante el Oficio N° 477-2007-ME-VMGI, comunicó a la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros, que la transferencia de funciones a Gobiernos Regionales no implicará transferencia de recursos, porque ésta ya fue realizada” (MED, 2008, pp. 13-14). Esta afirmación sobre las transferencias de recursos es discutible, porque implica que el MED entregó recursos antes de la transferencia de funciones. Además, uno de los problemas más importantes que viene enfrentando el proceso reside en las dificultades para estimar y consensuar los requerimientos de recursos asociados a las funciones a transferir a del MED a las regiones.

Así, al menos hasta el año 2010 no había acuerdo, incluso al interior del propio MED, respecto de si las funciones educativas y los recursos correspondientes habían sido o no transferidos. Lo cual es un ejemplo de los serios problemas que ha enfrentado el proceso. El nivel central y el regional no coinciden en la cantidad de recursos necesarios para el manejo de las funciones a transferir. Por un lado, el MED señala que los recursos financieros del sector educación ya han sido transferidos. Por otro lado, para los gobiernos regionales estas transferencias cubren principalmente los gastos de planillas, pero no los recursos necesarios para la gestión de las funciones transferidas.

Los principales avances logrados durante el año 2010 fueron tres. En primer término, la conformación de Comisiones Intergubernamentales como espacios de articulación de los tres niveles de gobierno para desarrollar los elementos de la gestión descentralizada de las funciones transferidas tanto a gobiernos regionales como a gobiernos locales. En segundo lugar, la implementación del Presupuesto por Resultados, orientado a alcanzar mayor eficiencia en la gestión presupuestal. Y, en tercer término, el diseño y la ejecución descentralizada del Programa Estratégico de Logros de Aprendizaje al finalizar el II ciclo de EBR (PELA), que ha implicado importantes esfuerzos de acompañamiento pedagógico desde las regiones —y que contó con una partida dentro del presupuesto del año 2010 transferida directamente al pliego de los gobiernos regionales—.

Sin embargo, los problemas presupuestales existentes en el proceso de descentralización educativa se mantuvieron. La transferencia de funciones educativas a los Gobiernos Regionales no estuvo acompañada de la debida

provisión de recursos. Además, subsistió una tendencia a mantener un presupuesto centralizado tanto por la importante capacidad discrecional del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) sobre la definición del mismo, como por una suerte recentralización de funciones y presupuesto en manos del ente central del MED a través de algunos programas nacionales a su cargo.

El Plan Piloto de Municipalización (PPM) de la Educación

El gobierno del presidente García inició en 2007 un proceso de municipalización de la educación primaria e inicial, como parte de las medidas denominadas “shock de descentralización”. Este proceso definió a la municipalidad distrital como la instancia responsable de la educación, y planteó como objetivo el mejorar la gestión y la calidad educativa en un contexto de descentralización. Para esto, se propuso la participación de la comunidad educativa y los gobiernos locales en la administración de las II. EE. En este modelo educativo es el gobierno local —representado por su alcalde— quien decide los aspectos institucionales, administrativos, pedagógicos y de mejora presupuestal de las II. EE. El plan considera al gobierno local como la unidad básica de planificación, responsable de conformar el Consejo Educativo Municipal (CEM). El CEM, integrado por representantes de los CONEI y presidido por el alcalde distrital, tiene la función de dirigir y decidir sobre la gestión de las II. EE. en el ámbito local.

La propuesta inicial de la municipalización educativa constaba de tres etapas. La primera se programó para los años 2007 y 2008 como un plan piloto en 56 distritos (1883 II. EE. y 186.164 alumnos)⁶. La segunda etapa debía expandir el plan piloto a 110 distritos en los años 2009 y 2010⁷; y la última etapa de la municipalización educativa consistía en la generalización a todo el país entre los años 2011 y 2015.

El plan ha sido duramente cuestionado en varios frentes. Uno de los principales cuestionamientos se refiere a la poca claridad de los roles y procedimientos que forman parte del nuevo modelo de gestión. El plan contempla el traspaso gradual de la mayor parte de funciones ejercidas por las UGEL a los gobiernos municipales. Sin embargo, hasta la fecha esto no se ha cumplido,

6 Finalmente, solo 48 distritos de los seleccionados participaron del piloto, seis distritos no participaron porque no lograron activar sus CEM y 2 desistieron de participar.

7 La Resolución Ministerial N° 0379-2008 señalaba la solicitud —y aceptación— de incorporación de 88 nuevos distritos al piloto.

por lo que existe una duplicidad de funciones entre la UGEL y los gobiernos locales. Además, no quedan claras las atribuciones y funciones de los CEM y se cuestiona la capacidad de gestión de las municipalidades distritales para responder a las atribuciones que se les asignan, más aun cuando la premura del proceso ha llevado a que no se incluya un proceso de capacitación previo. Valdivia y Díaz (2008, p. 284) señalan que “los encargados de administrar las nuevas funciones en el municipio se sienten poco calificados y asistidos por la UGEL para actuar en situaciones que no les son familiares [...]”.

El avance de la transferencia de funciones dentro del PPM no fue muy rápido. Se tiene que, hacia mediados del año 2011, de las 144 municipalidades distritales que habían estado comprendidas en la definición del PPM para la transferencia de programas y proyectos del sector, solo en 35 de ellas se había logrado una transferencia efectiva de los mismos (PRODES, 2011).

El tema de los recursos financieros es otro de los problemas clave que el plan de municipalización ha enfrentado. El piloto se inició sin un plan para asegurar la transferencia de recursos correspondientes a las funciones transferidas a los municipios. El plan de municipalización ha contemplado el traslado de recursos una vez instalados los CEM mediante el Fondo de Compensación para la Municipalización de la Gestión Educativa (FONCOMUGE). La finalidad de este fondo —adicional a las transferencias presupuestarias que acompañan a las funciones sectoriales— sería superar las inequidades del sistema a través del financiamiento de inmobiliario y equipo educativo, mantenimiento de locales escolares y programas de capacitación y asistencia técnica pero, a la fecha, este fondo no ha destinado recursos a los distritos del piloto. Así, luego de algunos pocos años, el Ministerio insistía en el exitoso funcionamiento del Plan Piloto de Municipalización “sin recursos” y sostenía la decisión de mantenerlo así con el propósito de comprobar que sí es posible hacer las modificaciones sin incrementar los gastos y evitar que en el futuro se interrumpa el proceso por falta de fondos (MED, 2007). Mientras que, por otro lado, sostenían también que las II. EE. podrían solicitar recursos al FONCOMUGE para todos sus gastos excepto lo referido a las planillas (vale decir, gastos de proyectos de inversión educativa, mobiliario y equipamiento, mantenimiento de locales escolares, materiales educativos, programas de capacitación, asistencia técnica, etc.). El problema es que no llegó a implementarse este fondo.

La nueva administración del gobierno de Ollanta Humala ha anunciado la cancelación de la experiencia del PPM. Aunque no se han brindado detalles sobre los motivos, diversas fuentes indican que la prioridad de la descentralización retomarás como eje central del proceso al nivel regional. A lo largo

de la implementación de la experiencia del PPM se hicieron evidentes los diferentes enfoques y énfasis al interior del mismo Estado —principalmente entre la Oficina de Coordinación Regional-OCR del MED, la Secretaría de Descentralización de la PCM y el Ministerio de Economía y Finanzas—. Es por ello que, en un contexto de abiertos cuestionamientos a la forma como se había llevado a cabo el PPM —realizados por agentes involucrados en el proceso—, la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2011 condicionó la continuidad de ese programa piloto a los resultados de una evaluación de su implementación en las 35 municipalidades donde se había completado la transferencia de funciones educativas (PRODES, 2011).

Evolución y Distribución del Gasto Público en Educación

Los recursos económicos destinados a la función educación han experimentado un significativo incremento como consecuencia de los buenos resultados económicos del país de los últimos años. El Producto Bruto Interno (PBI) tuvo un crecimiento sostenido a una tasa media superior al 5,5%, lo que permitió al Estado aumentar la recaudación fiscal y, con ello, incrementar el Presupuesto General de la República. A su vez, los gobiernos regionales se vieron además favorecidos por cambios en el sistema de redistribución de los recursos de canon, sobre canon y regalías mineras y un aumento de los mismos, lo que resultó en un aumento de la proporción de sus recursos frente a lo disponible por el gobierno central.

Los recursos destinados al sector educación también se han incrementado en general y como porcentaje del gasto público total. En 2003, el Perú destinó cerca del 15% del gasto público total a la función educación y cultura y, entre 2004 y 2007, el promedio destinado a esta función ha sido mayor al 18%. Sin embargo, este aumento no ha permitido cumplir con el Acuerdo Nacional, donde se señalaba que los recursos destinados a este sector aumentarían progresivamente hasta alcanzar el 6% del PBI.

La Tabla 1 muestra a escala nacional la estructura de gastos por programa. Como se puede observar, alrededor del 70% del gasto público educativo se destina a los programas de educación básica (inicial, primaria y secundaria), seguido de educación superior. De otro lado, el programa de capacitación y perfeccionamiento a los docentes y el de infraestructura reciben escasos recursos. Pese a lo mencionado, los recursos destinados a infraestructura educativa crecieron sostenidamente durante los últimos años, aumentando de un poco

más de S/. 87 millones en 2003 a S/.1.950 millones en 2008. Cabe mencionar que los aumentos presupuestales de los últimos años han estado dirigidos a programas que son manejados desde la sede central (Programa de Capacitación Docente, Programa Nacional de Alfabetización y Programa Nacional de Infraestructura Educativa).

Tabla 1
Gasto Público en la Función Educación y Cultura: Reporte de Ejecución por Programas (2003-2010)

| Programas Educativos | Gasto por año (millones de soles) | | | | | | | |
|-----------------------------------|-----------------------------------|---------|-------|---------|--------|----------|--------|--------|
| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009* | 2010* |
| Educación básica | 4.619 | 5.284 | 5.597 | 6.213 | 6.875 | 7.436 | 10.219 | 10.733 |
| | 69,9% | 69,9% | 66,1% | 65,9% | 58,5% | 51,1% | 70,1% | 71,7% |
| Educación superior | 1.166 | 1.299,5 | 1.642 | 1.785,5 | 2.183 | 2.450 | 2.964 | 2.812 |
| | 17,7% | 17,2% | 19,4% | 18,9% | 18,6% | 16,8% | 20,3% | 18,8% |
| Administración | 429,3 | 450 | 555 | 656,6 | 720,4 | 829,9 | 908 | 981 |
| | 6,5% | 6,0% | 6,6% | 7,0% | 6,1% | 5,7% | 6,2% | 6,6% |
| Capacitación y perfeccionamiento | 35,4 | 69,2 | 82,4 | 62,4 | 72,2 | 92,3 | 161 | 148 |
| | 0,5% | 0,9% | 1,0% | 0,7% | 0,6% | 0,6% | 1,1% | 1,0% |
| Infraestructura educativa | 87,3 | 110,9 | 180,4 | 262,9 | 866,9 | 1950,8 | - | - |
| | 1,3% | 1,5% | 2,1% | 2,8% | 7,4% | 13,4% | - | - |
| Otros programas** | 267.7 | 341.8 | 412.2 | 1.026,4 | 1795,2 | 318 | 285 | |
| | 4,1% | 4,5% | 4,9% | 4,7% | 8,7% | 12,3% | 2,2% | 1,9% |
| Total Función Educación y Cultura | 6.605 | 7.556 | 8.468 | 9.427 | 11.744 | 14.554,7 | 14.570 | 14.960 |

Nota. Fuente: SIAF (MEF, s. f.), elaboración propia.

* Estos dos años no son directamente comparables debido a que el gasto en infraestructura se halla dentro de la cuenta de educación básica y superior.

** Incluye planeamiento, ciencia y tecnología, defensa, educación especial, educación física y deporte, alfabetización, entre otros.

La Figura 1 desagrega los gastos por programas en los ámbitos de gobierno central y gobiernos regionales para observar dos aspectos importantes. En primer lugar, el gasto en educación básica se mantiene como el más importante en ambos niveles de gobierno, pero es notoria su mayor importancia en el

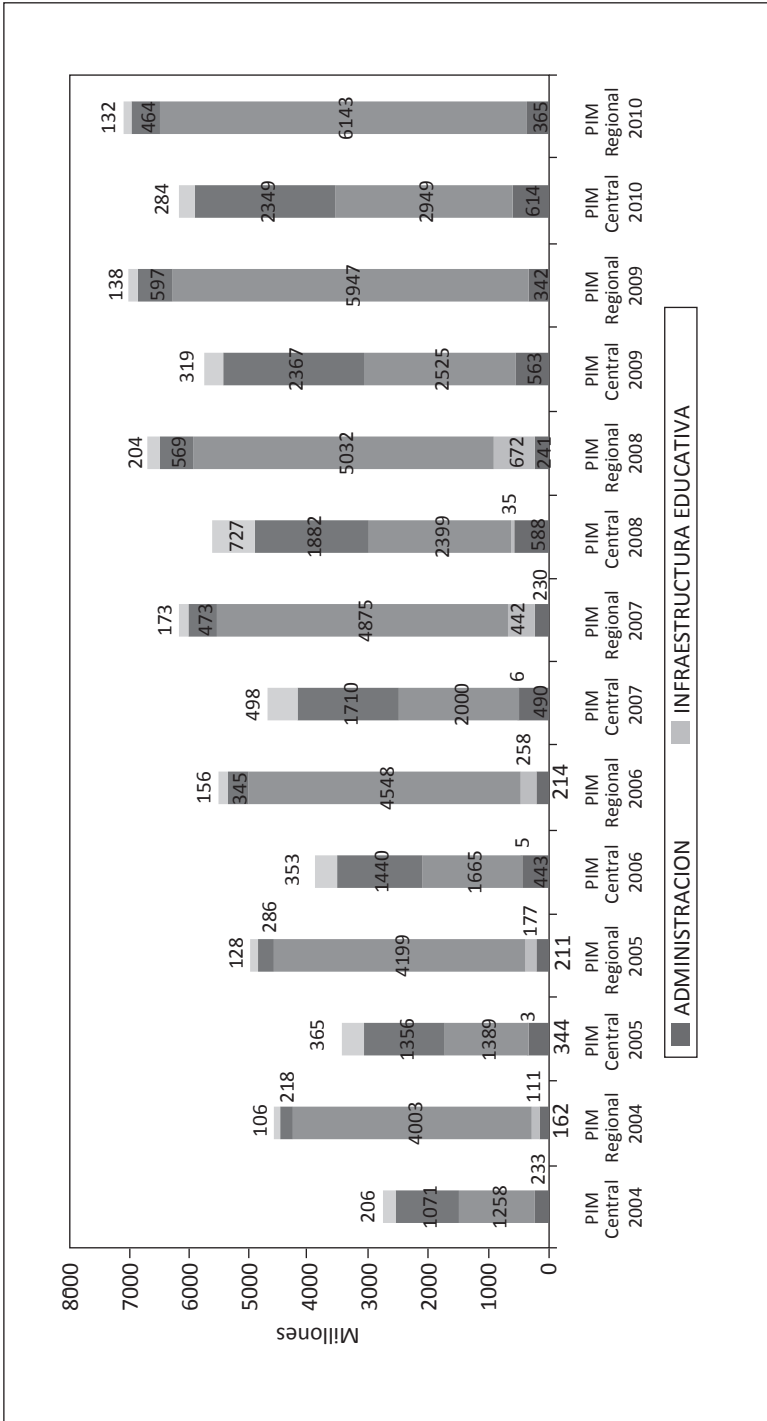


Figura 1. Gasto Público del Gobierno Central y Gobiernos Regionales según Programas Educativos (2004-2010).

Fuente: SIAF (MEF, s. f.), elaboración propia. PIM: Presupuesto Institucional Modificado.

ámbito regional. En segundo lugar, el gasto en infraestructura educativa es mucho más importante en los gobiernos regionales que en el gobierno central, aunque esto cambia en los últimos años.

Este panorama se modifica si se examina la información en el ámbito de los gobiernos locales. En la Tabla 2, para 2007 y 2008, se señala que los gobiernos locales dedicaron el 49,5% y 56,1% del Presupuesto Institucional Modificado (PIM), respectivamente, a la infraestructura educativa, lo que convierte a este programa en el principal receptor de los crecientes recursos educativos a escala local, seguido de cerca por el programa de educación física y deportes —dedicado principalmente a la construcción y equipamiento de infraestructura deportiva—. Dado que la municipalización educativa no transfirió recursos, el programa de educación básica no mostró la importancia presupuestal que se requeriría para consolidar un real proceso de municipalización de la gestión educativa.

Tabla 2
Gasto de los Gobiernos Locales en Educación según Programas Educativos (2007-2008)

| Programas Educativos | PIM local | |
|------------------------------------|-------------|---------------|
| | 2007 | 2008 |
| Infraestructura educativa | 49,5% | 56,1% |
| Educación física y deportes | 39,7% | 35,3% |
| Otros programas* | 10,9% | 8,5% |
| Educación y Cultura (nuevos soles) | 847 810 520 | 1 938 621 621 |

Nota. Fuente: SIAF (MEF, s. f.), elaboración propia.

* Incluye administración, planeamiento, cultura y promoción comunitaria, prevención y atención de desastres y educación básica.

El segundo nivel de análisis examina la procedencia de los recursos destinados a la educación. En la Figura 2 se observa que la principal fuente de financiamiento del gasto educativo en los ámbitos central y regional son los recursos ordinarios. En el nivel central, le siguen en importancia los recursos directamente recaudados con el 20%, rubro que se reduce a menos del 1% en el nivel regional. Asimismo, el crecimiento económico ha permitido que las industrias extractivas generen más recursos por conceptos de canon y sobrecanon, lo cual ha favorecido principalmente a los gobiernos regionales. Así, en 2004, el canon y sobrecanon representaban el 2,2% del financiamiento regional de la educación, porcentaje que se incrementó a 11% en 2007 y 13% en 2010.

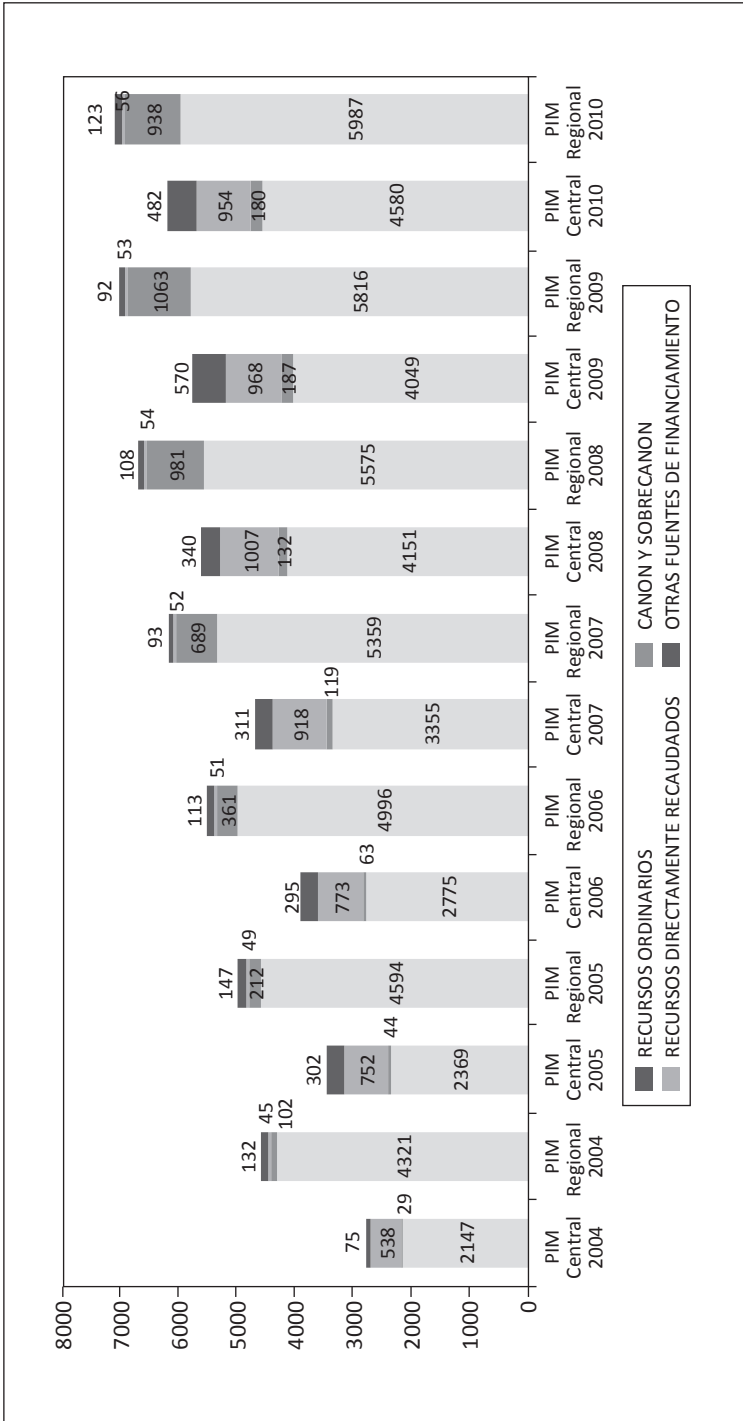


Figura 2. Gasto Público según Fuente de Financiamiento en la Función Educación y Cultura del Gobierno Central y Gobiernos Regionales (2004 – 2010).

Fuente: SIAF (MEF, s. f.), elaboración propia.

En cuanto a las fuentes de financiamiento del gasto educativo en el ámbito local, predominan los recursos por canon, sobrecanon y similares como fuente del gasto educativo. Para 2007, estos ingresos cubrieron el 66,4% de este gasto y, para 2008, estos ingresos han cubierto el 68,8% del gasto educativo. En segundo lugar, como fuente de financiamiento del gasto en educación, se encuentran los Fondos de Compensación Municipal con el 19% en 2007 y 15% en 2008. Otras fuentes de financiamiento menores son los recursos directamente recaudados y las donaciones y transferencias.

En el tercer nivel de análisis se desagregan los gastos educativos por categorías de gasto y se observa que su distribución no ha experimentado cambios significativos durante el periodo de análisis. El principal gasto ha sido el de planillas para el pago de los docentes y del personal administrativo de educación, que ha representado 75% en promedio; seguido por el gasto en bienes y servicios, con menos del 15%; y el gasto en inversiones, con alrededor del 6%.

Al comparar el gobierno central y los gobiernos regionales se aprecia que dentro de la estructura de gasto son los gobiernos regionales los que más recursos destinan al pago de remuneraciones. Si bien durante el último lustro la importancia de las planillas se ha reducido levemente a escala regional, para 2010 aún explica más del 80% de su estructura. La aún alta participación en gastos salariales del nivel central se debe al pago de las remuneraciones de los docentes de Lima Metropolitana. La Figura 3 muestra también que los recursos destinados por el gobierno central al rubro de bienes y servicios, en promedio, es superior al 26%, mientras que los gobiernos regionales solo destinan el 5% a tal rubro. La razón de esta diferencia se debe a la fuerte carga del gobierno central del pago a consultores y personal independiente.

En cuanto a los gastos genéricos, a escala local se presenta una figura completamente diferente. En este ámbito de gobierno, los principales destinos de los gastos educativos son las inversiones (construcción o mantenimiento de escuelas), que representaron en 2007 y 2008 más del 92% de de los gastos educativos locales.

Respecto de los destinos de estos recursos, la situación varía según el nivel de gobierno que se examine. En lo que respecta a los programas educativos, el gobierno central destina más recursos a la educación superior, mientras que los gobiernos regionales a la educación básica (en particular, debido a que el pago de docentes de la educación básica recae en los gobiernos regionales). Mientras que, para los gobiernos locales, los recursos destinados a educación tienen como fin las inversiones en infraestructura educativa e infraestructura deportiva.

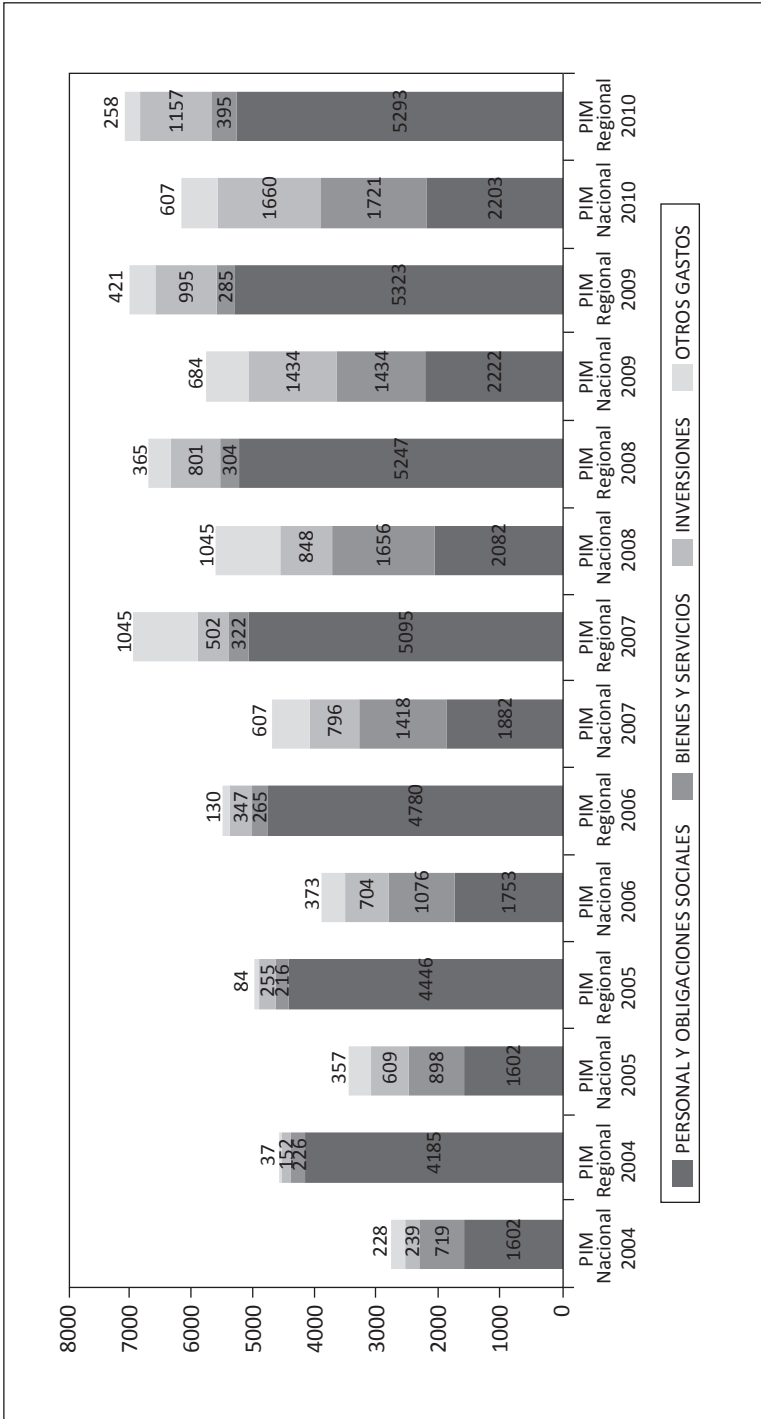


Figura 3. Gasto Público según Gasto Genérico en la Función Educación y Cultura del Gobierno Central y Gobiernos Regionales (2004 – 2010).

Fuente: SIAF (MEF, s. f.), elaboración propia.

Finalmente, los recursos provenientes de canon, sobre canon, recursos de aduanas y regalías mineras han aumentado la capacidad de gasto de los gobiernos regionales pero, al mismo tiempo han generado mayores retos en las gestiones de los gobiernos subnacionales. En el siguiente acápite se observa que los niveles de ejecución de gasto de los gobiernos subnacionales son muy bajos, sobre todo en lo que respecta a recursos del canon.

Composición y Distribución del Gasto Educativo Público de los Gobiernos Regionales

Los recursos regionales destinados a educación se incrementaron considerablemente en 45% entre 2004 y 2010 producto del crecimiento económico del país y del consiguiente incremento de los recursos ordinarios y recursos del canon y transferencias similares. Dentro de la estructura del total de recursos utilizados por los gobiernos regionales en la función educativa por tipo de fuentes de financiamiento en este periodo, se tiene una clara preponderancia de los recursos ordinarios —en la actualidad, esta fuente cubre el 83% del gasto educativo regional— y un crecimiento considerable de la participación del canon y transferencias similares en los gastos educativos de la región —la misma que ha aumentado de 3% en 2004 a 13% en 2010—.

La principal fuente de financiamiento, los recursos ordinarios (transferencias del gobierno central), se caracterizan por ser distribuidos de forma inercial —es decir de acuerdo con los presupuestos de años anteriores—, y no por tener en cuenta el tamaño de la población ni los índices de pobreza de la misma. A su vez, estos se distribuyen al interior de las regiones entre la gerencia regional de desarrollo social y las unidades ejecutoras (UE) del sector educación. La gerencia regional de desarrollo social es la responsable del gasto de los recursos educativos que administra directamente el gobierno regional, destinados principalmente a gastos de capital (construcción de obras, bienes de capital y equipamiento). Los recursos distribuidos por el gobierno regional a las UE del sector educación se destinan principalmente al gasto corriente, como el pago de docentes y personal administrativo y a la compra de bienes y servicios necesarios para el funcionamiento de las II. EE. Al interior de estas UE se realiza también un proceso de distribución de recursos entre las II. EE. de su jurisdicción. Esta distribución se basa, desde 2003, en comités de gestión presupuestaria, los cuales agrupan a las II. EE. de una determinada área geográfica —por lo general, el área correspondiente a un distrito—.

La principal limitación en lo que se refiere al sistema de distribución de recursos ordinarios para el sector educación entre las regiones es que no contempla mecanismos basados en variables relevantes para el financiamiento de los costos ni criterios de equidad. De acuerdo con Alcázar y Lovatón (2005), una posibilidad de mejora en las transferencias de recursos a los gobiernos regionales es establecer un sistema donde estas transferencias se realicen en función de índices de asignación basados en variables tales como la cantidad de alumnos matriculados en II. EE. públicas, la cantidad de alumnos por docente, la tasa de pobreza, los niveles de ruralidad, las tasas de analfabetismo, entre otras posibles variables. A través de la observación del gasto por alumno en los programas de educación básica, se puede analizar la equidad en su distribución entre todos los gobiernos regionales. Así, en la Figura 4 se observa cómo la disposición de los recursos ordinarios ha aumentado de 2004 a 2008 y a 2010 para todas las regiones, pero no se ha presentado ninguna modificación en la distribución de estos recursos luego del proceso de descentralización educativa, sino más bien se mantiene una distribución inequitativa. Así, regiones como Tumbes, Arequipa y Tacna, que se encuentran entre el tercio de regiones más ricas, son las regiones con mayores ingresos por recursos ordinarios; mientras que Huánuco, que es la segunda región más pobre del país, es la que menos recursos recibe.

La otra fuente importante de financiamiento de la educación regional son los recursos generados por el canon y sobrecanon, regalías, rentas de aduanas y participaciones. Estos recursos se definen, según la Ley del Canon de 2001 N° 27506, como aquellos recursos que deben recibir las regiones por el aprovechamiento de los recursos naturales que se encuentren en sus jurisdicciones, y se deben utilizar de forma exclusiva en inversión. En esta ley se determina, además, que el 20% del canon correspondiente al gobierno regional se transfiera a las universidades públicas de la circunscripción de dicho gobierno, con la finalidad de destinarse “exclusivamente a la inversión en investigación científica y tecnológica que potencie el desarrollo regional”. Por otro lado, algunas leyes de presupuestos anuales permiten a los gobiernos regionales gastos corrientes que permitan el desarrollo regional. Por ejemplo, la Ley de Presupuesto para el año Fiscal 2008, señala: “Utilizar hasta un 20% de los recursos provenientes del Canon y Sobrecanon y Regalía Minera, en gasto corriente, para ser destinados al mantenimiento de la infraestructura generada por los proyectos de impacto regional y local”. Además, a diferencia de los recursos ordinarios que son transferencias del gobierno central destinadas al sector educativo, los gobiernos regionales pueden asignar los recursos

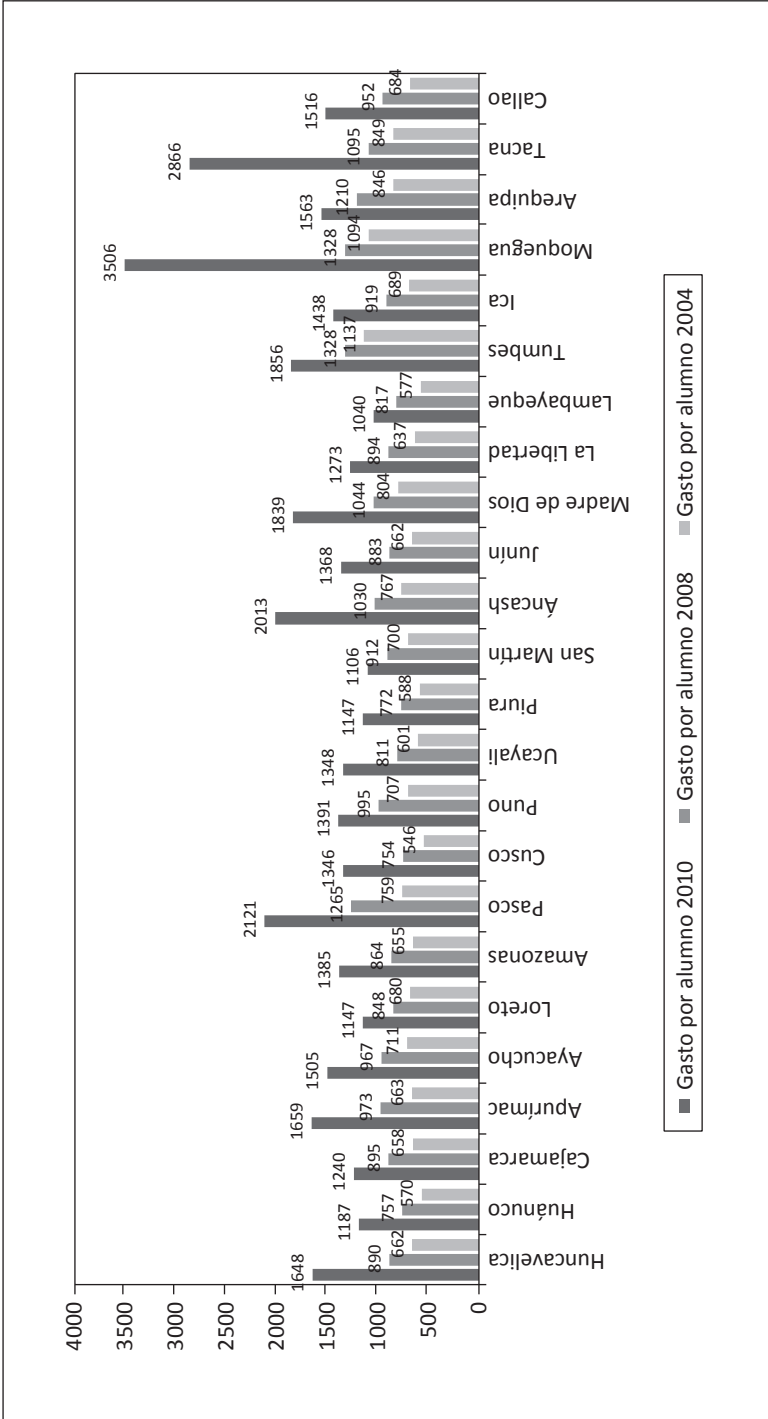


Figura 4. Gasto por Alumno en Educación Básica 2004, 2008, 2010 según mapa de pobreza 2006.

Fuente: SIAF-PIM (MEF, s. f.), Mapa de pobreza (FONCODES, 2006). Elaboración propia.

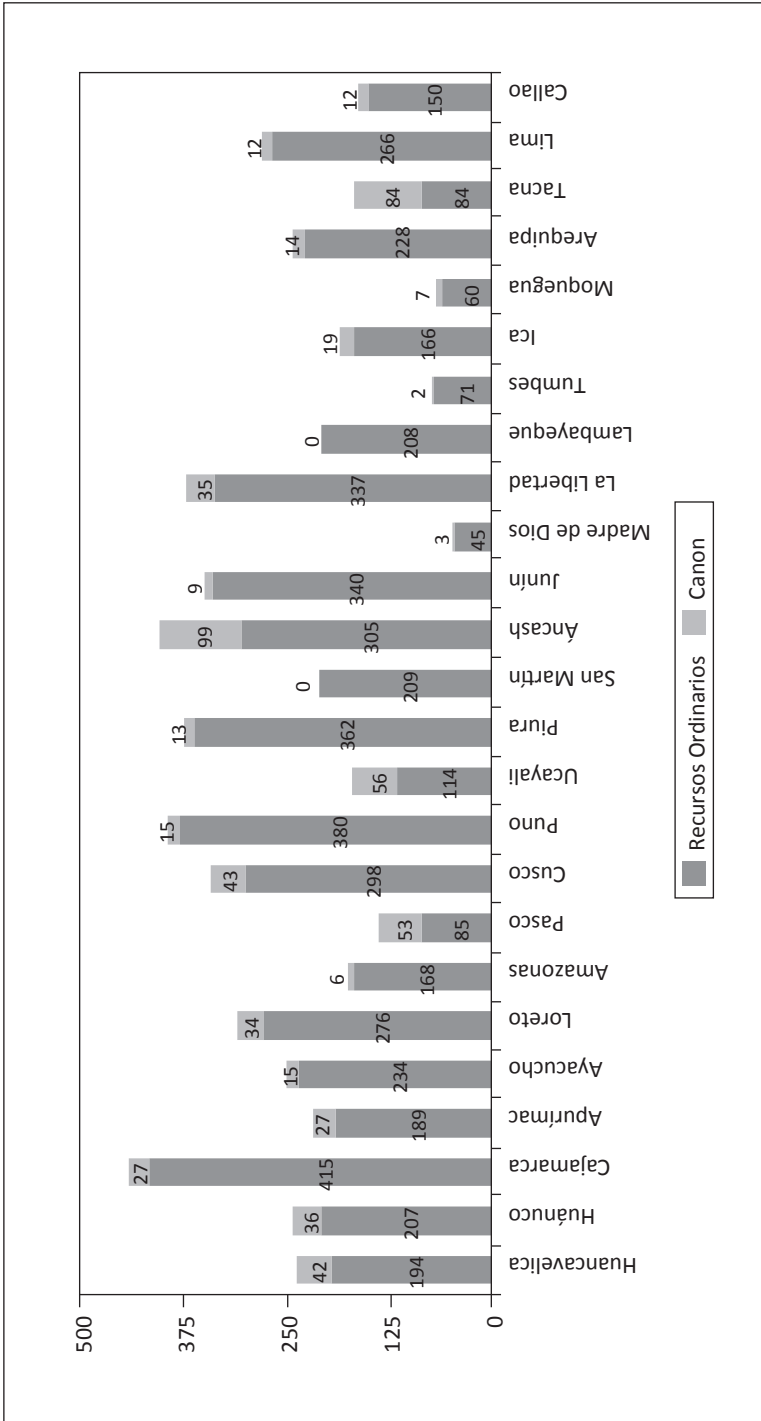


Figura 5. Distribución de Recursos Ordinarios y Recursos del Canon Gastados en Educación por Región (2010) según Mapa de Pobreza 2006.

Fuente: SIAF (MEF, s. f.), elaboración propia.

por canon a diferentes sectores, incluido el educativo, de acuerdo con sus preferencias y sujetos a las restricciones que impone la ley.

Los recursos de canon destinados a educación han aumentado de forma absoluta en la mayor parte de los gobiernos regionales debido a la bonanza económica del país. Sin embargo, este incremento no ha permitido mejorar la inequitativa distribución de los recursos destinados a educación. La Figura 5 muestra cómo los recursos del canon no modifican significativamente la distribución de los recursos ordinarios destinados al sector educativo. Las cuatro regiones que más aumentan sus gastos educativos con los recursos del canon son Tacna, con 100%; Pasco, con 62%; Ucayali, con 49%; y Áncash, con 32%.

Es importante tener en cuenta que los recursos del canon se distribuyen principalmente entre programas educativos relacionados con la inversión. En 2004, los recursos regionales por esta fuente de financiamiento se destinaron en más del 95% a tres programas educativos: infraestructura educativa, educación superior (transferencias que, por ley, corresponden a las universidades públicas de sus jurisdicciones) y educación física y deporte (infraestructura deportiva principalmente). Para 2008, estos recursos por canon aumentaron en más de 800%. Si bien la infraestructura educativa se mantuvo como el principal destino de estos recursos, el programa de capacitación y perfeccionamiento representó un 6,5%.

Respecto de los niveles de ejecución, la Figura 6 muestra que del total de recursos regionales del canon destinados a infraestructura educativa, programa que es principal receptor de los recursos, solo se ha ejecutado un 43% en promedio en 2008. Si bien la distribución es muy desigual entre las regiones, la gestión de estos recursos es también diversa y no existe una relación entre la disponibilidad de recursos del canon y la eficiencia en su ejecución. Gobiernos regionales como el de Áncash, con los mayores recursos por canon para infraestructura educativa, solo han ejecutado el 13% de estos; mientras que gobiernos como el de Piura, con muy pocos recursos es menos eficiente, al tener ejecutado tan solo el 3% de estos recursos.

En cuanto a la distribución de los recursos locales del canon destinados a educación, la construcción es también el principal destino de estos recursos. En 2008, de un presupuesto total de 1.727.293,030 soles, el 57% del canon local destinado a educación se invirtió en infraestructura educativa, seguido de 36% en educación física y deportes (principalmente en la construcción de infraestructura deportiva) y un porcentaje de alrededor de 10% se destinó a otras categorías tales como cultura, planeamiento, promoción comunitaria y

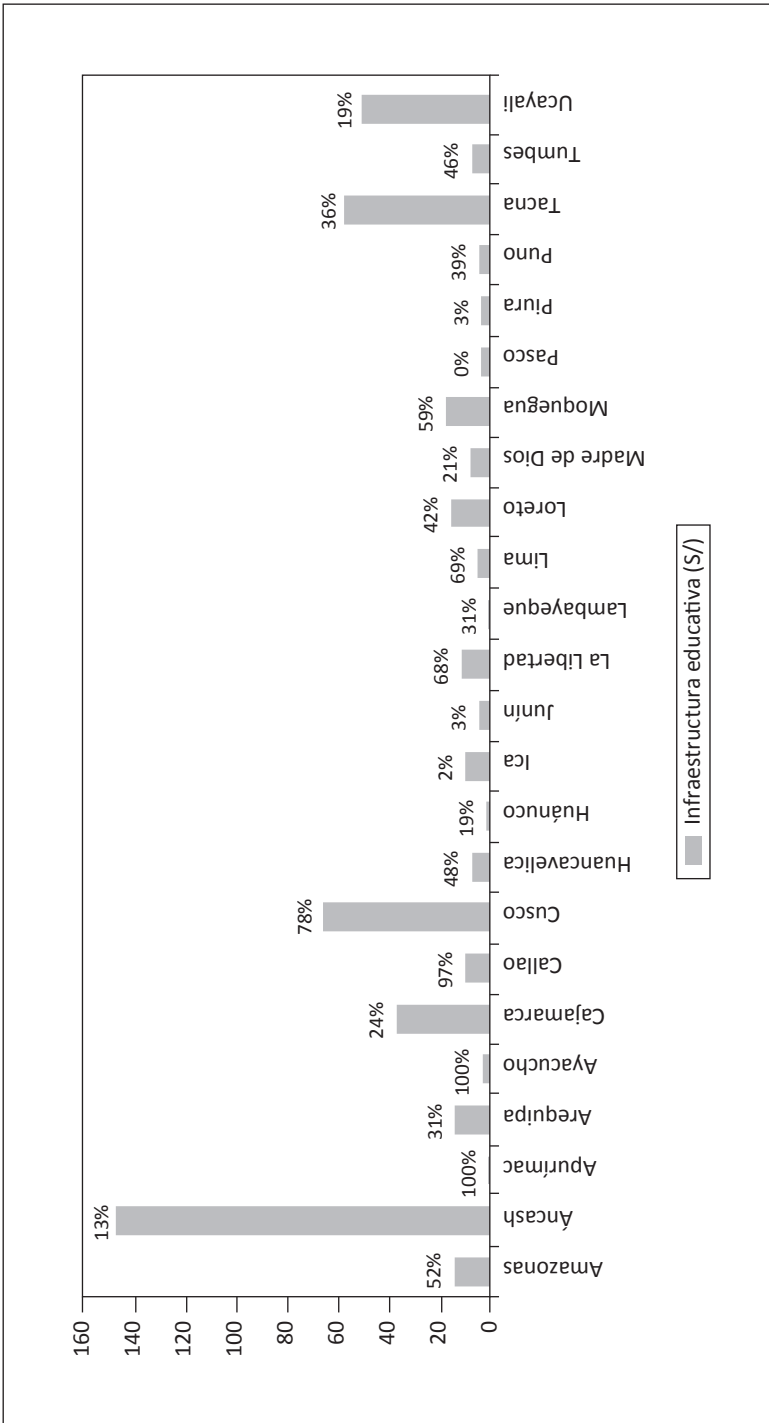


Figura 6. Recursos Regionales del Canon Destinados a Infraestructura Educativa y Porcentajes de Ejecución en 2008.

Fuente: SIAF (MEE, s.f.), elaboración propia.

educación básica. Los gobiernos locales tampoco están exentos de problemas al momento de ejecutar sus presupuestos: en 2008, el nivel de ejecución alcanzó alrededor del 50% del total de recursos determinados disponibles.

Para concluir esta sección, existen algunos temas a destacar. En cuanto a la distribución de los recursos públicos destinados al sector educativo entre regiones, el principal problema es que el sistema no contempla mecanismos basados en variables relevantes para el financiamiento de los costos ni criterios de equidad. La distribución de los recursos ordinarios por alumno entre las regiones según los niveles de pobreza de estas muestra enormes inequidades. Esta falta de equidad en la distribución no ha mejorado luego del proceso de descentralización educativa ni como consecuencia del incremento de recursos para el sector educación provenientes del canon, sobrecanon y regalías. Finalmente, a la falta de equidad en la distribución de los recursos, se suma el problema de limitados niveles de ejecución de estos recursos.

Descentralización y Gestión Presupuestal en el Sector Educación: Resultados del Estudio de Casos

Con la finalidad de complementar el análisis presentado en la sección anterior, a continuación se presentan los principales hallazgos del estudio de casos, referido al análisis de los temas relacionados con el planeamiento, la coordinación y la gestión de las actividades y recursos destinados al sector educativo. Teniendo como criterio contar con regiones de diferentes niveles de desarrollo, zona geográfica y recursos, los casos seleccionados fueron las regiones de Piura, Cusco e Iquitos; el municipio provincial de Chulucanas y el municipio distrital de Castilla —ambos de la región Piura—, los municipios distritales de Punchana y San Juan Bautista, de Loreto; y el municipio provincial del Cusco y municipio distrital de San Jerónimo, estos últimos ubicados en la región Cusco. Tres de esos gobiernos locales han venido participando en el Plan Piloto de Municipalización (PPM) de la Gestión Educativa: la Municipalidad Provincial de Chulucanas y las dos municipalidades de Loreto⁸. En total, en todas las instancias de gobierno

8 El análisis de este estudio de casos se basa en la información recopilada a través de entrevistas en profundidad a las autoridades y funcionarios regionales y locales de las unidades orgánicas encargadas del presupuesto, así como de otras unidades involucradas en la gestión educativa —además de representantes de la sociedad civil vinculados a las instancias de participación educativa—. También se recurrió a la revisión de información detallada presupuestal disponible a través del SIAF (del Ministerio de Economía y Finanzas), así como la revisión de fuentes documen-

comprendidas en el estudio se entrevistó —entre autoridades y funcionarios— a 25 personas de los gobiernos regionales y 21 personas de las municipalidades.

Descentralización y Gestión Presupuestal en Educación de los Gobiernos Regionales

La planificación de la educación. El análisis de los casos estudiados ha permitido constatar que los Gobiernos Regionales vienen dando cierta prioridad a la educación dentro la planificación estratégica del desarrollo. Esto obedece principalmente al rol que el nuevo marco normativo les otorga en un esquema educativo descentralizado. Sin embargo, el grado de importancia otorgado a la educación difiere en cada caso y se expresa también de manera desigual en las propuestas contenidas en los instrumentos de gestión y en las asignaciones presupuestales. De los tres casos analizados, mayores avances se observan en los casos de Piura y Cusco, donde se ha intentado una mayor articulación entre los respectivos Planes de Desarrollo Regional Concertados y los Planes Operativos institucionales. Asimismo se observan, en ambos casos, algunas iniciativas para vincular esos lineamientos estratégicos con el Proyecto Educativo Regional (PER).

Pese a ello, en ningún caso se puede hablar aún de la existencia de políticas educativas coherentes y de largo plazo. Ello resulta preocupante en un contexto de descentralización del sector. Aunque, por otro lado, dado el escaso grado de avance real del proceso de descentralización y la falta de claridad en las normas, resulta prematuro esperar la formulación de planes y programas específicos en cada una de las funciones recientemente transferidas desde el nivel central hacia los Gobiernos Regionales.

En los tres Gobiernos Regionales es la Gerencia de Desarrollo Social la que, entre otros varios temas, se ocupa del tema educativo. También se encontró que en todos los casos los temas relacionados con la inversión educativa no son vistos por esa gerencia sino por la Gerencia de Presupuesto y Planeamiento.

El proceso de transferencia de funciones. El proceso de transferencia de funciones educativas ha sido —al menos hasta ahora— fundamentalmente

tales obtenidas en las visitas a las regiones y municipios seleccionados (presupuestos, planes de desarrollo, planes de inversión y otros documentos de gestión). En el caso de las municipalidades incorporadas en el PPM, se incluyeron datos provenientes de entrevistas a miembros del CEM.

de carácter “formal”, dado que no ha estado acompañado de la transferencia efectiva de recursos suficientes para el cumplimiento de las nuevas funciones. Si bien los recursos para educación implican un monto más alto que los recibidos para otros sectores, la mayor parte de aquellos se dirige a cubrir gastos corrientes como el pago de docentes, el costo de servicios públicos y otros gastos administrativos, motivo por el cual los Gobiernos Regionales no cuentan con recursos para otras actividades o proyectos de inversión. Dado que los recursos que reciben deben ser transferidos a los organismos intermedios encargados de efectuar ese tipo de gasto corriente, la percepción predominante es la que manifestaron algunos funcionarios de los Gobiernos Regionales visitados, al decir que el Gobierno Regional prácticamente se ha convertido en “una caja chica del Ministerio de Economía y Finanzas”, o “te transfieren actividades y acciones que no son trascendentes, pero no te transfieren las funciones de programar, diseñar o ejecutar”.

Otro problema identificado por los mismos funcionarios regionales fue la falta de personal idóneo para enfrentar los retos del nuevo proceso. Se señala que existe la necesidad de contar con recursos humanos pero la instancia regional enfrenta restricciones legales para contratar nuevo personal y para adecuar sus estructuras organizativas a las nuevas funciones.

Un punto adicional que se discutió en secciones anteriores y corroboró en los estudios de caso es el referido al cruce o superposición de funciones y la falta de claridad de roles entre los distintos niveles de gobierno. Este aspecto ha sido reconocido como una importante debilidad del proceso en todos los casos y ha sido evidenciado con distintos ejemplos. Tal es el caso de la función relacionada con la infraestructura educativa, en la que intervienen todos los niveles sin haber reglas que establezcan claramente qué le corresponde a cada quien.

Las actividades y el gasto en educación. De acuerdo con el estudio de casos, si bien los Gobiernos Regionales realizan una serie de acciones relacionadas con la educación, estas iniciativas se encuentran concentradas en ciertas áreas; en primer lugar, en las actividades relacionadas con la provisión de infraestructura educativa. Otras áreas en las que intervienen son la capacitación docente, la alfabetización y el equipamiento de las instituciones educativas. Todo ello, si no se considera la atención regular del servicio educativo a través del pago del personal docente y no docente del sector educativo —rubro que insume, de lejos, la mayor parte del presupuesto regional de educación—.

En términos del gasto destinado a la educación, se observa que una proporción significativa del presupuesto regional está destinado a este sector

(42%, 45% y 40% del PIM de 2008 en el caso de Loreto, Piura y Cusco, respectivamente). Sin embargo, la mayor proporción de esos recursos está dirigida a cubrir el pago de personal y las obligaciones previsionales (92% en Loreto, 86% en Piura y cerca del 70% en el caso de Cusco).

Aun así, hay un esfuerzo por dirigir recursos a proyectos de inversión. Es lo que se observa en el caso de Piura, donde el Gobierno Regional preveía destinar para el año 2009 la quinta parte de la inversión regional total al sector educación, con un fuerte componente de apoyo a la construcción y el equipamiento de Institutos Superiores de la región.

En el Gobierno Regional de Loreto, entre las actividades realizadas el año 2008, se incluyeron acciones de capacitación a directores, docentes y —en concordancia con la ya mencionada articulación entre la visión productiva y la educación— se impulsó el desarrollo de los Centros Educativos Técnico Productivos, iniciativas como la creación de los Centros Rurales de Formación Alternativa y la capacitación a especialistas de la Dirección Regional y las UGEL en educación productiva.

Por otro lado, en el Gobierno Regional del Cusco se observa un notable esfuerzo por dedicar recursos al sector educación y ello se expresa en términos de las asignaciones relativas de su presupuesto. Es cierto que —como en el resto de los Gobiernos Regionales del país— la mayor parte del presupuesto se destina a “Personal y obligaciones sociales” (rubro que consume dos terceras partes de los recursos). Sin embargo, debe tenerse en cuenta que el gasto de inversión representa el 16,5% del presupuesto educativo —el mismo que, siendo bajo, constituye una proporción relativamente considerable en comparación con el 3,7 % del Gobierno Regional de Loreto—. La principal orientación de las inversiones del Gobierno Regional del Cusco —como la de los otros Gobiernos Regionales— ha estado dirigida a la infraestructura escolar (86% en el periodo 2007-2008).

Sin embargo, en el caso del Cusco pareciera haber una preocupación por ir más allá de la típica modalidad de gasto en educación —concentrada en el pago de planillas y la inversión en infraestructura escolar—. En ese sentido, destaca la propuesta de un programa de alfabetización y la realización de acciones de capacitación docente. De acuerdo con los datos proporcionados, el programa de capacitación llevado a cabo por el Gobierno Regional ha cubierto al 86% de todo el magisterio de la región —iniciativa que, sin embargo, no ha estado exenta de problemas—. Por su parte, el programa de alfabetización se inició como un proyecto piloto en 2007 y, para 2008, se propuso llevarlo a cabo a escala regional; este plan fue rechazado por el MEF bajo el argumento de que

implicaba una duplicidad de esfuerzos y recursos con lo que venía haciendo del MED a través del Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización (PRONAMA).

En el caso del Gobierno Regional de Piura, se tiene que el 45% del Presupuesto Institucional Modificado de 2008 está destinado a la educación. Para el año 2009, se había planteado un ligero incremento —de casi 4%— respecto del año anterior. Sin embargo, como sucede en el resto de Gobiernos Regionales del país, en Piura la mayor parte de ese presupuesto se destina a gasto corriente. Por otro lado, el sector educación en el año 2008 representó el 10,5% del total de inversiones de la región piurana (la mitad de lo invertido en el año 2007) y, para el año 2009, se tenía previsto incrementar este porcentaje hasta el 21%. Además, debe señalarse que en Piura hay una importante inversión de recursos en el sector de la educación superior dado que, en virtud de una norma regional, el 20% del canon petrolero se destina a financiar la infraestructura de institutos superiores tecnológicos de la región.

Educación y gestión presupuestal en los Gobiernos Regionales. El análisis de los casos ha permitido identificar una serie de problemas y cuestiones pendientes a resolver en relación con la gestión del presupuesto educativo de las regiones.

Un primer problema —mencionado reiteradamente por los funcionarios regionales— reside en el carácter limitado del presupuesto asignado a educación. Los recursos que maneja el Gobierno Regional no son suficientes para cubrir los requerimientos del sector y los recursos transferidos no corresponden, de acuerdo con los entrevistados, a las funciones transferidas. La mayoría de los entrevistados coincide en que los recursos deben ser destinados casi en su totalidad a gastos corrientes, básicamente salarios, por lo que es poco lo que pueden hacer para ejercer de modo adecuado las nuevas funciones. Los demás recursos disponibles son principalmente los provenientes del canon, los cuales tienen limitaciones en cuanto al destino del gasto y solo son importantes en algunas regiones.

Sin embargo, como se señaló, en el Gobierno Regional de Piura hay problemas de coordinación y articulación entre los distintos niveles de gobierno para la formulación y la ejecución presupuestal en la región (vale decir, entre el MEF, el MED y el Gobierno Regional y, dentro de él, entre la Gerencia de Planificación y Presupuesto, la Gerencia de Desarrollo Social y la DRE). Este problema de coordinación se explica en parte por la falta de claridad y articulación de las normas referidas a la gestión del sector en el contexto descentralizado.

Otro problema crucial tiene que ver con la baja capacidad de ejecución, lo cual parece originarse principalmente por los siguientes factores: la falta de capacidades para la elaboración de los expedientes técnicos, los problemas derivados de los requisitos del SNIP, los problemas en la atención oportuna y el cumplimiento de calendarios para la previsión presupuestaria solicitada por el MEF, algunos atrasos en obras de infraestructura debido a condiciones climáticas adversas, y el predominio de propuestas sin expediente técnico en el Presupuesto Participativo. En relación con esto último, debe destacarse otro problema —común a los tres Gobiernos Regionales estudiados— originado en la escasa capacidad técnica y de recursos para la formulación de proyectos de inversión social. Los mismos funcionarios de las respectivas áreas de planeamiento señalan que el Gobierno Regional no cuenta con el personal calificado para desarrollar ese tipo de proyectos, y muchas veces resulta difícil conseguirlo “de fuera” debido a la escasez de profesionales especializados en el manejo de esos temas. Se suma a ello, de acuerdo también con la mayoría de entrevistados, que el sistema está orientado a inversiones de “cemento y fierro”.

Como se ha señalado, el Gobierno Regional del Cusco ha hecho un esfuerzo por promover inversiones en materia educativa distintas de las típicas obras de infraestructura escolar. Teniendo como referentes los planteamientos del PER, tanto la DRE como la Gerencia de Desarrollo Social han asumido un enfoque de desarrollo de capacidades. Sin embargo, estos esfuerzos enfrentan serios problemas, principalmente ligados a la falta de capacidades para elaborar proyectos de inversión social y a las dificultades que imponen los sistemas nacionales de inversión, que parecen estar más bien diseñados para proyectos de infraestructura. En ese contexto, el desarrollo de programas de formación —como el Diplomado en Gestión Educativa Regional impulsado por Foro Educativo entre abril y octubre del 2008— son altamente valorados por el Gobierno Regional.

A otro nivel, hay un problema que tiene que ver con la capacidad de los Gobiernos Regionales para articular objetivos centrales de la educación dentro de la planificación estratégica del desarrollo regional. Es evidente que, al respecto, falta mucho para avanzar hacia la formulación de verdaderas políticas educativas. Es en el Gobierno Regional del Cusco donde pareciera existir una mejor articulación de esfuerzos entre la DRE y los órganos de línea vinculados a la gestión de la educación, se observa un esfuerzo por establecer un vínculo entre el PER y la gestión presupuestal, principalmente a través de la incorporación de proyectos de inversión fijados en función de los objetivos estratégicos del PER.

Un problema que aparece a partir del análisis del caso del Cusco tiene que ver con la definición de funciones educativas descentralizadas. No obstante los buenos deseos que parecen orientar esta política de las autoridades regionales, no queda del todo clara la efectividad de la intervención en capacitación docente —sobre todo teniendo en cuenta que no hay una adecuada coordinación con los esfuerzos realizados por el MED en esa misma área—. Algo similar podría decirse del programa de alfabetización impulsado por el Gobierno Regional —el mismo que no pasó de la fase piloto porque no obtuvo el visto bueno del MEF para su financiamiento—. Este tipo de iniciativas a cargo del Gobierno Regional ponen en evidencia el problema de la falta de definición de funciones entre distintos niveles de gobierno.

Muchos de los entrevistados mencionaron varias funciones educativas que —desde su punto de vista— el Gobierno Regional estaría en condiciones y capacidad de poder realizar adecuadamente. Por ejemplo, en el caso de Piura se señaló la contratación de docentes y el desarrollo de la investigación educativa; mientras que en Loreto se mencionó la capacitación de docentes.

Otro problema que salta a la vista es el interés de las autoridades regionales por flexibilizar el uso de los recursos provenientes del canon, que deben ser destinados a obras de infraestructura. Se encontró mucha coincidencia respecto de la importancia de cambiar la legislación vigente para flexibilizar el uso de los recursos del canon y poder utilizarlos para actividades y proyectos educativos.

Relacionado con lo anterior, otro punto que aparece en la agenda de la gestión presupuestal regional es la división de responsabilidades para la ejecución de obras de infraestructura educativa, donde intervienen los Gobiernos Regionales, las municipalidades y el Gobierno Central. En relación con este punto, un avance es la implementación de un modelo basado en una suerte de “división del trabajo” entre Gobierno Regional y gobiernos locales para asumir esa inversión. No obstante, se trata de un acuerdo implícito que no deja de tener un alto nivel de discrecionalidad de las partes.

Un tema que parece ser relevante para la gestión presupuestal de los recursos destinados a educación tiene que ver con los procesos de formulación de los Presupuestos Participativos Regionales. En el caso del Cusco se observan ciertos avances en la forma en que el Gobierno Regional viene planificando la formulación del Presupuesto Participativo. En años pasados, el Gobierno Regional simplemente se limitaba a recoger las demandas de la región, que principalmente estaban orientadas a obras de infraestructura. A partir del año 2007, las autoridades y funcionarios regionales han asumido una mayor

preocupación por inducir el proceso hacia el logro de una articulación con los objetivos estratégicos del Gobierno Regional. Para ello se señala que es necesaria una labor de educación y capacitación bajo un enfoque de participación concertada, aunque se enfatiza que la perspectiva hacia la cual se quiere avanzar apunta a incorporar en el proceso propuestas de proyectos sociales de inversión en el área educativa.

Por otro lado, en el caso del Gobierno Regional de Loreto debe tenerse en cuenta que no toda la inversión pasa por el Presupuesto Participativo. De acuerdo con los funcionarios entrevistados, “nos hemos reservado inversiones de carácter estratégico”. Para el proceso del año 2008 se determinó la realización de nueve obras de infraestructura educativa. El costo de esas obras representaba el 6,7% del monto del Presupuesto Participativo regional (un poco más de 45 millones de soles). Para el año 2009, el peso de la inversión en infraestructura educativa dentro de las obras priorizadas en el Presupuesto Participativo en esa región se incrementó y alcanzó el 16,4% del mismo.

En el caso del Gobierno Regional de Piura, este afronta una serie de desafíos para mejorar el proceso de gestión del Presupuesto Participativo. Un avance ha sido la incorporación de propuestas como proyectos con expediente técnico —y no solo “a nivel de ideas”—. Otro de los avances planteados en el último año es la introducción del cofinanciamiento como un criterio de ponderación para la priorización de las obras. Aunque, por otro lado, se reconoce que existe cierta tensión entre los objetivos planteados por el Gobierno Regional y la tendencia en la población a demandar pequeñas obras dispersas.

Descentralización y Gestión Presupuestal en Educación de las Municipalidades

El planeamiento y la gestión de la educación. Más allá de las declaraciones de las autoridades y funcionarios, se puede concluir que en las municipalidades visitadas no hay una prioridad real asignada al tema educativo que se exprese en una estructura organizacional y funcional, en un trabajo sistemático en dicha área, en la distribución del presupuesto y, menos aun, en la existencia de recursos humanos dedicados a realizar una gestión de la educación en el ámbito local.

El área educativa es manejada, en la mayoría de casos, por la Gerencia Social de la municipalidad, la cual está encargada de varios temas, muchos de ellos muy complejos, además del educativo. Dentro de esta Gerencia suele haber una Subgerencia o Unidad que atiende el área educativa junto con los

temas relacionados a la cultura y el deporte. En algunos casos, esas unidades orgánicas también se encargan de otras áreas, como los servicios públicos —como en el caso de la Municipalidad Distrital de Castilla—, o la actividad turística —como sucede en la Municipalidad Provincial de Chulucanas y en la Municipalidad Distrital de San Juan Bautista—. Más aun, en algunos casos, estas unidades no funcionan realmente como gerencias sino como dependencias de menor rango y escaso personal —como la Subgerencia de Desarrollo Social de la Municipalidad Distrital de San Jerónimo, que cuenta con solo dos personas—.

Una característica central de los gobiernos locales analizados —que, a su vez, está estrechamente vinculada con el tema anterior— es que no cuentan con personal calificado para hacer una verdadera gestión de la educación en sus jurisdicciones. Ello es un problema aun más grave en los casos de las municipalidades pertenecientes al Plan Piloto de Municipalización, las cuales deben ahora hacer frente a nuevas funciones educativas para las cuales no están preparadas. Como se observó en el caso de la Municipalidad Distrital de San Juan Bautista, la necesidad de enfrentar las tareas derivadas de su participación en el PPM ha obligado a la municipalidad a solicitar personal de la Dirección Regional de Educación de Loreto.

La mayoría de los gobiernos locales visitados carece de propuestas y planes concretos en el área de educativa como parte de sus documentos de planeamiento y gestión⁹. En algunos casos, como el de la Municipalidad Distrital de Castilla, incluso no se contaba con un Plan de Desarrollo Concertado actualizado o un Plan Operativo Institucional. Más aun, en los casos en los que se incluye el tema educativo de manera importante en los documentos de gestión, se ha podido detectar una gran diferencia entre lo formalmente establecido y lo que realmente sucede. En otros casos, como en la Municipalidad Provincial del Cusco, se observa una contradicción entre la propuesta contenida en el Plan de Desarrollo Concertado y los Planes Operativos de la unidad orgánica encargada del tema educativo. En el caso de la Municipalidad de San Juan Bautista, no hay ninguna articulación entre lo planteado en los Planes Operativos Institucionales y los avances del plan educativo que viene siendo elaborado por el Consejo Educativo Municipal.

Por último, hay dos temas relacionados con la capacidad de gestión de los gobiernos locales sobre la problemática educativa de sus jurisdicciones.

9 Esta situación es comprensible si se tiene en cuenta que —tradicionalmente— el marco legal y normativo peruano no ha otorgado mayores funciones educativas a los gobiernos locales.

Uno de ellos alude a las posibilidades que tienen las municipalidades para la formulación y el financiamiento de los proyectos sociales, incluyendo aquellos referidos a la problemática educativa. En general, pareciera haber limitaciones de capacidades técnicas al respecto. Así, en la gran mayoría de los casos no tienen personal, recursos y capacidades como para atender las diversas demandas y, sobre todo, para diseñar proyectos concebidos como “inversión social” —no de infraestructura—.

El otro tema se refiere a los avances de las municipalidades para formular los Proyectos Educativos Locales. Si bien, en principio, se trata de dinámicas propiciadas por las instancias intermedias (UGEL o DRE), las municipalidades parecen cumplir roles diversos en el apoyo de esos procesos. En algunos casos no ha habido ningún avance al respecto; pero, en otros casos, sí se aprecia un rol activo del gobierno local en la creación de un espacio de gestión planificada participativa. Este es el caso de la Municipalidad Distrital de San Jerónimo, donde la Gerencia de Desarrollo Humano ha impulsado la creación de una Comisión de Gestión Educativa Local, la cual viene elaborando el respectivo Proyecto Educativo Local.

El gasto en educación dentro del presupuesto municipal. En general, se ha observado que en las municipalidades estudiadas los recursos destinados a educación son muy reducidos. Sin embargo, la situación es diferente si se observa la participación de los recursos destinados al sector educativo en el presupuesto participativo; aquí, la educación —entendida básicamente como proyectos de infraestructura educativa— tiene una gran prioridad.

En el caso de la Municipalidad Distrital de San Jerónimo (Cusco), se tiene que el porcentaje del presupuesto municipal dedicado a educación es de solo 6,1%. En la Municipalidad Distrital de Castilla, de la región Piura, ese porcentaje es de 7,2%. Si se tiene en cuenta el Programa de inversiones del año 2009 en dicha comuna, se concluye que la inversión en educación, cultura y deporte representará un 8,3% de gasto municipal en este año. Para el año 2008, la Municipalidad Provincial del Cusco tenía un Presupuesto Institucional Modificado de S/. 211.209.241 soles. De esos recursos, se destinaron S/. 10.884.519 a actividades y programas de “Educación y cultura”, monto que representó solo el 5,2% del presupuesto municipal de ese año.

Se observa, además, que aquellas partidas presupuestales que aparecen dentro de la función de “Educación, Cultura y Deporte” están destinadas en su mayor parte a cubrir obras de infraestructura escolar, deportiva, y —en algunos casos— a sufragar el costo del servicio de biblioteca. Así, por ejemplo,

en la Municipalidad Distrital de Castilla en los años 2008 y 2009, el 72% y el 93% —respectivamente— estaba dedicado a infraestructura educativa. En la Municipalidad de San Juan Bautista, ese porcentaje para el año 2008 ascendía a casi 98%.

La mayor parte del presupuesto asignado a la función de educación, cultura y deporte está financiada con los recursos del canon (como en las municipalidades de Loreto, San Juan Bautista y Punchana, donde el canon petrolero cubre el 97% y el 87%, respectivamente, de ese presupuesto) o por las transferencias del Foncomún (como es el caso de la Municipalidad Distrital de Castilla, con casi 50%, y sobre todo la Municipalidad Provincial de Chulucanas, con 77%).

El caso de la Municipalidad Distrital de San Juan Bautista resulta algo particular, al menos a juzgar por la evolución del gasto educativo en los últimos años. Por un lado, se tiene que en el año 2006 solo el 5,3% del presupuesto municipal fue destinado a educación, cultura y deporte; subiendo ese porcentaje a 7,7% en el año 2007. Pero para el año 2008, se produjo un incremento significativo del gasto relativo en educación, el cual llegó a 19,3%, aunque para el año 2009 se ha previsto una disminución del gasto a la mitad. El incremento del gasto educativo en esta última municipalidad se explica por su participación en el Plan Piloto de Municipalización, y obedece en gran parte al aumento de los gastos operativos del CEM, que pasaron de S/. 32.000 a S/. 99.000 soles entre 2007 y 2008. A pesar de ello, se preveía que para el año 2009 el gasto en educación sería bajo. Dado que si se suma el monto presupuestado para la función respectiva en el PIM (S/. 2.352.850) con los S/.200.000 soles presupuestados para las actividades del CEM, se tiene un monto total que representa el 11,6% de todo el presupuesto de la municipalidad. Esta disminución del presupuesto educativo entre 2008 y 2009 parece obedecer —en parte— a las restricciones presupuestales anticipadas por la actual gestión como consecuencia de los menores ingresos por canon que se prevé recibir.

Teniendo en cuenta la participación de la Municipalidad Distrital de San Juan Bautista en el PPM, esos recursos dedicados a educación no son significativos. Ese resultado se explicaría, en parte, por el hecho de que las acciones planteadas por el CEM apuntan a una intervención que prioriza el desarrollo de proyectos, y no necesariamente obras de infraestructura, que es lo que tradicionalmente ha venido haciendo la municipalidad, y, dado que esas ideas se encuentran en una fase de formulación, aún no han adoptado la forma de proyectos de inversión que cuenten con el financiamiento respectivo. La tarea que tienen por delante es convertir gran parte de esa propuesta en proyectos de inversión y —luego de pasar por el sistema SNIP— conseguir así

su financiamiento. Las posibles fuentes de financiamiento son diversas; entre ellas está el Fondo de Compensación para la Municipalización de la Gestión Educativa (FONCOMUNGE) el cual, sin embargo, ni siquiera es mencionado como una posibilidad por los funcionarios ediles entrevistados, quizás por la poca difusión y el nulo avance que ha tenido este tema por parte del ente encargado de implementarlo, el MED.

Lo que se ha podido observar en el caso de las municipalidades de San Juan Bautista y de Punchana, ambas de Loreto, es que los planes de los respectivos CEM carecen de financiamiento. Resulta significativo, en ese sentido, que en la Municipalidad Distrital de San Juan Bautista los recursos asignados a las actividades del CEM no lleguen ni al 14% del presupuesto solicitado por esta instancia.

Este último punto nos lleva a una conclusión clave del estudio de casos. Se ha observado que, en materia presupuestal dentro de las municipalidades del PPM, no ha habido mayores cambios. Sí es cierto que las municipalidades están invirtiendo mayores recursos en educación —principalmente como producto de las actividades planteadas por el CEM—; sin embargo, esos montos son tan bajos que parecen no haber afectado la estructura ni el volumen de los recursos del presupuesto total municipal. En ese sentido, aunque se ha registrado un mayor gasto operativo orientado a financiar las actividades del CEM, como mencionó uno de los entrevistados, “en materia presupuestal no ha pasado nada”.

La educación en el Presupuesto Participativo local. Si bien dentro del presupuesto institucional de las municipalidades el gasto en educación constituye una proporción pequeña del mismo, en la mayor parte de ellas el panorama cambia cuando se mira el Presupuesto Participativo. Quizás la excepción es el caso de la Municipalidad Provincial de Chulucanas, donde el Presupuesto Participativo del año 2008 no incluyó ninguna obra relacionada con educación, mientras que el correspondiente al año 2007 consideró una sola por un monto que representó apenas el 4% del presupuesto aprobado. Este caso resulta hasta cierto punto sorprendente dado que se trata, precisamente, de un gobierno local que ha estado participando en el PPM desde el año 2007 (aunque posteriormente, a partir del año 2009, dejó de hacerlo). En el resto de municipalidades, los porcentajes correspondientes a obras de educación son mayores. En la Municipalidad Provincial del Cusco, de los 12 proyectos de inversión priorizados en el Presupuesto Participativo de 2008, dos proyectos corresponden a obras de educación — representando el 8,2% de ese

presupuesto—. Otro caso es el de la Municipalidad Distrital de San Jerónimo, donde el 34% del Presupuesto Participativo del año 2009 estuvo destinado a obras de cultura y deportes.

En realidad, se observan tendencias que parecen ser cambiantes en el tiempo. Por ejemplo, en la Municipalidad Distrital de Punchana, el Presupuesto Participativo del año 2007 estuvo destinado en un 69% a obras de infraestructura escolar. Pero, para el año 2009, ese tipo de inversión representó el 23% —disminución que se debió a que, inicialmente, estaba prevista una fuerte inversión en la construcción de un centro de educación ocupacional, pero luego se le solicitó al Gobierno Regional asumir el costo total de la misma—.

En todo caso, pareciera que estos cambios de tendencia obedecen en parte a la puesta en práctica de un criterio implícito de división de funciones a través del cual las obras de cierta envergadura son dejadas en manos de los respectivos Gobiernos Regionales. Esto se estaría poniendo en práctica a través de la orientación que los funcionarios municipales estarían dando al proceso de formulación del Presupuesto Participativo.

Una explicación adicional, aunque no del todo clara, tendría que ver con las expectativas de los funcionarios de las municipalidades piloto para destinar mayores recursos a las actividades del CEM, antes que priorizar obras de infraestructura escolar.

Finalmente, también se observa que en los últimos años ha habido un incremento del nivel de exigencia para financiar obras de infraestructura. Como ejemplo de ello se pueden citar las referencias hechas por algunos entrevistados respecto de los requerimientos relacionados con el saneamiento físico y legal, y la necesidad de contar con servicios básicos, como condición para priorizar una obra dentro del Presupuesto Participativo —debido principalmente a un requisito fijado por el SNIP para la aprobación de los proyectos de inversión—. Este tipo de cambios recientes estarían revelando una mejor gestión del Presupuesto Participativo en el ámbito local a partir de un aprendizaje de las mismas municipalidades y de la población.

Actividades y proyectos en educación de la municipalidad. La política de los gobiernos locales en relación con la educación, la cultura y el deporte se traduce principalmente en dos tipos de acciones: obras de infraestructura, por un lado, y actividades culturales, deportivas y educativas no escolarizadas, por otro. Entre estas últimas se pueden mencionar iniciativas tales como la implementación y la administración de bibliotecas, la organización de vacaciones útiles y concursos escolares, campeonatos deportivos, apoyo a los

PRONEI, programas de alfabetización, festivales de danza, talleres de pintura, concursos de canto y baile, cursos de manualidades, etc. Hay, además, diversas actividades relacionadas con la educación no escolarizada que se traducen en campañas de educación cívica, medio ambiente, derechos del niño, y acciones de capacitación productiva, laboral o de negocios dirigidas a distintos grupos poblacionales¹⁰.

Las obras de infraestructura más frecuentes son la construcción de losas deportivas y de instituciones educativas. En este último caso, además de la construcción de aulas (u otros, como salones de cómputo, por ejemplo), muchas de las intervenciones consisten en mantenimiento, refacciones y reparaciones de locales escolares (pintado de paredes, reparación de puertas, etc.).

En más de un caso se ha registrado la realización de obras en conjunto entre municipalidad y Gobierno Regional, y, eventualmente —como en el caso de la Municipalidad Distrital de Castilla—, con la misma Oficina de Infraestructura Educativa (OINFES) del MED.

El apoyo de la municipalidad frente al pedido de la población de obras de infraestructura depende del proceso de formulación del Presupuesto Participativo, pero también de la aplicación de criterios de parte de los mismos funcionarios municipales. Aparentemente, uno de los principales criterios usados tiene que ver con el monto de la obra dado que, como se ha señalado, a partir de ciertos montos la obra es derivada al nivel central o regional.

En términos presupuestales es el rubro de infraestructura el que representa la casi totalidad del gasto en educación. Sin embargo, también debe tenerse en cuenta que el presupuesto de la municipalidad no refleja la cantidad de actividades que esta realiza en torno a la educación, la cultura y el deporte. Por un lado, muchos de los gastos corrientes no aparecen en el presupuesto correspondiente a la función “Educación y cultura”. Esas partidas están incluidas dentro del rubro de la administración general —en la medida en que están destinadas a sufragar gastos operativos de actividades y no inversiones de proyectos—. Por otro lado, las municipalidades pueden realizar una serie de actividades por el uso de redes y de una suerte de capital

10 Un dato interesante es que en ninguna de las municipalidades estudiadas se ha registrado como parte de sus actividades la contratación de docentes para las escuelas —aunque en la Municipalidad Distrital de Punchana se señala que en gestiones pasadas eso sí ha sido una práctica común—. Esto difiere con lo hallado en un reciente estudio de GRADE (2009), basado en una encuesta a municipalidades provinciales del país y municipalidades de toda la región Piura. Quizás ello obedezca al hecho de que este tipo de prácticas parecen ser más frecuentes en municipalidades distritales pequeñas rurales.

social al que recurren. Los vínculos formales o informales con organizaciones locales, así como el apoyo logístico, operativo, económico, político y técnico de instituciones públicas o privadas constituyen un capital social gracias al cual la municipalidad puede lograr la realización de diversas actividades en el campo de la educación, la cultura y el deporte. Así, a pesar de que la proporción del presupuesto que las municipalidades destinan a la función educativa es en general baja, eso no significa que estas no realicen una serie de acciones relacionadas con la misma.

Las funciones compartidas entre los Gobiernos Regionales y las municipalidades en educación. Uno de los temas que aparece con recurrencia al analizar el alcance de la inversión en educación de parte de los gobiernos subnacionales tiene que ver con las responsabilidades compartidas correspondientes a los niveles regional y local. Una parte de los funcionarios entrevistados tiene la percepción de que existe superposición de funciones —al menos en lo que concierne a la construcción de infraestructura educativa— y que se ha estado trabajando de manera no coordinada.

Sin embargo, por otro lado, en la práctica se observa el desarrollo de cierta “división de funciones” sobre la base de las referencias del actual marco normativo, pero también en virtud de un manejo de criterios propios de cada región y localidad. En el caso de la región Cusco, en la práctica se ha establecido que las obras educativas que sobrepasen el millón de soles deben quedar en manos del Gobierno Regional. En el caso de la Municipalidad Distrital de San Juan Bautista, se ha fijado como norma implícita que la municipalidad debe asumir inversiones en infraestructura escolar que estén por debajo de los 300 mil soles. No obstante, estos criterios no parecen prevalecer de modo firme, dado que más de un caso ha ofrecido evidencia acerca del rol que juega la presión de ciertos grupos demandantes (por ejemplo, la asociación de padres de familia) para conseguir que la municipalidad atienda una demanda de infraestructura escolar. Incluso, no ha faltado alguna referencia, aunque aislada, a la existencia de criterios político partidarios.

Recomendaciones de Políticas

El análisis de las tendencias y los problemas de la gestión presupuestal del sistema educativo descentralizado lleva a plantear las siguientes recomendaciones de política:

- Revisar el marco normativo del sector y asegurar la existencia de un claro modelo de descentralización educativa y su consistencia con el marco normativo del proceso de descentralización del Estado. El nuevo marco normativo debe establecer claramente las funciones para cada nivel y aclarar en los casos de funciones compartidas. Debe, además, cubrir los vacíos y eliminar las contradicciones, en particular ratificando a la institución educativa como instancia primera del sistema educativo.
- Asegurar la articulación de los planes, acciones e implementación de funciones compartidas; se debe hacer efectiva la creación y funcionamiento de un Consejo de Coordinación Intergubernamental en Educación donde estén representados los diferentes niveles de gobierno.
- Bajo un nuevo contexto político como el actual, y teniendo en cuenta la decisión del gobierno central de dar por cancelada la experiencia del PPM, se hace necesaria una reevaluación de los avances y los problemas experimentados en la misma. En ese sentido, el anuncio de una evaluación —como condición para la transferencia presupuestal— planteada por el MEF antes del cambio de gobierno deberá adecuarse a los requerimientos planteados por la nueva coyuntura política. En ese sentido, sería conveniente que una evaluación de ese tipo permita establecer un balance de lecciones aprendidas, el mismo que posibilitaría ubicar aquellas funciones y competencias de la gestión educativa local que sí podrían estar en manos de las municipalidades dentro el marco legal de la descentralización y, específicamente, de la LOM.
- Aclarar las transferencias de funciones educativas a los gobiernos regionales y de los presupuestos transferidos para hacer efectiva la transferencia. Ello implica que se debe asegurar que los gobiernos regionales reciban y ejecuten nuevas funciones y, para ello, que reciban recursos adicionales. Lo anterior debe estar, además, acompañado de un adecuado proceso de capacitación del personal y de su reorganización para adecuarse su estructura a las nuevas funciones (en particular, integración de las DRE a las estructuras de los Gobiernos Regionales).
- Diseñar e implementar un sistema de distribución de recursos destinados al sector educación que tome en cuenta criterios de requerimientos, costos y de equidad. El nuevo sistema debe, además, desarrollarse considerando las condiciones de las regiones en términos de su participación de los recursos por fuente de canon, sobrecanon y otras regalías y rentas.
- Evaluar e iniciar la transferencia de programas nacionales, al menos de manera paulatina, tales como el Programa de Capacitación

Docente, Programa Nacional de Alfabetización y Programa Nacional de Infraestructura Educativa a los gobiernos regionales, asegurando la asistencia técnica para su adecuada gestión.

- Flexibilizar la legislación en lo referente al uso de los recursos del canon, sobrecanon y regalías.
- Revisar el SNIP, FONIPREL y otros instrumentos del gobierno central en términos de su simplificación, evitar su énfasis en inversiones en infraestructura y asegurar su adecuación hacia proyectos de inversión social.
- Revisar los procesos del presupuesto participativo y apoyar a los gobiernos regionales y municipales para guiar el proceso y asegurar proyectos con perfiles adecuados (no solo a nivel de ideas).
- Articular los esfuerzos entre los diferentes niveles de gobierno referidos al planeamiento y ejecución de obras de infraestructura educativa. Es necesario, además, destinar mayores recursos en los tres niveles a rubros diferentes de planillas e inversiones en “fierro y cemento”, de tal manera de lograr la efectiva implementación de proyectos educativos, por un lado y, por otro, de asegurar que las nuevas aulas e II. EE. estén adecuadamente equipadas.

Referencias

- Andrade, P.; Carrillo, S. y Nakano, T. (2005). *Recursos y limitaciones de los actores regionales de cara a la descentralización*. Lima: Consejo Nacional de Educación.
- Alcázar, L. y Lovatón, R. (2005). *Mecanismos de transferencia de recursos en el marco de la descentralización educativa*. Lima: Consejo Nacional de Descentralización N° 4.
- Boff, A. y Muñoz, F. (2001). *Informe final de consultoría para la evaluación de los procesos institucionales existentes en el sector para la atención efectiva de a escuela rural*. Documento inédito, mimeo. Lima: Ministerio de Educación, Componente Mejoramiento de la Calidad de la Educación Rural-Programa MECEP.
- Burki, S. J.; Perry, G. y Dillinger, W. (1999). *Beyond the Center: Decentralizing the State*. Washington DC: Banco Mundial, Estudios Latinoamericanos y del Caribe.
- Díaz, H.; Valdivia, N. y Lajo, R. (2007). *Descentralización, organismos intermedios y equidad educativa: un estudio de casos de las Unidades de Gestión Educativa Local-UGEL*. Buenos Aires: Aique.
- Di Gropello, E. (1999). Los modelos de descentralización educativa en América Latina. *Revista de la CEPAL*, 68, 153-170.
- Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES). (2006). Mapa de Pobreza. Recuperado de <http://www.foncodes.gob.pe/mapapobreza/>
- Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE). (2009). *Estudio sobre gobiernos subnacionales y gestión educativa*. Recuperado de <http://www.grade.org.pe/download/docs/gobiernos%20subnacionales%20y%20gestion%20educativa.pdf>
- Iguíñiz, M. (2007). Una mirada al actual proceso de descentralización. *Foro Educativo: Descentralización Educativa, transfiriendo competencias a los gobiernos regionales*, 12, 6-21.
- Ministerio de Economía y Finanzas. (s. f.). Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) [base de datos con información sobre ejecución del gasto]. Recuperado de <http://ofi.mef.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx>
- Ministerio de Educación. (2006). *Perspectivas de la descentralización educativa en el Perú, 2006*. Lima: Oficina de Coordinación y Supervisión Regional.

- Ministerio de Educación. (2007). *Evaluación del Plan Piloto 2007*. Lima: Oficina de Coordinación y Supervisión Regional.
- Ministerio de Educación. (2008). *Plan de Transferencia 2008 del Sector Educación*. Lima: Viceministerio de Gestión Institucional.
- PRODES (2007). *El proceso de descentralización: balance y agenda a septiembre de 2007*. Lima: PRODES-USAID.
- PRODES. (2011). *Proceso de descentralización. Balance y agenda a julio 2011*. Lima: Proyecto USAID/Perú Prodescentralización.
- PRODES; Alcázar, L.; Conterno, E. y Ugarte, M. (2007). *Transferencia de responsabilidades: entrando a una segunda etapa*. Lima: USAID Perú/PRODES.
- Propuesta Ciudadana. *Vigilancia del Proceso de Descentralización*. Reportes varios desde 2007 a la fecha.
- Valdivia, N. y Díaz, H. (2008). Diagnóstico de los organismos intermedios del sistema educativo peruano: un estudio de casos de las Unidades de Gestión Educativa Local-UGEL. En M. Benavides (Ed.), *Análisis de programas, procesos y resultados educativos en el Perú. Contribuciones empíricas para el debate* (pp. 275-295). Lima: GRADE.
- Vegas, J. M.; Dunkelberg, E. y Céspedes, R. (2010). *Capacidades de gestión de las Instancias de Gestión Educativa Descentralizadas en Ayacucho, Huanavelica y Huánuco*, mimeo. Lima: Instituto de Investigación y Políticas Educativas, Universidad Ruiz de Montoya.
- Winkler, D. (2004). Mejoramiento de la gestión y de los resultados de enseñanza a través de la descentralización: la experiencia de América Latina. En *Gestión de la educación en América Latina y el Caribe. ¿Vamos por un buen camino?* (pp. 129-145). Santiago: OREALC/UNESCO.

Anexo

Funciones del Sector Educación a Transferir a Gobiernos Regionales

| Funciones |
|---|
| a) Formular, aprobar, ejecutar, evaluar y administrar las políticas regionales de educación, cultura, ciencia y tecnología, deporte y recreación de la región. |
| b) Diseñar, ejecutar y evaluar el proyecto educativo regional, los programas de desarrollo de la cultura, ciencia y tecnología y el programa de desarrollo del deporte y recreación de la región, en concordancia con la política educativa nacional. |
| c) Diversificar los currículos nacionales, incorporando contenidos significativos de su realidad sociocultural, económica, productiva y ecológica y respondiendo a las necesidades e intereses de los educandos. |
| d) Promover una cultura de derechos, de paz y de igualdad de oportunidades para todos. |
| e) Promover, regular, incentivar y supervisar los servicios referidos a la educación inicial, primaria, secundaria y superior no universitaria, en coordinación con el Gobierno Local y en armonía con la política y normas del sector correspondiente y las necesidades de cobertura y niveles de enseñanza de la población. |
| f) Modernizar los sistemas descentralizados de gestión educativa y propiciar la formación de redes de instituciones educativas, en coordinación con el Ministerio de Educación |
| g) Ejecutar y evaluar, conjuntamente con los gobiernos locales, los programas de alfabetización en el marco de las políticas y programas nacionales. |
| h) Integrar los distintos programas educativos regionales en una política integral orientada, en lo económico, a la mejora en la productividad y competitividad de la región; en lo social, a propiciar la igualdad de oportunidades, la integración y la inclusión en el ámbito regional; en lo político, al afianzamiento de los mecanismos de participación ciudadana y rendición de cuentas en los distintos niveles de gobierno y, en lo cultural, al desarrollo de una cultura de paz y reconocimiento y respeto a la diversidad. |
| i) Promover permanentemente la educación intercultural y el uso de las lenguas originarias de la región. |
| j) Promover e incentivar la investigación, la extensión en las universidades y en otras instituciones educativas de nivel superior, en función del desarrollo regional. |
| k) Promover y difundir las manifestaciones culturales y potenciar las instituciones artísticas y culturales de la región, en coordinación con los Gobiernos Locales |
| l) Declarar, proteger, conservar y promover, en coordinación con los Gobiernos Locales y los organismos correspondientes, el patrimonio cultural regional y local. |
| m) Diseñar e implementar las políticas de infraestructura y equipamiento, en coordinación con los Gobiernos Locales. |

| |
|---|
| n) Identificar, implementar y promover el uso de nuevas tecnologías eficaces y eficientes para el mejoramiento de la calidad de la educación en sus distintos niveles. |
| o) Desarrollar e implementar sistemas de información y ponerla a disposición de la población. |
| p) Evaluar periódicamente y de manera sistemática los logros alcanzados por la región en materia educativa y apoyar las acciones de evaluación y medición que desarrolla el Ministerio de Educación, así como contribuir al desarrollo de la política de acreditación y certificación de la calidad educativa en el ámbito de su competencia. |
| q) Fomentar y participar en el diseño, ejecución y evaluación de proyectos de investigación, experimentación e innovación educativa que aporten al desarrollo regional y al mejoramiento de la calidad de servicio educativo. |
| r) Desarrollar los procesos de profesionalización, capacitación y actualización del personal docente y administrativo de la región, en concordancia con el plan nacional de formación continua. |
| s) Fortalecer, en concordancia con los Gobiernos Locales, a las instituciones educativas, promoviendo su autonomía, capacidad de innovación y funcionamiento democrático, así como la articulación intersectorial y la pertenencia a redes, con participación de la sociedad. |
| t) Articular, asesorar y monitorear en el campo pedagógico y administrativo a las unidades de gestión local. |
| u) Impulsar y articular la participación de las universidades, empresas e instituciones de la sociedad civil en la ejecución de los planes de desarrollo regional. |

Manuscrito recibido: 26 de junio, 2011

Revisado: 29 de noviembre, 2011

Aceptado: 28 de diciembre, 2011