

El presupuesto para Educación 2008 debería permitir iniciar la reforma educativa que demanda el Proyecto Educativo Nacional, y responder así a los crecientes desafíos que exigen la competitividad y el desarrollo humano del país.

Este es el primer presupuesto que puede reflejar las políticas del Proyecto Educativo Nacional vinculantes desde su aprobación el 6 de enero del 2007.

La consistencia entre presupuesto y Proyecto Educativo Nacional supone analizar al menos los siguientes aspectos:

1. ¿El ritmo de crecimiento del presupuesto permitirá llegar a la meta del 6% del PBI el año 2012?
2. ¿Se está reestructurando el presupuesto para financiar las políticas de equidad?
3. ¿Se está reestructurando el presupuesto para financiar las políticas que apuntan a la calidad?

PRESUPUESTO DE EDUCACIÓN 2008

¿Existen recursos para la reforma educativa que manda el Proyecto Educativo Nacional?

1. ¿El ritmo de crecimiento del presupuesto permitirá llegar a la meta del 6% del PBI el año 2012?

La meta de incrementar la participación de educación en el PBI hasta llegar al 6%, con aumentos no menores del 0,25% al año, fue establecida en el Acuerdo Nacional el año 2002 y luego por la Ley General de Educación. El Proyecto Educativo Nacional, aprobado el 6 de enero plantea acelerar ese crecimiento para llegar a no menos del 6% del PBI el año 2012.

La metodología correcta para calcular si se está cumpliendo con este incremento consiste, en primer lugar, en comparar los presupuestos de inicio de cada año (PIA) y calcular qué porcentajes del PBI representan. Sin embargo, durante el año pueden aumentarse recursos vía créditos suplementarios o no gastar todo lo que previó: datos de los años 2004 a 2006 revelan que se está incrementando el porcentaje de recursos no utilizados del 6,4% al 8,7%. Del mismo modo, el PBI puede variar respecto a lo que se estimó al inicio del año. Por eso, un segundo criterio de análisis consiste en **analizar cuál fue el presupuesto realmente ejecutado y calcular qué porcentaje del PBI real representó**.

Para calcular el crecimiento de la participación del presupuesto 2008 en el PBI, con la información disponible al momento, sólo es posible aplicar el primer paso de la metodología, es decir comparar las participaciones que se registran en los presupuestos de apertura de la Función Educación¹ consignados en los respectivos Proyectos de Ley de Presupuesto Público.

En el año 2007 la participación fue de 3,0% del PBI y el año 2008 será de 3,13 %, esto es, un crecimiento de la participación de 0,13%, inferior al 0,25% que establecía el Acuerdo Nacional. **(Ver cuadro siguiente)**. **Si se mantuviera ese ritmo de crecimiento recién el año 2031 llegaríamos a una participación del 6% del PBI en educación.**

En conclusión, aún cuando el presupuesto crece en 13,76% **no se está cumpliendo con las orientaciones del Acuerdo Nacional, ni con el Proyecto Educativo Nacional en lo que se refiere a participación en el PBI**.

Además, a la par que crece el presupuesto, se está incrementando el porcentaje de recursos no ejecutados, por lo que es necesario profundizar en el análisis del presupuesto modificado y ejecutado con el detalle suficiente para identificar los obstáculos que están impidiendo una adecuada ejecución del gasto y para proponer los mecanismos de solución que se requieran.

¹ Son los recursos que se asignan, en un 90%, al sector educación-sede central y a los gobiernos regionales. El año 2008 un 8% está asignado a gobiernos locales, aunque no se precisan destinos específicos de esos recursos, y el 2% restante se destina a otros sectores que invierten en educación. La función educación no incluye pensiones (función previsión social).

		2007	2008
Mlls.de Nuevos Soles corrientes	PIA PBI	9,751 325,033	11,291 360,600
Mlls.de Nuevos Soles constantes	PIA PBI	8,714 171,472	9,913 182,103
Tasas de Crecimiento	PIA PBI		13.76 6.20
Porcentaje	PIA/PBI	3.00	3.13

Fuente:

PBI : BCR; Proyecciones MEF Marco Macroeconómico Multianual

Presupuesto en educación : Ley de Presupuesto Público 2007 y Proyecto de Ley Presupuesto Público 2008.

IPC : BCR y MEF Marco Macroeconómico Multianual

Elaboración: CNE

El ritmo de crecimiento del presupuesto de educación es fundamental, pero la forma en que se invierte lo es tanto o más. Del año 2002 al 2008 el presupuesto de educación se ha duplicado en términos absolutos y cada décima de punto porcentual del PBI de incremento representa más de 100 millones de soles adicionales. Por eso el Proyecto Educativo Nacional plantea también una reestructuración del presupuesto en función de criterios de equidad y de calidad.

2. ¿Se está reestructurando el presupuesto para financiar las políticas de equidad?

La inercia de la planificación presupuestal en educación ha llevado a una desigual distribución del presupuesto. El diagnóstico del Proyecto Educativo Nacional revelaba que el presupuesto por alumno de la región Moquegua era 2,3 veces mayor que el de la región Cusco, siendo que los índices de pobreza son significativamente mayores en esta región. ¿Se está revirtiendo esta situación? **(Ver recuadro 2).**

El CNE plantea en su agenda de políticas 2007-2008 para el inicio del Proyecto Educativo Nacional que para empezar a revertir la inequidad el Estado debe financiar un paquete de insumos para las instituciones educativas diferenciado por alumno, aula, escuela, zona geográfica, tipo de centro educativo (unidocente, multigrado, polidocente) y emplear los componentes de este paquete en la reforma de los criterios de asignación de recursos.

En primer lugar, **debe señalarse que la información presupuestal no está organizada de forma que permita transparentar si existen criterios de equidad en su asignación.** No existe una organización del presupuesto que permita determinar si los distritos más pobres o las áreas rurales están recibiendo crecientes recursos.

Un primer criterio grueso, vinculado a la descentralización de la educación tendría que analizar si hay variación en la asignación de recursos del nivel central con el regional y, si en la asignación por regiones hay prioridad por aquellas más pobres.

En los últimos años ha crecido la participación de los gobiernos regionales en el presupuesto de Educación, pasando de 50,8% el 2003 a alrededor de 60% los años 2006 y 2007. El Ministerio de Educación, en cambio, ha perdido peso relativo en el presupuesto asignado; el 2002 se le asignó aproximadamente la cuarta parte del presupuesto y el 2007 su participación representa una quinta parte.

Este cambio puede interpretarse como una redistribución progresiva de los recursos en la línea de la descentralización. Sin embargo, los recursos para inversión y bienes y servicios, aunque se gasten en una región, son dirigidos centralizadamente a través de los denominados programas nacionales.

De otro lado, la distribución del presupuesto entre las regiones más y menos pobres prácticamente no ha variado en todo el período, a excepción del 2004, en que crece la participación de los Gobiernos Regionales de Lima (provincias –no incluye Lima Metropolitana-) y Callao, pasando de menos del 1% a más del 7%, y decrece la participación del resto de gobiernos regionales. El año 2008, se está otorgando recursos adicionales a cuatro regiones: Huánuco, Ayacucho, Huancavelica y Apurímac, aunque en proporciones menores que no varían la tendencia de inequidad.

En conclusión, no se aprecia una política orientada a garantizar a todas las instituciones educativas, empezando por las más pobres, un paquete básico de insumos.

Tampoco existen mecanismos que obliguen a que el presupuesto se distribuya en función de criterios de equidad. Aunque existe un primer atisbo de asignación a departamentos más pobres, la tendencia central del presupuesto es mantener las desigualdades existentes así como dejar a las regiones el pago de planillas docentes más no los recursos para inversión.

3. ¿Se está reestructurando el presupuesto para financiar las políticas que apuntan a la calidad?

Por primera vez una porción del presupuesto de educación se organiza en función de lograr una meta educativa en tres años: mejorar los logros de aprendizaje de los niños y niñas del segundo año de primaria en comprensión lectora y lógicos matemática, elevando los niveles de 15.1% y 9.6% a 35% y 30% respectivamente al año 2011. **Ver recuadro 1.**

Sin embargo, el Presupuesto 2008 recorta en 39% el presupuesto solicitado por el Ministerio de Educación para avanzar en este programa estratégico (el MED solicitó 982 millones de soles y sólo le han asignado 592 millones). Tampoco se ha incluido la propuesta de los gobiernos regionales para complementar este esfuerzo por un monto de 131 millones de soles, ni dado recursos para el funcionamiento del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa-Sineace, instancia esencial para supervisar la calidad de la educación básica y superior.

¿Cómo podrán lograrse resultados si no se garantiza las partidas necesarias para cumplir con las metas planteadas? La errada práctica de incorporar estos recursos en créditos suplementarios hace que los recursos para formación de los docentes o materiales educativos lleguen cuando ya está iniciado el año escolar, afectando el logro de los resultados previstos.

El proyecto de presupuesto 2008 tampoco incluye otros aspectos esenciales para considerar que la reforma educativa, que es el Proyecto Educativo Nacional, se encuentra debidamente financiada:

1. No hay suficientes recursos para ampliar la atención a la primera infancia y la educación inicial.
2. No se incluyen recursos especiales para la renovación y fortalecimiento de las escuelas rurales.
3. Solo podrá incorporarse a un 10% de los docentes a la renovada Carrera Pública Magisterial.
4. No se asignan recursos significativos para la investigación científica en educación superior.

En conclusión: El presupuesto 2008 sufre de esquizofrenia, empieza a tratar de fortalecer una gestión orientada a la calidad de la educación pero simultáneamente no asigna los recursos que se necesitan para lograr una meta fundamental del Proyecto Educativo Nacional. Además, varios componentes esenciales del Proyecto Educativo no se encuentran debidamente financiados.

El proyecto de presupuesto 2008 para el sector educación es de 11 mil 623 millones de soles, que equivale al 16,4% del proyecto de presupuesto del sector público. Respecto al presupuesto del 2007, el incremento equivale a 951.2 millones que es un incremento 8,9%.

Trabas burocráticas impiden invertir en bienes y servicios. Compra de material educativo y mobiliario se retrasa un año

Pese a las carencias presupuestales en Educación, las trabas burocráticas han impedido hasta el momento que se haya ejecutado el 20% del presupuesto.

El viceministro de Educación, Idel Vexler, confirmó que existen problemas para las adquisiciones de mobiliario y material educativo, debido a lo engorrosas que resultan las normas que regulan dichas compras. En algunos casos retardan las adquisiciones hasta en un año.

En cuanto al shock de inversiones, el ritmo también fue lento. La Contraloría General de la República informó que hasta julio solo se había invertido el 37% de lo presupuestado. **(Nota de del diario El Comercio 15/11/07).**

Recuadro 1: ¿Cómo se han considerado las políticas del Proyecto Educativo Nacional en el Presupuesto 2008?

Objetivo 1 del Proyecto Educativo Nacional:

Lograr oportunidades y resultados de igual calidad para todos

- El presupuesto total del MED para la **expansión de la educación inicial para niños de 3 a 5 años** en el año fiscal 2008 es de S/. 175.579.272, teniendo en cuenta que la meta de ampliación de cobertura para niños menores de 6 años es de 67,2 % como tasa neta de cobertura del nivel inicial². En cuanto a la **especialización de docentes en el III Ciclo de EBR** que menciona el PEN, sólo se está considerando el Programa de Capacitación y Especialización docente en Comunicación Integral y Lógico Matemática para el III Ciclo EBR en el año 2008 y cuenta con un presupuesto de S/. 26.397.883.
- El MED no cuenta con un programa con el propósito explícito de hacer una **renovación y fortalecimiento de escuelas rurales, convirtiendo unidocentes en multigrado**.

Objetivo 2 del Proyecto Educativo Nacional:

Instituciones educativas que logran aprendizajes pertinentes de calidad

- El MED cuenta con un presupuesto total de S/. 1.351.697 nuevos soles para el componente **acompañamiento y monitoreo a docentes**, el cual está inscrito dentro del Programa Estratégico Logros de Aprendizaje al finalizar el III.
- Por otro lado, los gobiernos regionales cuentan con un presupuesto de S/. 22.693.127 para la ejecución de la actividad Docentes del 1° y 2° grados eficaces para el logro de aprendizajes en comunicación integral y lógico matemática. No se detalla cuánto de este presupuesto está destinado al componente **acompañamiento y monitoreo a docentes**.
- No se cuenta con la información pertinente en cuanto a los **currículos regionales**. En cuanto a la **identificación de estándares en áreas prioritarias de aprendizajes en la EBR**, el MED tiene un presupuesto de S/. 428.380 para la construcción de una matriz de estándares para la evaluación de los aprendizajes en comunicación integral y lógico matemática en II y III ciclo de la EBR.
- No se ha registrado presupuesto para la **creación del Instituto de evaluación de la educación básica (IPEBA)** para el año fiscal 2008. Por otro lado, no se mencionan mecanismos para difundir resultados de evaluaciones de manera que sirvan como retroalimentación a las instituciones educativas.

Objetivo 3 del Proyecto Educativo Nacional:

Lograr maestros bien preparados que ejercen profesionalmente la docencia

- El presupuesto para la implementación de la nueva **Carrera Pública Magisterial** para el año 2008 es de S/. 132.300.000 nuevos soles, y va a ser ejecutada por el Programa de Educación Básica para Todos. Se piensa incluir a 25 mil docentes evaluados a esta actividad. En cuanto al **programa de desarrollo de capacidades docentes**, el MED cuenta únicamente para Lima con un presupuesto de S/. 126.254.195 para la capacitación de docentes para el año 2008.
- Asimismo, se tiene previsto un concurso de 30 mil plazas para incorporar docentes de la antigua Ley del profesorado a los diversos niveles de la Carrera Pública Magisterial, sin embargo, siguiendo los lineamientos del PEN, es importante enfatizar no tanto la cantidad sino la calidad de quienes ingresan a la CPM por lo que el nivel de exigencia a esta debe ser tomado en cuenta.

Objetivo 4 del Proyecto Educativo Nacional:

Aportar a una gestión descentralizada y democrática que logra resultados y es financiada con equidad

- El MED ha previsto para Lima un presupuesto de S/. 4.022.200 para cubrir Fortalecer la descentralización de la gestión del sistema educativo y la moralización en todas sus instancias de gestión.
- El presupuesto del 2008 no contempla recursos destinados explícitamente a la institucionalización de la función de vigilancia ciudadana, ni a actividades relacionadas a fortalecer los COPARES, COPALES, o CONEI. Por otro lado, para el incremento presupuestal y reforma de la estructura de asignación de recursos se ha instaurado el Presupuesto por Resultados para el año fiscal 2008. Asimismo, es necesaria una acción de reingeniería si se quiere ampliar la capacidad de gasto, teniendo en cuenta que el sector educación ejecutó únicamente el 86% el año 2006 y a Octubre de este año se ha ejecutado el 81%.

Objetivo 5 del Proyecto Educativo Nacional:

Lograr una educación superior de calidad que sea factor favorable para el desarrollo y competitividad nacional

- Para cubrir con una agenda de investigación concertada y articulada, el MED cuenta con un presupuesto de S/. 30.100.000 para fomentar el desarrollo de capacidades de investigación científica y tecnológica.
- El presupuesto requerido por el MED para la organización y funcionamiento del SINEACE ha sido de 23 millones de nuevos soles, sin embargo, no se le ha asignado recurso alguno para su funcionamiento en el 2008.

Objetivo 6 del Proyecto Educativo Nacional:

Lograr una sociedad que educa a sus ciudadanos y los compromete con su comunidad

- El MED no ha estipulado recursos para fortalecer el rol de las DEMUNAS en educación, para el año 2008. En cuanto a los programas municipales de educación ciudadana el Ministerio de Educación tiene asignado un presupuesto de S/. 682,100 para la finalidad de sensibilización ciudadana para el año fiscal 2008.

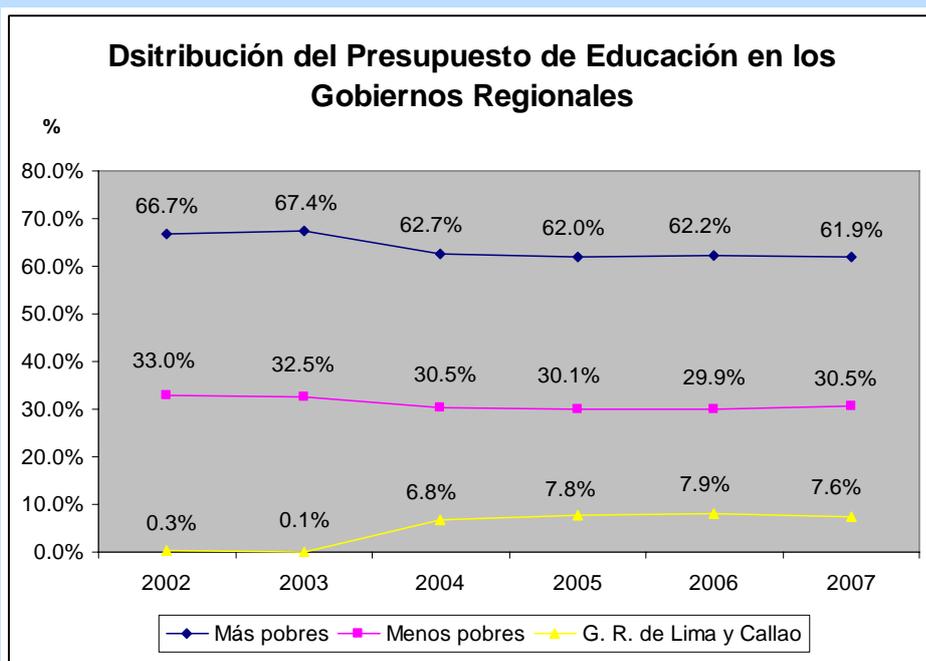
Vea el análisis completo en www.cne.gob.pe

Recuadro 2: ¿Cuáles regiones deberían recibir más recursos?

Las 14 regiones más pobres han ejecutado alrededor del 62% del presupuesto; las 9 regiones menos pobres alrededor del 30% y las regiones Lima (Provincias) y Callao, aproximadamente 8%. Esta distribución se ha mantenido estable desde el año 2004 hasta el 2007 mostrando la ausencia de una política focalizada del gasto público en educación que nivele y compense las oportunidades en las regiones más desfavorecidas. Es posible que para el año 2008 se esté modificando la tendencia a partir del incremento de recursos asignados a Huanuco, Ayacucho, Huancavelica y Apurímac. Es importante notar que la Región Lima excluye el presupuesto asignado a Lima Metropolitana; asimismo, queda pendiente el análisis referido a la distribución del presupuesto en relación al número de alumnos matriculados en cada gobierno regional.

Gobiernos regionales más pobres según el MEF: Amazonas, Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Huanuco, Junín, Loreto, Pasco, Piura, Puno, San Martín, Ucayali.

Gobiernos regionales menos pobres según el MEF: Ancash, Arequipa, Ica, La Libertad, Lambayeque, Madre de Dios, Moquegua, Tacna, Tumbes.

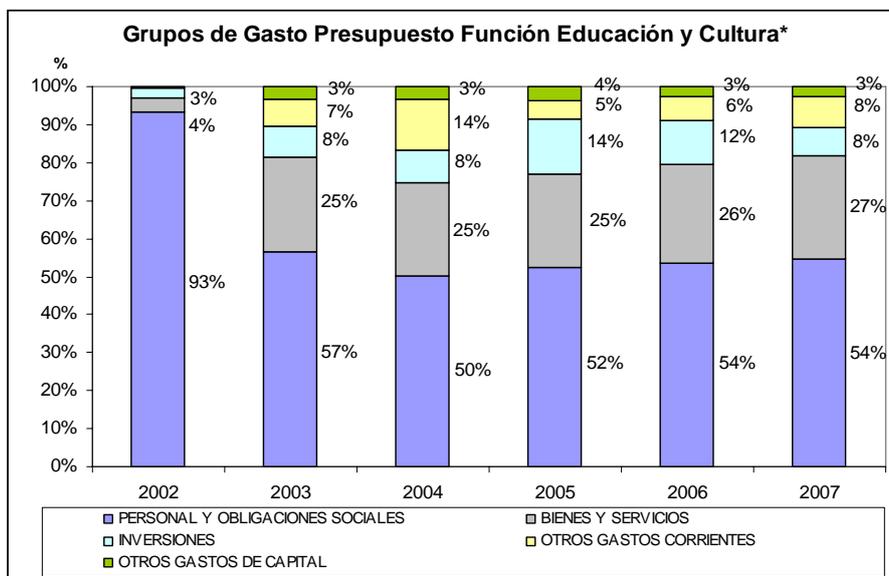


Fuente: SIAF consulta amigable, datos referidos a la Ejecución efectiva del Presupuesto de la función Educación y Cultura.

Tipo de gasto Educación y gobiernos regionales: inversión y bienes servicios crecen pero se manejan descentralizadamente

En el año 2002, la estructura del presupuesto ejecutado según Grupo de Gasto en los gobiernos regionales era similar a la del Sector Educación. En ambos sectores, el 93% del gasto correspondía al grupo Personal y Obligaciones Sociales, y 4% y 3% a Bienes y Servicios e Inversión respectivamente.

A partir del 2003 empieza a diferenciarse la participación relativa de los Grupos de Gasto: en los gobiernos regionales la participación de Personal y Obligaciones Sociales decae ligeramente y crecen los grupos Inversión y Otros Gastos de Capital llegando a representar entre ambos el 6% del gasto en el año 2007. Bienes y Servicios ha mantenido su participación de 4%.

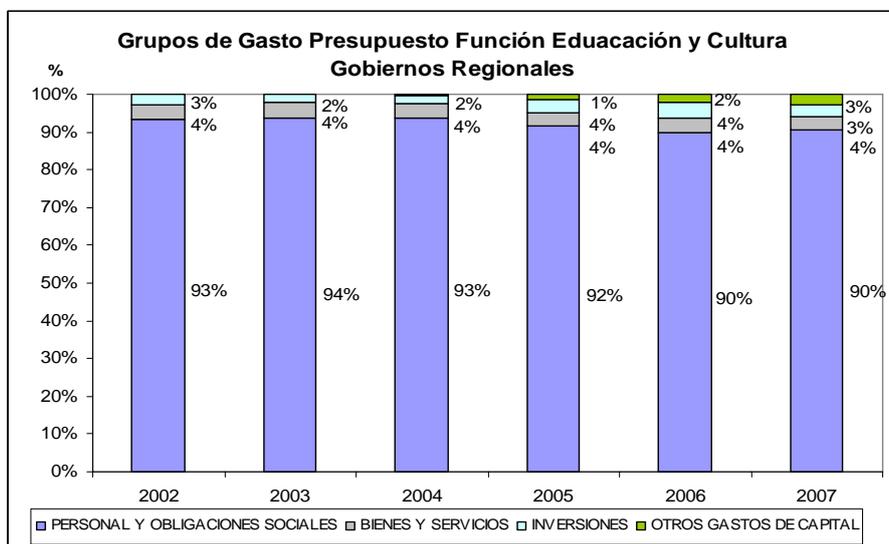


En el sector Educación, en cambio, se registra una fuerte caída en la participación de Personal y Obligaciones Sociales, que cae de 93% en el 2002 a 57% en el 2004. La participación de este grupo es de 54% en los años 2006 y 2007.

El gasto en Bienes y Servicios pasa de 4% en el 2002 a 25% en los siguientes años, representando el 27% el 2007. Este es el rubro de gasto que registra el mayor crecimiento en el período.

Es necesario profundizar el análisis y desagregar estos grupos de gasto con el fin de comprender la evolución descrita. Es probable, por ejemplo, que el Sector Educación incorpore en su ejecución gastos de Inversión manejados de manera centralizada pero cuyo destino son las regiones. Es probable también que el rubro Bienes y Servicios (pagos de agua y luz, por ejemplo) se ejecute en cambio, básicamente en forma local y, en este sentido, es preocupante que en las Regiones –cuyos déficit en este rubro de gasto son conocidos- no se registre aumentos en su participación.

*No considera el presupuesto de los gobiernos regionales



Fuente: SIAF consulta amigable, datos referidos a la Ejecución Efectiva del Presupuesto de la Función Educación y Cultura.
Elaboración: CNE

EXPERTOS OPINAN SOBRE EL PRESUPUESTO Y SUS DEFICIENCIAS:

“La calidad de la educación peruana necesita profundas reformas que, en principio, podrían empezar por proveer de recursos para la sistemática implementación de instrumentos recientemente aprobados en el Congreso de la República, como el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (Sineace) y la nueva carrera pública magisterial, todo ello en el marco del Proyecto Educativo Nacional que elaboró el Consejo Nacional de Educación y que este gobierno ha asumido como suyo”.

Santiago Cueto, investigador de GRADE.

“...además del incremento sustantivo en la calidad de la ejecución del gasto en educación, es crucial que se eleve su participación en el presupuesto de la República con el objetivo de financiar las medidas que apunten a su mejora”.

Augusto Álvarez Rodrich, director de Perú 21.

“Una expresión del momento, que se utiliza para explicar catástrofes de gestión, es el de las trabas burocráticas. Ellas parecen ser la clave en la quinta parte del presupuesto no ejecutado del sector Educación, en la acumulación de fondos intangibles en las regiones y municipios, en la virtual parálisis de For-sur, y en muchísimas desgracias administrativas más”.

Mirko Lauer, analista político.

“Entre el 2003 y el 2007, los ingresos totales del Gobierno Central se incrementaron en 94%, es decir, casi se duplicaron. Esto debe promover un gran esfuerzo en dos áreas: salud y educación. Porque sin lo que se ha dado en llamar “recursos humanos”, todo desarrollo nacional es ficticio e insostenible”.

Santiago Pedraglio, analista político.

“Si descuidamos la educación, descuidamos el futuro. Si no se encara el presupuesto, todos los propósitos anunciados y los procedimientos que se han puesto en vigencia servirán de muy poco. Es verdad que hay mucho que reformar. Pero la conciencia de que esa reforma se impone no ayuda, si es que no conduce a iniciar la reforma”.

Luis Jaime Cisneros, educador.

¿Quién atiende al enfermo?

Para los especialistas y miembros del Consejo Nacional de Educación, Sigfredo Chiroque y Hugo Díaz, el Gobierno está negando los fondos que requiere el enfermo para iniciar su recuperación en el 2008 y, además, el Ministerio de Educación y las regiones no cuentan con el personal técnico especializado para atender a ese paciente.

Asimismo consideran preocupante la falta de capacidad de gasto del Ministerio de Educación, a tal punto que este año ese sector devolvería entre 15% y 20% de lo que se destinó para bienes y servicios, así como para el 'shock' de inversiones.

El proyecto del presupuesto 2008 considera sólo 5.719 plazas y falta financiar 4.418 plazas docentes, cuyo costo asciende a 72 millones de soles. (Fuente MED).

Contenidos: Consejeros y Equipo técnico del CNE
Edición: Mónica Delgado
Diseño: Paola Baltazar
Contenidos técnicos: María Luisa Sánchez y Rodrigo Ruiz.
Difusión: Zarela Gallo y Jaime Montes.

Para enviar sus comentarios escribanos a:
cneopina@cne.gob.pe
Martín Vegas Torres, Secretario Ejecutivo
Consejo Nacional de Educación

CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN

Av. De la Policía 577 Jesús María, Lima Teléfono: 261-4322 261-9522 / www.cne.gob.pe E-mail:
cne@cne.gob.pe