

Políticas educativas, planeamiento y presupuesto público

En un contexto económico favorable para el Perú, genera honda preocupación que la educación oficial no haya presentado avances significativos. En el artículo se grafica esta situación con análisis e interpretaciones estadísticas específicos, y se identifica como una debilidad estructural la ausencia del rol rector que desempeña el planeamiento en la gestión de las políticas educativas articuladas al presupuesto público en todas las instancias gubernamentales del sector Educación. Para no quedarse en el cuestionamiento, se precisan, a manera de caminos por recorrer, los desafíos básicos para una gestión educativa coherente.

MANUEL SANTOS MONTORO

Presidente de ENTRE PARES, Asociación para el Desarrollo Educativo Participativo y Pertinente y consultor externo en gestión educativa descentralizada para UNICEF

En educación, más allá de la definición de la política pública que orienta el accionar del Estado y de la sociedad en su conjunto (sociedad educadora), en el país los resultados de las evaluaciones censales de estudiantes y otros análisis dan cuenta de la poca efectividad de la gestión pública para implementarla

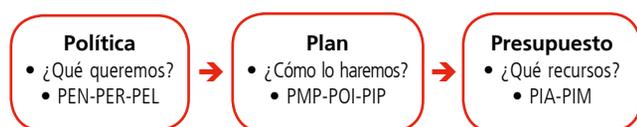
adecuadamente y para lograr el impacto esperado, no solo en los estudiantes sino también en docentes y otros actores.

EL PLANEAMIENTO

Parece una cuestión de criterio —y de conocimiento tácito, dirían algunos— que si quiero lograr una meta, un objetivo, un resultado, debo realizar una serie de tareas utilizando recursos y desarrollando procesos que combinen y hagan funcionar esos recursos. Tener una forma de hacer las cosas y un camino que recorrer para llegar a la meta.

Sin embargo, en gestión pública el asunto no es tan sencillo: se trata de identificar, ordenar, organizar, articular y ejecutar una serie de estrategias, actividades y tareas que describan tanto la forma de hacer las cosas como la ruta que hay que transitar para conseguir la meta. Para ello, un sistema clave es la planificación.

A su vez, no pocos gestores dirán que definir la política y describir la ruta de su implementación a través de la planificación no es suficiente: hace falta asignar los recursos presupuestales para financiar tales actividades. Tienen razón: para la implementación efectiva de las políticas públicas el Estado cuenta con un instrumento potente y determinante: el presupuesto público. Pasar del discurso político a la acción concreta supone, pues, transitar una ruta que vincula estos tres instrumentos:



EL PRESUPUESTO

El presupuesto público debe ser la expresión financiera de los planes (de mediano plazo y operativos): vincula las metas físicas con las metas presupuestales. En el enfoque de gestión por resultados, esta vinculación —que se debe evidenciar con mayor claridad— tiene como principal objetivo asignar con criterios de justicia los recursos del Estado con el propósito de reducir las brechas de inequidad, manteniendo la estabilidad de la economía a través del equilibrio fiscal entre ingresos y egresos. En el marco de las políticas nacionales, sectoriales y regionales, las funciones y competencias de la entidad y los objetivos estratégicos territoriales e institucionales deben estar orientados por el logro de resultados.

Niveles de asignación presupuestal

En un escenario de crecimiento económico sostenido durante los últimos años, el problema ya no es la insuficiente disponibilidad de recursos económicos, sino más bien la eficiencia en el gasto, pues hay evidencia de mejoras en los niveles de financiamiento de la educación pública a través de una reasignación de recursos, pero fundamentalmente mediante el incremento nominal en función de una mayor recaudación.

Una mirada a las cifras de los últimos años muestra dos elementos importantes: (i) se ha incrementado en

Cuadro 1

Asignación presupuestal por niveles de gobierno, 2011-2012

Nivel de gobierno	Asignación PIM		Variación PIM (%)
	2011	2012	2012
Gasto en Educación	16 232 168 879	18 500 511 912	14,0
Gobierno Nacional	6 865 971 463	7 590 480 575	10,6
Gobiernos regionales	7 621 991 446	8 452 471 020	10,9
Gobiernos locales	1 744 205 970	2 457 560 317	40,9

Fuente: Consulta amigable SIAF.

14%, en el 2012, la asignación del presupuesto público para la función Educación; y, ii) por niveles de gobierno, en el 2012 los gobiernos locales han mejorado significativamente su participación, como se muestra en el cuadro 1.

Niveles de ejecución presupuestal

Un indicador de eficiencia usado para calificar el desempeño de los niveles de gobierno es el porcentaje de ejecución presupuestal. En el 2011 destacaron en este rubro los gobiernos regionales, mientras en el 2012 lo hicieron los gobiernos locales, lo que indica que los niveles de gobierno subnacionales tuvieron un mejor desempeño que el nacional (véase el cuadro 2).

Sin embargo, esta innegable mejoría en la asignación del presupuesto para Educación en el marco de la descentralización, y la mayor importancia relativa de los niveles de gobierno subnacionales, no han sido suficientes para lograr resultados educativos de calidad.

Importancia relativa del presupuesto destinado a Educación

El Acuerdo Nacional plantea como meta que el 6% del presupuesto público total se asigne a Educación. Entre el 2007 y el 2011 se ha pasado de 2,5% a 3%, pero la tendencia no muestra un comportamiento alentador, al punto que la importancia relativa indica más bien una disminución (véase el cuadro 3).

Destino del presupuesto: Gasto corriente e inversión

Cuando se asignan recursos al equipamiento, la adquisición de materiales y el fortalecimiento de capacidades se consideran *gastos corrientes* si esos elementos sirven básicamente para mantener las condiciones iniciales de operación de los prestadores del servicio. En cambio,

Cuadro 2

Ejecución presupuestal por niveles de gobierno, 2011-2012

Nivel de gobierno	Año 2011			Año 2012		
	PIM	Ejecutado	Avance (%)	PIM	Ejecutado	Avance (%)
Gasto en Educación	16 232 168 879	13 725 026 170	84,8	18 500 511 912	15 205 749 502	82,2
Gobierno Nacional	6 865 971 463	5 463 418 236	79,8	7 590 480 575	5 572 267 828	73,4
Gobiernos regionales	7 621 991 446	7 053 197 667	92,8	8 452 471 020	1 519 252 912	61,8
Gobiernos locales	1 744 205 970	1 208 410 267	69,6	2 457 560 317	8 114 228 762	96,0

Fuente: Consulta amigable SIAF.

Cuadro 3

Distribución del presupuesto público para Educación, por regiones (Porcentajes)

País y regiones	% del PBI		% del gasto público total		Variación %	
	2007	2011	2007	2011	Del PBI	Del gasto total
Perú	2,5	3,0	14,7	13,6	17,28	-7,33
Amazonas	8,1	10,0	22,8	18,4	23,07	-19,47
Áncash	2,3	3,5	24,8	21,5	48,90	-13,18
Apurímac	12,2	16,6	34,3	23,6	35,51	-31,13
Arequipa	1,9	2,0	23,5	15,3	4,82	-34,96
Ayacucho	9,0	9,2	29,2	18,4	2,66	-36,94
Cajamarca	5,5	5,7	33,9	20,8	3,74	-38,64
Cusco	3,7	4,9	24,1	15,7	30,18	-34,75
Huancavelica	6,9	9,6	32,6	27,9	38,42	-14,51
Huánuco	7,0	11,1	32,6	27,9	57,74	-14,54
Ica	2,7	2,8	23,9	20,2	6,13	-15,51
Junín	3,2	4,0	27,0	21,5	25,54	-20,25
La Libertad	2,6	2,9	26,5	20,9	14,04	-21,20
Lambayeque	3,2	3,3	24,6	17,0	5,78	-30,92
Lima	1,5	1,5	6,5	5,5	0,18	-15,49
Loreto	5,2	6,4	31,8	24,2	24,37	-23,96
Madre de Dios	3,6	4,4	21,3	16,5	21,35	-22,69
Moquegua	1,3	1,6	12,4	17,0	30,38	37,52
Pasco	1,9	3,9	28,3	24,3	105,76	-14,14
Piura	2,7	3,2	25,8	22,5	18,30	-12,77
Puno	6,1	7,2	34,4	23,1	18,39	-32,77
San Martín	6,4	7,0	27,1	23,7	8,35	-12,69
Tacna	2,3	2,8	16,8	17,5	22,46	3,95
Tumbes	7,2	7,5	27,5	22,6	4,62	-17,77
Ucayali	5,2	6,5	28,5	26,4	26,19	-7,44

Fuente: Consulta amigable SIAF.

se definen como *inversión* cuando la magnitud y las características de la intervención mejoran notablemente las condiciones actuales de funcionamiento de los operadores (en este caso hablamos de proyectos).

Presupuesto por resultados

Una gestión presupuestaria efectiva —esto es, eficiente en el uso de recursos financieros y eficaz en el logro de resultados— es clave. En el marco de la reforma del Estado se incorporó el enfoque de Presupuesto por Resultados (PpR) como una forma de “dirigir e impulsar” desde el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) un cambio sustantivo en la gestión pública que compromete a todos los actores.

Los actores de la gestión presupuestaria

El presupuesto se opera a través del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF). El ente rector del sistema de presupuesto es el MEF, que centraliza y ordena todo el marco normativo; en el nivel regional se cuenta con una Comisión de Programación y Formulación Presupuestaria.

En las fases operativas interactúan actores que, en una dinámica de “ida y vuelta”, deciden las jerarquías de asignación, la mayoría de veces sin tener en cuenta las prioridades de política, de modo que esas decisiones se ejecutan con un limitado margen de maniobra para

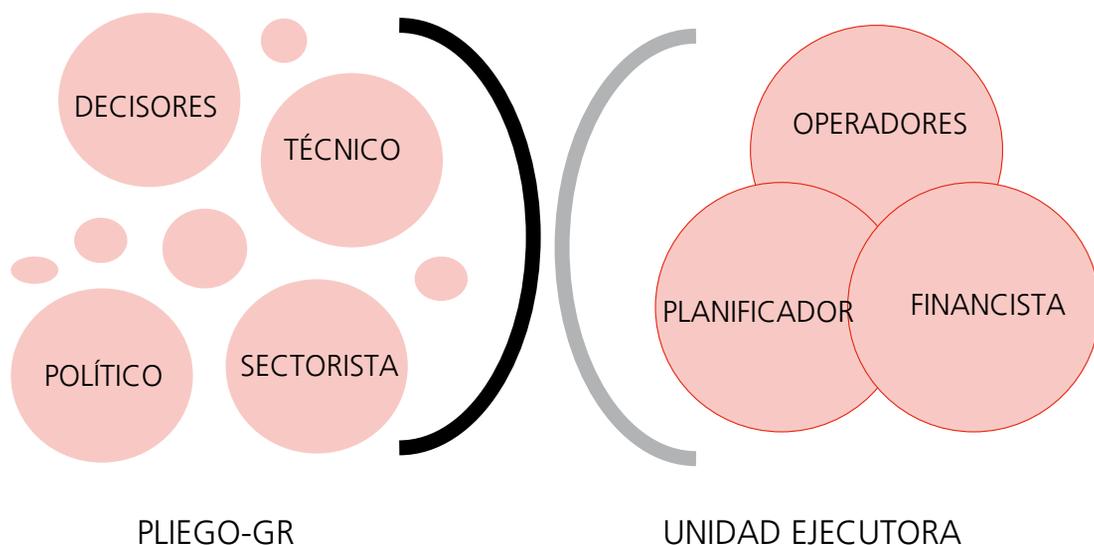
ajustar el presupuesto asignado. En el ámbito regional, los principales actores se pueden clasificar en dos categorías: decisores y operadores.

Descentralización presupuestaria

El sistema de presupuesto público cuenta con un marco normativo específico con respecto a las posibilidades reales de descentralización. Por los conceptos que propone y por la forma como se concibe el rol de los niveles de gobierno, nos parece importante referirnos a las siguientes normas:

- a. Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto (Ley 28411), que en su artículo XI —centralización normativa y descentralización operativa— precisa: “El Sistema Nacional del Presupuesto se regula de manera centralizada en lo técnico-normativo, correspondiendo a las entidades el desarrollo del proceso presupuestario”.
- b. Directiva que aprueba los “Lineamientos para la programación y formulación del presupuesto del sector público 2012” y sus anexos: Anexo 4: Programación y formulación del anteproyecto de ley, que señala un esperanzador margen de decisión para los niveles subnacionales en la etapa de identificación, diseño y revisión de programas presupuestales en cada pliego que identificará junto a los órganos técnicos, los resultados finales, resultados específicos, productos y

Actores regionales del proceso presupuestario



actividades; y construirán la estructura presupuestal programática para definir programas presupuestales en cuanto a los resultados específicos, como el nivel superior de la estructura programática. Esta posibilidad se ve recortada en el 2013.

Descentralización del gasto y discrecionalidad operativa

Si consideramos la premisa que distingue al sistema nacional de presupuesto en relación con la centralización normativa (con un marcado afán de eficiencia en el mantenimiento de equilibrios y resultados macroeconómicos) y descentralización operativa, podemos decir que lo que en verdad se descentraliza es el gasto, sin mayor grado de discrecionalidad de los gobiernos subnacionales en el ejercicio.

En este sentido, coincidimos con Neyra (2009) cuando dice:

“Si la decisión de gasto se toma en el nivel central, pero se ejecuta a nivel subnacional, no tiene ninguna importancia práctica para la descentralización, pues se está aún en el estadio de la desconcentración o descentralización administrativa. La descentralización del gasto se diferencia de una desconcentración en los niveles de discrecionalidad en la decisión de gasto que poseen los Gobiernos Subnacionales” (Carranza y Tuesta 2003).

El nivel de discrecionalidad de los gobiernos regionales es mayor en el manejo de la inversión, y tiene como marco la asignación presupuestaria.

Avances en educación y descentralización operativa

En contraste con el marco normativo centralizador del Sistema Nacional de Presupuesto, las medidas que el Ministerio de Educación (MINEDU) ha dispuesto en materia de gestión presupuestaria contienen un esfuerzo descentralizador notable pero coyuntural en tanto no logre niveles suficientes de institucionalidad, primero en el propio MINEDU y luego en todo el Estado. En lo que atañe a las orientaciones presupuestarias que han sido emitidas por el MINEDU, las más importantes son:

- Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Educación, que establece que es función del MINEDU liderar la gestión para conseguir el incremento de la inversión educativa y consolidar el presupuesto nacional de Educación, así como

los planes de inversión e infraestructura educativa (artículo 5.º del Reglamento aprobado por DS 006-2012-ED).

- Directiva que aprueba los lineamientos para la implementación de los programas presupuestales del MINEDU.
- Un conjunto de decretos supremos que disponen la transferencia de partidas del MINEDU a los gobiernos regionales y gobiernos locales para ejecutar proyectos de infraestructura educativa.
- Guía para incorporar recursos por transferencia de partidas del ejercicio presupuestal 2012, que señala 14 pasos para una efectiva gestión presupuestaria.

Desafíos y aspectos pendientes

a. Alinear ciclo presupuestal y planeamiento

En los últimos años es el MEF la entidad que, a partir de su posición de ventaja en el sector público, ha marcado la pauta. El presupuesto ha precedido a la planificación. El desafío para el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) y los demás integrantes del sistema de planeamiento consiste en plantear una alternativa sólida para que el referente sea el planeamiento.

b. El Presupuesto por Resultados exige desarrollar una gestión por resultados

Considerando que los resultados más importantes son los que se verifican en los estudiantes (NNA), el enfoque por resultados debe ser implementado en todo el sistema de gestión educativa; en ese sentido, el desafío es generar una cultura de gestión basada en una cadena de resultados progresivos.

c. La viabilidad de una descentralización integral del presupuesto exige un dominio progresivo

El foco de atención de la gestión presupuestaria se ha centrado en el gasto y ha dejado pendiente el análisis del ingreso. Se puede advertir brechas entre regiones, provincias y distritos: mientras algunos tienen ingresos que superan largamente su capacidad de gasto, en otros (la mayoría) los ingresos no cubren ni su planilla.

d. Eficiencia y efectividad presupuestaria

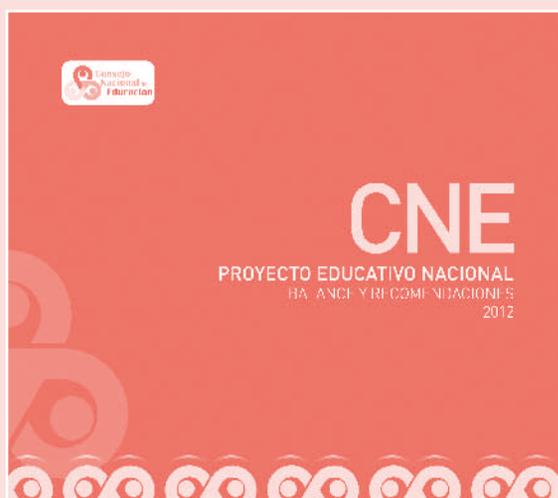
Mejorar y acercar los indicadores de desempeño presupuestario a los resultados de calidad educativa exige el diseño de instrumentos que convoquen a los tecnócratas del MEF y a los especialistas en Educación desde la escuela.

Es preciso desarrollar estos aspectos como mínimo, teniendo en cuenta que puede ser un esfuerzo real de reforma del Estado y de la cultura institucional que supone un proceso sostenido y de largo aliento orientado a modificar las prácticas burocráticas clásicas del modelo weberiano (todo lo que el gestor debe hacer ya está definido en el marco normativo) y reemplazarlas por un modelo de gestión por resultados y buen gobierno. 🗣️

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CARRANZA, Luis y David TUESTA (2003). *Consideraciones para una descentralización fiscal: Pautas para la experiencia peruana*. Lima: BCRP-CIES. Disponible en Internet: <<http://cies.org.pe/files/Descen-FiscalBCR.pdf>> [Consulta: 21 de junio del 2006].

NEYRA ARÁOZ, Gonzalo (2009). "Discrecionalidad presupuestaria en los gobiernos regionales: ¿Avances en la descentralización de las finanzas públicas?". En *Economía y Sociedad* 72. Lima: CIES, pp. 22-32. Disponible en Internet: <<http://www.cies.org.pe/files/economia-sociedad/03-NEYRA72.pdf>> [Consulta: 20 de marzo de 2013]



CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN Proyecto Educativo Nacional Balance y Recomendaciones 2012

Lima: Consejo Nacional de Educación. 2013, 114 pp.

Da cuenta de la marcha de la educación en relación con los seis objetivos estratégicos establecidos en el Proyecto Educativo Nacional. En cada objetivo se señalan los avances, se identifican las deficiencias y se presentan recomendaciones específicas. El documento, que fue elaborado por las comisiones del CNE y el Equipo Técnico con el objetivo de incentivar el diálogo, termina con recomendaciones generales, entre las que destacan el drama de la inequidad y la necesidad de trabajar con los grupos más desprotegidos para reducir las brechas.

Con este volumen, el CNE exhorta al Ministerio de Educación y a quienes toman decisiones con respecto a la educación en el país. La versión completa está disponible en Internet:

<<http://www.cne.gob.pe/images/stories/cne-publicaciones/Balance2012alta.pdf>>.

INFORMES:

Consejo Nacional de Educación
Av. de la Policía 577, Jesús María. Lima 11, PERÚ.
Teléfono 261 9522
Internet: www.cne.gob.pe