

Inversión en educación en Lima Metropolitana: Aporte de los gobiernos locales¹

Sin bien los gobiernos locales desarrollan cada vez más iniciativas para mejorar las condiciones de las escuelas públicas y la formación docente en servicio, este esfuerzo no se refleja en un mayor presupuesto municipal: su aporte en educación representa solo el 6,4% del presupuesto de Lima Metropolitana.

ARTURO MIRANDA BLANCO
Economista de la educación

A los cambios económicos y sociales ocurridos en la ciudad de Lima en la última década no parece haberlos acompañado un cambio en la política educativa. Es más: a pesar de las ventajas de las que goza por ser capital de la república, las desigualdades educativas, que se expresan en las brechas de calidad y los logros de aprendizaje, son un problema también en este ámbito (Villarán, 2010).

La expansión de la educación privada, que se ha generalizado en la región metropolitana, podría ser consecuencia de este fenómeno de deterioro y estancamiento de la educación pública. Si bien se ha registrado un crecimiento de la matrícula en Lima hasta el 2007, en los dos últimos años la tendencia parece estar revirtiéndose.

SE REDUCE LA EDUCACIÓN PÚBLICA Y SE EXPANDE LA EDUCACIÓN PRIVADA

Según las estadísticas oficiales referidas al año 2009, en Lima Metropolitana están matriculados 2 115 413 estudiantes en 15 728 programas e instituciones educativas de gestión pública y privada, que son atendidos por 125 987 docentes en las diferentes etapas, niveles y formas educativas (véase el cuadro 1).

Es importante señalar que aunque el 54% de la matrícula está a cargo del sector público, el 58% de los docentes trabaja en el sector privado. Asimismo, el 65% de las instituciones educativas son también de gestión privada. Hay que destacar además que en el periodo 2005-2009 la matrícula pública y el número de docentes se redujeron en 10,3% y 1,2%, respectivamente; sin embargo, se siguieron creando nuevas instituciones educativas. En consecuencia, la educación privada mantuvo su tendencia a la expansión.

Tal como consignan las cifras del Ministerio de Educación, entre 1998 y el 2009 la matrícula en educación básica y superior se incrementó en Lima Metropolitana en 9,9%, impulsada fundamentalmente por el avance del

¹ El texto toma como base el estudio sobre inversión educativa en los distritos de Lima Metropolitana elaborado por Manuel Iguíñiz Echeverría y Arturo Miranda Blanco.

Cuadro 1

LIMA METROPOLITANA: MATRÍCULA, DOCENTES E INSTITUCIONES EDUCATIVAS, 2005-2009

Variables	2005	2006	2007	2008	2009	Variación %
Matrícula	2 083 494	2 107 419	2 121 662	2 119 941	2 115 413	1,5
Pública	1 282 046	1 220 628	1 211 507	1 180 661	1 150 510	-10,3
Privada	801 448	886 791	910 155	939 280	964 903	20,4
Docentes	120 310	129 206	122 587	124 966	125 987	4,7
Pública	52 972	52 319	53 221	52 523	52 358	-1,2
Privada	67 338	76 887	69 366	72 443	73 629	9,3
Instituciones	14 813	15 517	15 459	15 770	15 728	6,2
Pública	5 463	5 470	5 424	5 639	5 505	0,8
Privada	9 350	10 047	10 035	10 131	10 223	9,3

Fuente: Ministerio de Educación. Censos Escolares.

Cuadro 2

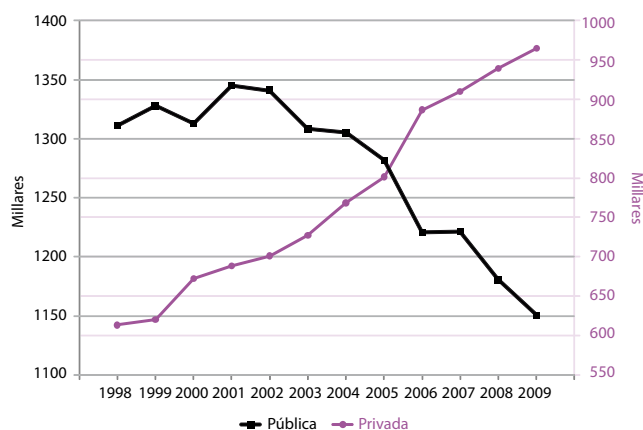
LIMA METROPOLITANA: GASTO PÚBLICO POR ESTUDIANTE SEGÚN UGEL

UGEL	Valor estimado en US\$ al 2009	Tasa de crecimiento 1999-2008 (valores a precios corrientes)	Tasa de crecimiento 1999-2008 (matrícula)	Tasa de crecimiento 1999-2008 (gasto)
01 San Juan de Miraflores	299	136,1%	-6,0%	84,2%
02 San Martín de Porres	299	128,4%	-17,4%	60,9%
03 Cercado	893	109,9%	-27,1%	35,1%
04 Comas	323	125,9%	0,0%	88,9%
05 San Juan de Lurigancho	285	180,7%	-4,4%	121,8%
06 Vitarte	280	151,3%	2,9%	117,7%
07 San Borja	296	98,0%	-15,7%	56,4%
Lima Metropolitana	368	118,7%	-9,9%	68,1%

Fuente: www.mef.gob.pe. Consulta Amigable de Ejecución del Gasto. Ministerio de Educación. Censos Escolares.

Gráfico 1

LIMA METROPOLITANA: EVOLUCIÓN DE LA MATRÍCULA, 1998-2009



Fuente: Ministerio de Educación. Censos Escolares, varios años

sistema privado (57,3%), a pesar de la disminución del número de estudiantes en la escuela pública (-12,2%). Es interesante observar también que mientras en 1998 la matrícula privada representaba el 31,9%, en el 2009 era de 45,6%. Si la tendencia se mantiene, en pocos años será más de la mitad del total de la matrícula del sistema. (Véase el gráfico 1).

En el periodo anteriormente señalado, la incorporación de nuevos docentes al sistema educativo mantuvo la dinámica de la cobertura (23,5%), siendo menor, obviamente, en el sector público (6,2%), a pesar del descenso de la matrícula, y mayor en el privado (39,8%). Por tal motivo, el número promedio de estudiantes por docente en el sector público se redujo de 25 a 21.

La expansión del sistema se explica, también, por la creación de 3 339 nuevas instituciones educativas entre 1998 y el 2009, el 82,5% —es decir, 2 754— de gestión privada. En este caso la capacidad instalada promedio del sector privado aumentó de 80 a 87 estudiantes por institución.

La matrícula en educación básica regular (inicial, primaria y secundaria) en el periodo 1998-2009 se incrementó por encima del total: 10,3%; de la misma forma, se redujo en 9,7% en el sector público y se incrementó en 60,0% en el sector privado.

GASTO DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN A TRAVÉS DE LAS UNIDADES DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL

El aporte mayoritario del Estado a la educación pública en Lima Metropolitana se concreta en el presupuesto que ejecutan las UGEL. El Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) para el 2010 considera un total de S/.1 114 048 022 (mil ciento catorce millones de nuevos soles) incluida la Dirección Regional de Educación de Lima Metropolitana (DRELM).

El presupuesto ejecutado el 2009 confirma la tendencia histórica de distribuir entre las UGEL casi exclusivamente presupuesto para gastos de operación o gastos corrientes. En este sentido, destaca que el 92% de los recursos sean destinados al pago de planillas del personal docente y administrativo en calidad de activo o cesante, y que apenas 7,5% de este mismo monto sea utilizado para la adquisición de bienes y el pago por servicios. El presupuesto de inversión, que es el que se asigna a la compra de activos no financieros (mobiliario y equipo), fue de apenas S/.2 844 155 (dos millones ochocientos mil nuevos soles),

que representan el 0,2% y son asignados a toda la región de Lima Metropolitana.

Como se sabe, el MED, a través de sus unidades ejecutoras, gestiona de manera centralizada los programas estratégicos, que incluyen el mantenimiento correctivo y preventivo de los locales escolares, los materiales educativos (textos), la implementación de la Carrera Pública Magisterial, la evaluación de estudiantes y docentes, las becas a estudiantes, tecnologías educativas, una *laptop* por niño, el plan piloto de municipalización, la implementación del Sistema Nacional de Acreditación y Certificación, entre otros (Miranda, 2010b).

Otro aspecto que merece ser destacado es el presupuesto por programas, que incorpora los montos destinados por etapas y niveles. En este sentido, el PIA para el 2010 considera 63,4% de los recursos para ser aplicados a la educación básica y solo 5,1% para la educación superior y técnico-productiva. El 31,5% restante se destina a la gestión y la previsión social.

En el año 2009, el gasto promedio por estudiante matriculado en instituciones educativas del sector público ascendió a US\$368 (véase el cuadro 2). Solo la UGEL 03 del Cercado, que tiene a su cargo la administración de las instituciones educativas de los distritos del Cercado, Lince, Breña, Pueblo Libre, San Miguel, Magdalena, Jesús María, La Victoria y San Isidro, muestra una cifra superior (US\$893); las demás están por debajo de este promedio, debido a que en la última década la matrícula se ha ido reduciendo drásticamente, no obstante lo cual el gasto ha mantenido su tendencia al aumento.

En el periodo comprendido entre 1999 y el 2008, el gasto público (US\$) por estudiante promedio de las UGEL de Lima Metropolitana evolucionó favorablemente en términos nominales (118,7%). Es posible constatar que en cinco de las siete UGEL la inversión por estudiante se incrementó por encima de la media metropolitana. Solo las UGEL 03 del Cercado de Lima y 07 de San Borja crecieron por debajo de esta cifra.

MUNICIPALIZACIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DEL GASTO Y EL FINANCIAMIENTO

El anuncio presidencial de “municipalizar” la educación primaria creó un atajo en el proceso de descentralización del sistema, en la medida en que la voluntad política no consideró normas elementales de tipo legal, técnico o administrativo, cosa que obligó a los especialistas del MED a proponer un programa piloto sobre la marcha,

pero con evidente celeridad. Como consecuencia, la propuesta colisionó con algunos aspectos de la Ley General de Educación (artículos 33.º, 50.º y 68.º) y la Ley Orgánica de Municipalidades (artículo 82.º) en temas de fondo y de forma.

El Plan Piloto de Municipalización de la Educación (PPM), normado por el decreto supremo 078-2006-PCM, establece que la experiencia se financiará mediante transferencia de recursos (artículo 3.º), pero no especifica el origen de éstos.

El primer paso efectivo al respecto se dio el 9 de abril del 2009, con la transferencia de fondos para el gasto corriente de las escuelas a ocho municipios distritales, de los cuales cinco pertenecen a la provincia de Lima, dos a la provincia de San Vicente de Cañete y uno a la Provincia Constitucional del Callao. Incluimos el primer bloque, que va más allá de Lima Metropolitana, porque pone en evidencia el tratamiento uniforme.

La transferencia se realizó desde los pliegos de los gobiernos regionales de Lima y del Callao y del Ministerio de Educación, a través de las Unidades Ejecutoras (UE) 301-Educación Cañete, 300 Educación Callao, 002-USE 02 San Martín de Porres, 007-USE 07 San Borja y 006-USE 06 Vitarte, a las municipalidades distritales de Imperial, Pacarán, Bellavista, Los Olivos, Miraflores, Santiago de Surco, Surquillo y La Molina. Se trata de fondos para las genéricas de gasto (1): personal y obligaciones sociales; (2) pensiones y otras prestaciones sociales; y, (3) bienes y servicios. Sin embargo, esta transferencia no guarda coherencia con la amplitud de funciones que se les plantea ejercer (Caycho, 2010).

Es ilustrativo de la homogeneidad que caracteriza al PPM que se incluya a los distritos de Los Olivos y Pacarán (provincia de San Vicente de Cañete).

Solo con transferencias sencillas se puede mantener el esquema errado de tratar por igual a municipios tan diferentes. Este primer paso efectivo no expresa la voluntad de replantear el diseño del PPM para buscar una mejor cooperación municipal con la educación, en coordinación con el nivel regional y nacional, pues la educación es una función compartida. Al menos objetivamente, este paso posterga los graves daños que se producirían de continuar con la pretensión de implementar una decisión política equivocada y un PPM imposible.

Si se hace siguiendo el PPM, estaríamos ahora ante la mayor fractura, desarticulación y desorden del sistema

educativo peruano de la que tengamos conocimiento, y, con ello, frente a una política más de ampliación de las desigualdades educativas.

PLAN PILOTO DE MUNICIPALIZACIÓN: CUÁNTO INVIERTEN EN EDUCACIÓN LOS GOBIERNOS LOCALES

En el año 2007, las 43 municipalidades que integran la provincia de Lima invirtieron en educación, en conjunto, solo S/.4 millones 900 mil; y en el 2008 esta cifra aumentó ligeramente, a S/.5 millones 400 mil; en el 2009 llegó a S/.70 millones 400 mil; y para el 2010 se han previsto casi S/.82 millones. Esto último como producto de la transferencia de recursos de las UGEL a las municipalidades en el marco del PPM.

Cuadro 3

LIMA METROPOLITANA: EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO EN EDUCACIÓN EN LOS ÁMBITOS DISTRITALES INCLUIDOS EN EL PPM, 2007-2010 (EN NUEVOS SOLES)

Años Gobiernos locales	2007	2008	2009	2010
Los Olivos	325 504	1 155 443	34 131 552	40 564 332
Miraflores	35 140	0	6 178 252	10 145 193
Santiago de Surco	0	0	9 628 539	12 159 355
Surquillo	0	0	7 596 060	9 161 013
La Molina	153 115	89	8 727 187	8 727 187
Total	513 759	1 155 532	66 261 590	80 757 080

Fuente: www.mef.gob.pe. Consulta Amigable de Ejecución del Gasto.
Nota: Del 2007 al 2009 se considera el gasto devengado, es decir, la fase del ciclo presupuestario en el que se registra la obligación de pago como consecuencia del respectivo compromiso contraído. En el 2010 se consigna el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA).

Cuadro 4

LIMA METROPOLITANA: PRESUPUESTO EN EDUCACIÓN DE LOS ÁMBITOS DISTRITALES INCLUIDOS EN EL PPM SEGÚN GENÉRICA DE GASTO Y GASTO POR ESTUDIANTE, 2010 (EN NUEVOS SOLES)

Gobiernos locales genérica de gasto	Los Olivos	Miraflores	Santiago de Surco	Surquillo	La Molina	Total
Personal y obligaciones sociales	36 428 043	9 489 900	11 088 874	9 161 013	8 620 862	74 788 692
Bienes y servicios	1 538 179	655 293	1 070 481		106 325	3 370 278
Adquisición de activos no financieros	2 598 110					2 598 110
Total gasto	40 564 332	10 145 193	12 159 355	9 161 013	8 727 187	80 757 080
Matrícula en EBR	45 925	6 995	17 329	7 601	12 439	90 289
Gasto por estudiante	883	1 450	702	1 205	702	894

Fuente: www.mef.gob.pe. Consulta Amigable de Ejecución del Gasto. Ministerio de Educación. Censos Escolares.

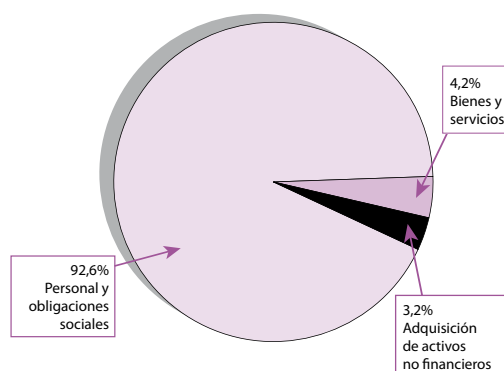
Por lo anterior, podemos afirmar que el gasto “duro” está en las UGEL; es decir, el mayor peso del presupuesto en Educación es responsabilidad de las unidades ejecutoras que dependen del Ministerio de Educación. Por otro lado, el gasto de las municipalidades distritales en Educación apenas representa el 6,9% del presupuesto total destinado a este ámbito por toda fuente (Miranda, 2010a).

La transferencia de recursos de las unidades ejecutoras dependientes del MED a los gobiernos distritales ha significado mayores compromisos de orden logístico y administrativo; aspectos que no han sido considerados en el PPM y que tendrán un impacto importante en la calidad del gasto.

Tal como se observa en el cuadro 3, salvo el distrito de Los Olivos, antes del 2009 los demás gobiernos locales no asumían mayor responsabilidad presupuestal con la educación básica de su distrito.

Gráfico 2

LIMA METROPOLITANA: PRESUPUESTO EN EDUCACIÓN DE LOS ÁMBITOS DISTRITALES INCLUIDOS EN EL PPM SEGÚN GENÉRICA DE GASTO, 2010



Como era de esperarse, (véase el gráfico 2), el 92,6% del presupuesto previsto para el 2010 estará destinado al pago de planillas, el 4,2% a la compra de bienes y el pago de servicios, y solo el 3,2% a la adquisición de bienes de capital.

En el cuadro 4 se puede apreciar que el gasto promedio anual por estudiante es de S/. 894, y que el distrito de Miraflores, con S/. 1450, supera esta cifra con creces. Por otro lado, La Molina y Santiago de Surco —S/. 702 cada uno— muestran cifras inferiores, evidenciando la poca racionalidad con la cual se han asignado los recursos en el proceso de transferencia.

ENSAYANDO UNA PROPUESTA


A pesar de la poca claridad que aún existe alrededor del PPM, que prevemos evolucionará entre los avatares de la política en la medida en que se legitime en cada uno de los distritos donde se lleve a cabo la experiencia, el cómo se haga uso de los recursos y la fuente de ellos será uno de los factores del éxito de su implementación.

El proceso de descentralización del sistema educativo en marcha demanda un fuerte compromiso de los actores, y para eso es necesario plantear formas de financiamiento que potencien el desarrollo educativo regional y permitan que la administración local e institucional se maneje con mayores grados de autonomía financiera.

Para que esto sea posible, los órganos de planificación de la DRELM y las UGEL —una vez transferidas al gobierno metropolitano—, tienen el reto de elaborar planes, programas y proyectos concertados con la sociedad civil y los gobiernos locales de cada distrito. Asimismo, para la identificación de las prioridades de inversión en Educación es imprescindible elaborar presupuestos participativos que garanticen la transparencia de su administración.

Pensando ya en el proceso de transferencia de los recursos del MED al gobierno metropolitano, el primer criterio para la distribución de recursos a los distritos y a las instituciones educativas sería asumir el costo medio corriente mes/alumno; en otras palabras, la inversión en gastos operativos por alumno matriculado en educación básica (inicial, primaria y secundaria). En segundo lugar, que esta inversión sea aplicada con criterio de equidad, tomando en cuenta los distritos con mayor población en condiciones de pobreza extrema. Tercero, la asignación del gasto deberá realizarse favoreciendo la eficiencia y

minimizando el fracaso escolar, así como tomando en cuenta la tasa de analfabetismo y los años de escolaridad promedio de la población mayor de 15 años. Por último, si existieran las condiciones, se deberá considerar la mejora de los aprendizajes de los estudiantes.

Finalmente, la idea de crear un fondo para apoyar el proceso nos parece una iniciativa importante, aun cuando ya existe el Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación Peruana (FONDEP), creado por ley 28332 y reglamentado por decreto supremo 005-2005-ED. En esta norma se establecen los mecanismos para acceder al financiamiento (artículos 22.º al 39.º), las líneas (artículo 43.º) y las modalidades de financiamiento (artículo 44.º). En consecuencia, poner en operación y facilitar el funcionamiento del FONDEP en apoyo a la descentralización es una necesidad si se quiere garantizar el éxito de la experiencia. 

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CAYCHO FIGUEROA, Maritza; 2010; "Las municipalidades y la gestión descentralizada de la educación". Disponible en: <<http://descentralizacioneducativa.wordpress.com/>>.

MIRANDA BLANCO, Arturo; 2010a; "Cuánto invierten en educación los gobiernos locales metropolitanos". En: Boletín informativo *Diálogo Ciudadano* número 8. Lima: Tarea.

2010b; "¿Cuánto está invirtiendo el Gobierno actual en educación?". En: Revista de análisis y propuestas *Bajo la Lupa* número 17. Lima.

VILLARÁN, Susana; 2010; "La educación que los niños merecen". Disponible en: <<http://www.larepublica.pe/derecho-y-reves/24/06/2010/la-educacion-que-los-ninos-merecen>>.