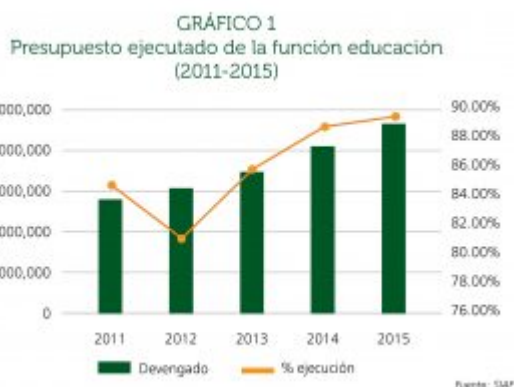


¿Un mayor presupuesto en educación significa mejor calidad?

En este artículo examinaremos en el caso del último gobierno del Perú. Cabe la advertencia que al ser un artículo de opinión, no se realizará un análisis econométrico, lo que innegablemente arroja información valiosa. Aquí se hará un análisis del presupuesto, el impacto que ha tenido en algunos indicadores educativos, y finalmente plantear algunos desafíos y alertas hacia adelante.

En el quinquenio 2011-2016 se ha dado un importante incremento del presupuesto para educación en el Perú. Ello se explica, por un lado, por el crecimiento económico que ha tenido el país, lo que conllevó al aumento del presupuesto y, por otro lado, por la priorización política que se hizo del tema. En un primer momento, el aumento de recursos fue para implementación de la primera fase de ley de reforma magisterial, durante la gestión de la Ministra Patricia Salas, y en mayor medida, durante la gestión del Ministro Jaime Saavedra para diversos aspectos del sector (Ley de reforma, infraestructura, entre otros).



En el año 2011, el presupuesto asignado de educación equivalía a 14.9% del presupuesto total, y al año 2016 se le asigna 17.9% del presupuesto nacional, un crecimiento en términos absolutos de 3% adicionales de participación en el presupuesto público. El crecimiento del presupuesto de toda la función educación alcanzó en el año 2015 el máximo histórico de S/. 22,834 millones. Ello evidencia que hubo una decisión política y no sólo se explica por el crecimiento inercial del presupuesto.

Por otro lado, se constata que hubo una modificación en los componentes del gasto público en educación. Mientras que en el año 2011, la asignación a

remuneraciones y pensiones correspondía a 61.5% de todo el presupuesto, ello disminuyó en proporción a 52.37% en el año 2015, sin que ello signifique una reducción de esa categoría.

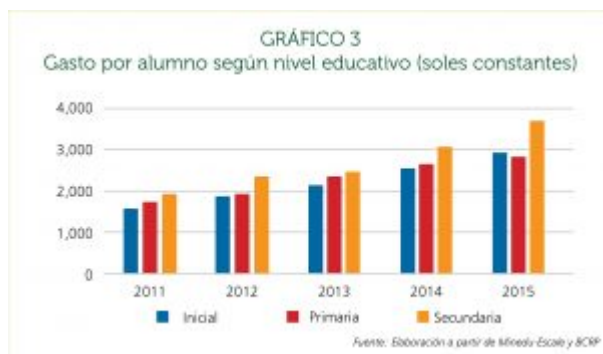


La ampliación del presupuesto permitió que se asignen recursos a otros rubros como el financiamiento de bienes, servicios y subsidios (pasó de 17.8% en el 2011 a 24.8% en el 2015). Lo mismo ocurrió en el caso de la inversión, fuertemente marcada por la infraestructura, donde también creció la participación en el presupuesto.

Por otro lado, la gestión del presupuesto ha sido caracterizada por una transición hacia una lógica de gestión por resultado, que se viene dando desde el año 2008 con la implementación de los programas presupuestales, impulsados por el MEF. En el año 2016, el 77.1% de todo el presupuesto de educación se encuentra en programas presupuestales, siendo el más representativo el Programa Logros de Aprendizajes - PELA.

Todo ello son buenas noticias en términos de alcanzar la meta establecida por el Proyecto Educativo Nacional, que propone destinar el 6% del PBI a la educación. Es verdad que aún nos encontramos distantes, ya que en el año 2016, el presupuesto corresponde a 3.85% del PBI. Aun así, es alentador, teniendo en cuenta que en el 2011 era sólo 2.81% del PBI, uno de los más bajos de la región.

Finalmente, el cálculo de gasto por alumno nos ayuda a cuantificar la importancia de estos incrementos presupuestales. Entre 2011 y 2015, el gasto por alumno en el nivel inicial aumentó en 88% (pasando de 1,545 a 2,897 soles por alumno), mientras que en el caso de primaria el incremento fue de 65% (pasando de 1,710 a 2,819 soles), y en secundaria alcanzó el crecimiento porcentual más alto, llegando a 92% en relación al 2011 (pasando de 1,910 a 3,673 soles).



Pero también debemos señalar algunas preocupaciones sobre el presupuesto. En primer lugar, se constata una tendencia en los últimos 2 años a centralizar el gasto presupuestal en el nivel nacional, que pasó de tener 37% en los años 2012 y 2013 hasta llegar a 42.75% en el 2015.

En segundo lugar, se avanza a un modelo donde se formula el presupuesto en el pliego del Ministerio de Educación, y se procede a realizar diversas transferencias a lo largo del año fiscal. En el presente año, ha sido posible encontrar la publicación de 40 decretos supremos de transferencias de recursos a los gobiernos regionales y locales, que se dan a lo largo de todo el año.

Un caso crítico es el de los gobiernos locales, donde el presupuesto aumentó casi 360% en el año 2015, relacionado casi exclusivamente a la infraestructura educativa (ver gráfico). Este modelo no parece ser el más adecuado en términos de planificación a mediano plazo, calidad de la ejecución de los proyectos, fortalecimiento de capacidades de instancias intermedias de gobierno y de eficacia de la gestión (generando saldos de balance, trámites de incorporación de créditos y complicaciones contables, extinción parcial del crédito, entre otros).

Volvamos a la pregunta inicial: ¿se pueden detectar mejoras en la educación atribuibles al incremento del presupuesto?

Algunos podrán sostener que las mejoras de Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) se explican, entre otros, por la mayor asignación de recursos, ya sea directos (como el incentivo económico llamado Bono Escuela) o indirectos (mejores sueldos, control de gastos y políticas de incentivos como Compromisos de Desempeño para las Direcciones Regionales de Educación y UGEL). También ha habido una importante asignación de recursos a estrategias de formación en servicio en la escuela, que cada vez tienen una mayor cobertura, y parecen mostrar resultados alentadores, aunque puedan requerir ajustes.

De hecho, es necesario indicar que en términos de resultados de la evaluación censal a estudiantes de 2° grado de primaria existe una tendencia de crecimiento progresivo, que se ha manifestado en un crecimiento importante en comprensión lectora el año 2014 (crecimiento de 10% en estudiantes en nivel satisfactorio) y se ha ralentizado en el año 2015 a alrededor de 4%, y más crítico aún, parecen no haber importantes mejoras en matemáticas. Creo que en parte eso se debe a los incentivos otorgados, y a una fortísima intervención del Ministerio, centrado en el mejoramiento de la ECE. El problema es que no sabemos si son cambios reales y sostenibles, o si existen efectos perversos o negativos a ello.

En la lógica de la gestión por resultados se presentan al menos dos desafíos: establecer una mejor política de incentivos y caminar hacia un proceso de formulación presupuestal diferenciado según las necesidades de cada lugar.

Donde es más evidente encontrar efectos del presupuesto es en la ampliación de la cobertura escolar, donde la inversión de recursos ha tenido un claro impacto positivo. Entre el año 2010 y el año 2016, por ejemplo, se crearon más de 11,000 escuelas de nivel inicial, y 1,200 de nivel secundario.

Ello ha permitido el aumento de la tasa de matrícula, haciendo que menos niños queden fuera de la escuela. Por ejemplo, entre el 2011 y 2015, la tasa de niños de 3 a 5 años fuera del sistema pasó de 27.4% a 19.1%. Llama la atención que la tasa haya disminuido drásticamente en el ámbito rural, donde llegaba a un alarmante 38.8%, y alcanza ahora el 18.3%, cifra muy similar a la urbana. Donde todavía se encuentran diferencias es entre la población que se encuentra en nivel de pobreza y pobreza extrema (con tasas de 22.7% y 21.4% respectivamente), en comparación con los niños no pobres (17.4%).

Ahora con un nuevo gobierno, que mantiene al mismo ministro, se presenta como una oportunidad de continuar con los avances, y también de realizar mejoras y enfrentar nuevos desafíos que se presentan. Señalo aquí algunos en el naciente gobierno:

La necesidad de continuar progresando en la asignación del presupuesto, hasta llegar al deseado 6% del PBI, puede truncarse por la nueva política fiscal ante el déficit fiscal, que ha llevado recientemente a la limitación de gastos para este año. Una salida es mejorar la calidad del gasto, en una lógica de gestión de resultados, con mayores evidencias, y mejor eficiencia. Ello implica la mejora del ciclo presupuestal, desde la programación multianual y la formulación anual,

donde los procesos de transferencia de recursos sean más previsibles en términos de planificación, hasta llegar a la ejecución, y consiguiente evaluación.

En la lógica de la gestión por resultados, se presentan al menos dos desafíos de cara a la implementación de la política. Por un lado, establecer una mejor política de incentivos (que pasa, por ejemplo, por definir y diferenciar entre incentivos y transferencias condicionadas de recursos, o de establecer soluciones de asistencia técnica a aquellos que tienen más dificultades); y, por otro, caminar hacia un proceso de formulación presupuestal diferenciado según las necesidades de cada lugar, lo que implica darle a los Gobiernos Regionales y Locales un mayor espacio en el proceso (aunque implique una compleja gestión de intereses y de información, así como la construcción de consensos).

En términos de ejecución, centrándonos en grandes cantidades de recursos, cabe evaluar el seguimiento y asistencia técnica que se le puede hacer a la gestión de la infraestructura en gobiernos locales y regionales (en el año 2016, 61% de la inversión), y el sistema de racionalización de plazas docentes, actualmente a cargo de las UGEL.

De lo anterior se desprende la necesidad de fortalecer la articulación entre la planificación y el presupuesto, que se relacionan únicamente de manera formal.

Al mismo tiempo, es importante señalar que la asignación del presupuesto en programas presupuestales es un primer paso para cambiar la lógica de asignación y ejecución del gasto, centrados en la calidad del mismo, pero aún queda un largo camino por recorrer para poder establecer, de manera técnica, la relación entre presupuesto y resultados.

Como soñar no cuesta, me imagino un modelo donde la escuela tenga recursos y los pueda administrar. Ello para que la mejora parta de sus propias necesidades, y de su propio empoderamiento. Claro está que la asistencia técnica juega un rol crítico. Ello implicaría descentralizar el gasto, confiar en las personas, simplificar la burocracia, establecer mecanismos de control que sean eficientes, exigentes y justos. En otras palabras, rediseñar el sistema educativo público para que sea más ágil, eficiente y equitativo.

Master en políticas y prácticas en reducción de pobreza por la Universidad de Londres (SOAS) Inglaterra. Máster en Ética (Facultad de Teología Pontificia y Civil de Lima - Perú) . Licenciado en Teología (Perú). Fue gerente del programa “Logros de Aprendizaje de Estudiantes de educación básica regular” en el Ministerio de Educación en el Perú, Consultor para la Cooperación Alemana en El Salvador en el diseño de políticas educativas para el ministerio del país mediante la elaboración de programas con enfoques de resultados, así como para el proyecto de “Fortalecimiento de la Gestión en educación en el Perú” de la Cooperación Canadiense y ejecutado por GRADE. Actualmente, Director Ejecutivo en CIDEL.