



**INSTITUTO DE
PEDAGOGIA
POPULAR**



Canadian
International
Development
Agency

Agence
canadienne de
développement
international

**INFORME N° 41
Setiembre 2005**

PRIORIDADES DE INVERSIÓN EN EDUCACIÓN PÚBLICA

Arturo Miranda Blanco

A inicios del siglo XXI, el sentido común del ciudadano de a pie tiene en cuenta dentro de sus prioridades y de su proyecto de vida la educación de su familia. Con esto, los ciudadanos creen estar asegurando su éxito social y por qué no decirlo, económico. En todas las clases sociales, con más o menos énfasis, se asegura el futuro de la niñez y juventud a partir de la acumulación de años de escolaridad que sumen el máximo de niveles educativos permitidos por la economía familiar.

El rol del Estado

El Estado en representación de la sociedad asume la responsabilidad de proveer del servicio educativo a todos los ciudadanos, en tanto es un derecho consagrado en la Constitución Política¹. Por lo tanto, utiliza la política fiscal con el propósito de garantizar este derecho inalienable.

Desde esta perspectiva el total de recursos incluidos dentro del presupuesto general de la República que son aplicados en todas las instancias del Sector Público Nacional para desarrollar la función de Educación y Cultura se denomina *Gasto Público en Educación* (GEP). Esta es una variable clave en tanto que explica las intenciones de la política económica respecto del tratamiento de los recursos humanos, asimismo, a través de ella se interpreta la importancia relativa de la política educativa respecto de la política fiscal.

Una de las principales debilidades del Estado peruano ha sido la ausencia de un proyecto nacional que oriente sus principales acciones. De esta manera se interpreta lo errático de las políticas fiscales, monetarias y comerciales para el largo plazo.

¹

La Constitución Política del Perú, establece que “la educación tiene como finalidad el desarrollo integral de la persona humana”, que “el Estado reconoce y garantiza la libertad de enseñanza (Art.13) “coordina la política educativa” y asegura “que nadie se vea impedido de recibir educación adecuada por razón de su situación económica o de limitaciones mentales o físicas” (Art. 16).

En este contexto, a lo largo de 50 años, entre 1950 y el 2000, se ha podido comprobar que la política fiscal orientada a la educación ha estado signada por la escasez de fondos; un manejo poco profesional e ineficiente; y, la ausencia total de planes de largo plazo. Asimismo, las políticas de gestión financiera han sido erráticas y desvinculadas del logro de resultados, efectos e impactos en los aprendizajes. De otro lado, se han aplicado criterios subjetivos en la programación, formulación, ejecución, evaluación y monitoreo, lo que ha limitado la capacidad de respuesta del sector a las necesidades de los actores educativos.

El carácter del Estado Nación burocrático y paternalista ha sido un obstáculo para llevar desarrollo a los pueblos del Perú, en esa medida su intervención en la economía y la sociedad, más que proveer la infraestructura básica y los servicios sociales, se dedicó al aprovechamiento político de los recursos del Presupuesto General de la República.

Es por ese motivo que los diferentes gobiernos se abocaron en atender las presiones y demandas de los sectores sociales organizados como son los maestros, de allí que sólo se halla considerado aumentos de sueldos, sin considerar los derechos y necesidades de los demás actores de la educación. Asimismo, los presupuestos de los diferentes sectores que invierten en la función educación han devenido en desarticulados; es decir, no se han establecido vinculaciones intersectoriales para intervenir en el espacio educativo. Por lo mismo, las políticas educativas se han aplicado de manera aislada; centradas únicamente en aspectos meramente administrativos.

A partir de lo anterior es que se puede afirmar que los recursos financieros se asignan a la escuela pública bajo los parámetros de la política económica tomando únicamente en cuenta el pago de planillas. Del mismo modo, los criterios para distribuir el gasto al interior del sector obedecen exclusivamente a la tendencia histórica, es decir, se ha institucionalizado la metodología de “clonar” presupuestos.

En consecuencia, visto desde el punto de vista técnico, se ha constatado que no se guarda una relación plan-presupuesto, es decir, la naturaleza y características del presupuesto no refleja los propósitos de la educación pública.

Límites para el crecimiento del presupuesto

Todos sabemos que el *Foro Acuerdo Nacional*² fija metas y compromisos ineludibles en cuanto a calidad educativa, desarrollo profesional docente, moralización del sector, etc. Y lo que es más importante, incrementos anuales en el presupuesto en un 0.25% del PBI hasta alcanzar el 6% del PBI, propósito que hasta el momento no se ha concretado en la programación, formulación, y menos ejecución del presupuesto del año 2005.

²

Acuerdo Nacional, décimo segunda política de Estado, literal (i)

La “ortodoxia” en materia de política fiscal nos prohíbe gastar más de lo que obtenemos por ingresos. Esto es, no debemos considerar en el presupuesto, recursos que no están debidamente financiados. De otro lado los gastos corrientes – que es el grueso del gasto público en educación – deberán ser financiados con ingresos corrientes, es decir, con ingresos provenientes de los tributos, en ningún caso con ingresos extraordinarios, y menos con préstamos de los organismos financieros internacionales (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, etc.).

El principal desafío de la propuesta es realizar el esfuerzo fiscal necesario para lograr la meta. Esto significaría, en primer lugar un replanteamiento total de la política fiscal, para tal efecto sería necesaria una reforma tributaria integral que fomente la incorporación del sector productivo y de servicios informal a la formalidad, con el propósito de ensanchar la base tributaria. Asimismo, el levantamiento de las exoneraciones y la revisión de los contratos de estabilidad tributaria, para que de esta manera tributen más los que más ingresos generen.

A lo anterior debería añadirse la adopción de un nuevo enfoque para el tratamiento de la deuda externa con el propósito de lograr, tal como se viene haciendo con el Club de París, un reperfilamiento de los compromisos con la banca multilateral con el propósito de reducir el servicio, es decir, los montos consignados en el presupuesto para tal concepto.

Es importante, también, que el actual gobierno antes de terminar su mandato inicie una profunda reforma del Estado, en tanto que las actuales funciones y estructura organizativa no ha sido capaces de proveer de los servicios esenciales a la población, aparte de esto, la inexistencia de una carrera para el trabajador público ha generado fuertes contradicciones e inequidades en el espacio laboral del Estado. Por lo tanto, se impone la necesidad de la promulgación por parte del congreso de la Ley Orgánica de Poder Ejecutivo que cristalice tan ansiada reforma.

Criterios a tomar en cuenta

Bajo estas premisas, considerando la actual escasez de recursos se deberá aplicar algunos criterios de priorización que coadyuven a garantizar el logro de La meta del Acuerdo Nacional.

La educación tiene, en sí misma una razón de ser³, por lo tanto la asignación de recursos deberá jugarse por la centralidad de los beneficiarios, lo que significa, considerar en el presupuesto recursos destinados a satisfacer las necesidades de desarrollo humano de la población beneficiaria.

La Ley General de Educación⁴ establece que, la Institución Educativa, esto es, la escuela o colegio, es la primera y principal instancia del sistema educativo descentralizado, en esa medida se debe garantizar el funcionamiento de los mecanismos necesarios para que los recursos lleguen directamente a ella.

³ Fines de la educación peruana: Ley General de Educación. Ley N° 28044, Artículo 9°.

⁴ Ley General de Educación. Ley N° 28044, Artículo 66°.

Una de las funciones más importantes del Estado es la compensación de desigualdades, para tal efecto, al momento de asignar recursos se deberá considerar la distribución regional, la heterogeneidad geográfica, cultural, social, étnica, lingüística, etc., en la medida que una asignación con criterio homogéneo promueve la inequidad del GEP.

La importancia del factor docente como mediador en los procesos de enseñanza y aprendizaje es fundamental para entender la composición económica del presupuesto. La naturaleza de la inversión en educación explica el elevado coeficiente remuneraciones – gasto público en educación (75%). Por lo tanto, se justifica una alta presión del gasto corriente sobre el gasto de capital.

Es necesario poner en práctica la planificación por objetivos, lo que significa establecer una relación consistente entre el plan y el presupuesto. Los objetivos y metas sectoriales para el corto plazo, mediano y largo plazo deberán estar expresados de manera concreta en la estructura funcional programática y en cada una de las asignaciones específicas del gasto.

El propósito de invertir en educación es producir aprendizajes, por lo tanto, el presupuesto debe ser concebido desde la función pedagógica que tiene la educación, lo que significa que todo el esfuerzo fiscal en el Sector debe estar dirigido a mejorar la adquisición de conocimientos, habilidades y valores por parte de los estudiantes.

Es importante que, en el contexto de la descentralización del Estado, las Direcciones Regionales de Educación DRE así como las Unidades de Gestión Educativa Local UGEL cuenten con sus respectivos Consejos Participativos organizados y con vida activa, para que los mismos se constituyan en entes que desarrollen en sus comunidades una cultura de participación y vigilancia ciudadana que garantice la eficacia y la eficiencia de los recursos aplicados a la educación pública.

Lineamientos estratégicos

Para el diseño y aplicación de un plan de desarrollo de la educación de mediano y largo plazo se deberá tener en cuenta los siguientes lineamientos estratégicos:

❖ Incremento de los recursos para la educación pública hasta lograr la meta propuesta por el Acuerdo Nacional.

Desde una perspectiva de largo plazo el Ministerio de Educación MED deberá considerar en la formulación del Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM), para los próximos años, las orientaciones del Proyecto Educativo Nacional PEN, elaborado por el Consejo nacional de Educación CNE.

Para el corto plazo se recomienda programar y formular el presupuesto con un enfoque de calidad de la demanda, es decir, teniendo en cuenta el

cálculo de los costos estándar por unidad de análisis: estudiante, docente, aula, institución educativa, etc.

Complementariamente será necesario institucionalizar mecanismos que permitan la creación instancias de coordinación entre los sectores y pliegos que ejecutan el GEP, en la medida que la actual estructura funcional programática considera que la función educación y cultura incluye, además del sector educación, a otros sectores de la administración pública

Otro aspecto a considerar es cada gobierno regional es un pliego presupuestal aparte y que, por lo tanto, maneja recursos en su programa de educación con criterio diferente. Por este motivo, será necesario proponer el marco legal específico permita establecer los criterios básicos para la asignación, gestión, evaluación y monitoreo de los recursos.

❖ **Aplicar una nueva racionalidad en la asignación de recursos tomando en cuenta la naturaleza y características del sector educativo.**

La actual estructura del presupuesto que data de 1997, fue diseñada sobre la base de la Ley de Educación vigente en la fecha⁵. Por lo tanto, se necesita una nueva la estructura funcional programática del presupuesto público que considere la nueva organización del sistema educativo propuesta en la Ley N° 28044 para que de esta manera se favorezca una mejor asignación de recursos en cada instancia de gestión educativa descentralizada: DRE y UGEL.

La Ley Anual de Presupuesto y las directivas que de ella se derivan deberán considerar los criterios: económicos, regionales, locales e institucionales para la asignación, gestión, evaluación y monitoreo del GEP.

La alta volatilidad del GEP respecto de la actividad económica del país, hace necesario la creación del Fondo Educacional Compensatorio FEC⁶ que permita aplicar una política anticíclica de asignación de recursos a la escuela pública, de manera tal que se garantice la provisión de bienes, servicios y mantenimiento de los locales escolares en épocas de crisis fiscales.

❖ **Eficiencia y eficacia en el gasto.**

Cada instancia de gestión educativa descentralizada desarrollará un proceso de optimización de sus recursos de manera tal que se equilibre la oferta estatal con las demandas de la población objetivo, para este propósito se deberá evaluar la relación entre la eficacia en la consecución de mejores

⁵ Ley de Educación N° 23384, promulgada el 18 de mayo de 1982.

⁶ Pacheco Lay, Gonzalo. *Financiamiento de la Educación pública* --EN: La escuela que el Perú necesita. Foro Educativo, p.p. 277-322. Lima, Perú, 1992.

aprendizajes, y el costo de cada insumo para aplicar un sistema de incentivos a la eficiencia.

El MED coordinará con el Ministerio de Economía y Finanzas MEF para que cada UGEL se constituya en Unidad Ejecutora de Presupuesto UEP, de la misma forma, ésta deberá organizarse en Unidades de Costeo UC.

Hacer uso intensivo del Fondo de Desarrollo de la Educación Peruana FONDEP y difundir sus logros, de manera tal sea un incentivo para que las organizaciones desarrollen capacidades en la formulación, ejecución, evaluación y monitoreo de proyectos institucionales.

❖ **Participación privada en el financiamiento de la educación pública.**

El Estado tiene la responsabilidad de captar ingresos vía tributación y redistribuirlo para sus funciones básicas, como es el caso de la educación, y son precisamente los impuestos captados de las personas naturales (padres de familia) y jurídicas (empresas) los que financian el Presupuesto General de la República. En consecuencia, todo aporte directo a la educación pública deberá ser considerado como un adelanto del impuesto a la renta y descontado de la declaración anual.

❖ **Autonomía financiera de la Institución Educativa**

Las UGEL consideradas como UEP deberán garantizar que los recursos se asignen con criterio de equidad a cada Unidad de Costeo y mediante ésta, a cada Institución Educativa que la conforma.

La Institución Educativa deberá contar con un Proyecto Educativo Institucional PEI que articule sus Planes Anuales de Trabajo PAT y sus Proyectos de Mejoramiento PEME e Innovación PIN, de manera tal que le permita conocer su real necesidad de recursos.

Las Redes Institucionales y Centros de Recursos deberán articularse con las Unidades de Costeo. Para tal efecto el coordinador de Red asumirá el rol de jefe de meta, de manera tal que le sea posible participar del Comité de Programación Plan – Presupuesto de su respectiva UEP.

Acciones de política

Si asumimos como horizonte temporal el año 2021 y un crecimiento del PBI moderado (5% anual), la meta propuesta por el Acuerdo Nacional (GEP como 6% del PBI) se logrará el 2016, siempre y cuando el GEP y Gasto Público crezcan a un ritmo del 0.67% y 1.5% del PBI, respectivamente.

Bajo esta condición y tomando en cuenta los criterios de priorización y los lineamientos estratégicos se propone aplicar de manera combinada, las siguientes acciones de política:

◆ **Desarrollo de la infraestructura escolar**

La inversión física en educación se deberá abocar, más que a nuevas construcciones – que se necesitan –, a proveer de mantenimiento a la planta física ya existente y de mobiliario adecuado al nivel, modalidad y condiciones de aprendizaje, para lo cual el coeficiente capital – corriente tiene que incrementarse. El nuevo contexto permitirá elevar este coeficiente en 20% para inversiones físicas y 80% para gastos operativos.

◆ **La nueva carrera magisterial**

La actual situación laboral y profesional del maestro requiere de medidas concretas que lo revaloricen. Invertir en capacitación, apoyo en materiales, condiciones de trabajo, etc., es una necesidad impostergable. Las nuevas condiciones permitirán la aplicación de una carrera pública magisterial renovada, con una escala de remuneraciones que le estimule obtener mayores grados académicos, realizar investigación aplicada e innovar en la Institución Educativa. Es posible, en el marco de un aumento sostenido del GEP, duplicar la remuneración docente promedio en un periodo de diez (10) años.

◆ **Mejoramiento de la calidad de la educación primaria.**

Los factores asociados a la calidad, además del espacio físico y la presencia de un buen maestro, consideran primordial la provisión de materiales educativos que coadyuven positivamente a los aprendizajes de los estudiantes, en esa medida, la inversión en una canasta básica de textos y demás útiles escolares será un aporte muy importante.

La nueva estructura del GEP facilitará la provisión de mayores y mejores insumos educacionales, el crecimiento sostenido de los recursos permitirá incrementar la asignación en bienes y servicios en un poco más de cuatro (4) veces su volumen actual.

◆ **Ampliación de la cobertura en educación inicial y secundaria.**

Complementariamente a la inversión en factores de calidad, es necesario considerar que el problema de la cobertura aún no se ha solucionado del todo en los niveles de inicial y secundaria, en consecuencia, una inversión que favorezca la cobertura es fundamentalmente para lograr mayores niveles de eficiencia externa del sistema. Un incremento de los costos

medios en una magnitud de cinco (5) veces su valor actual, en estos dos niveles, favorecerá el incremento de la calidad y la cobertura del sistema educativo, medida que será posible adoptar en un contexto de crecimiento sostenido del GEP.

◆ **Descentralización fiscal en educación**

Para la redistribución del GEP entre las regiones se deberá considerar el índice de desarrollo humano de cada departamento, provincia o distrito (PNUD: 2005), coincidente con la delimitación administrativa del sistema educativo, o en su defecto, el índice de asignación de recursos (MEF: 2001), con el propósito de generar nuevos criterios que rompan con la inercia de la administración financiera que reproduce la inequidad que desfavorece a las zonas geográficas de mayor pobreza.

La reducción gradual de las brechas regionales será posible en un entorno de crecimiento de los recursos que asigna el MEF a los Gobiernos Regionales. Éstos lo aplicarán a la educación pública de manera eficiente, es decir, minimizando el fracaso escolar y favoreciendo mejores aprendizajes.