

This excerpt comes from *Las Pérdidas en el Camino Fugas en el Gasto Público: Transferencias Municipales, Vaso de Leche y Educación* (Leakages in Public Expenditures: Municipal Transfers, Glass of Milk Program and Education), by Lorena Alcázar, Jose Roberto López-Calix and Erik Wachtenheim. Instituto Apoyo. Lima, Perú, 2003, Part II, pages 91 to 155. This work is based on a Public Expenditure Tracking Survey conducted by the World Bank in 2002.

Posted November 11, 2004

SECCIÓN II

Las transferencias del gobierno central a las unidades
ejecutoras del sector educación en el Perú

SECCIÓN II	1
1. Objetivos y metodología del estudio	3
1.1. El diseño de la muestra	4
1.2. El cálculo de las fugas	6
2. El sistema educativo: Organización y presupuesto	6
2.1. Organización del sistema de educación pública	6
2.2. Sistema de gestión presupuestaria para el gasto público en educación	11
2.3. El gasto público en educación	12
2.4. La ayuda de otras organizaciones en los gastos de educación	17
2.5. Las transferencias en educación	19
3. Los CTAR y su función como unidades ejecutoras en educación	22
3.1. Panorama general	22
3.2. Programa de inversión: infraestructura y bienes de capital	24
4. Las unidades ejecutoras	25
4.1. Panorama general	25
4.2. El personal de la UE	28
4.3. Los gastos administrativos	29
4.4. El proceso de asignación de recursos	31
4.5. Información	34
4.6. Auditorías y supervisión	35
5. Docentes y otros empleados en educación	39
5.1. Contratación de personal	40
5.2. Planillas	41
6. Transferencia de bienes y servicios de la UE a los centros educativos	48
6.1. El proceso de asignación	48
6.2. Servicios públicos	51
6.3. La transferencia de bienes de consumo	54
6.4. Bienes de capital	63
6.5. Fuga de bienes	63
7. Otras fuentes de financiamiento educativo	65
7.1. APAFAS	66
7.2. Recursos generados por los centros educativos	69
7.3. Otras fuentes de financiamiento	70

1. Objetivos y metodología del estudio

Es conocido que los recursos asignados de manera centralizada a la educación (centros educativos) enfrentan demoras y fugas durante su trayecto al destino final, particularmente cuando los lugares de destino se encuentran fuera de Lima o en áreas rurales alejadas. Sin embargo, el gobierno del Perú no ha realizado ningún esfuerzo para evaluar la calidad, eficiencia y eficacia del gasto público en este nivel.

Por otra parte, si bien diversos estudios han demostrado que los gastos en el sector educación son inadecuados y dependen de engorrosos trámites burocráticos, existe muy poca información sobre los mecanismos de canalización de los recursos y los indicadores de eficiencia. De hecho, fuera de Lima y Callao, es muy poco lo que sabe sobre la manera en que se formulan los presupuestos, y sobre cómo se asignan y utilizan los recursos.

Esta relativa falta de información acerca de la asignación y ejecución de recursos en el sector educación ha motivado la realización de este estudio. Dentro de este contexto, y debido a la estructura organizacional compleja y desigual, a la relativa autonomía organizacional de cada departamento del Perú y a la falta de transparencia en el sector, se diseñó un conjunto de encuestas de seguimiento del gasto público (PETS, por sus siglas en inglés).

Los objetivos de este estudio sobre el sector educación fueron, entre otros, analizar los métodos y características del proceso de transferencia de recursos (y, específicamente, las transferencias relacionadas con los bienes, servicios y planillas), para conocer las deficiencias de estos procesos de transferencia y evaluar su efecto en la calidad del servicio educativo.

En función a estos objetivos, el estudio se concentró en las siguientes actividades:

- a) Descripción del sector educación y de los diferentes modelos organizacionales.
- b) Identificación y análisis de los procedimientos y mecanismos gubernamentales para la determinación del presupuesto, asignación y transferencia de fondos al sector educación a nivel del gobierno central.
- c) Determinación de las demoras, ineficiencias y fugas asociadas con estas transferencias de recursos.
- d) Caracterización de las unidades ejecutoras (UE) del sector educación y análisis de los mecanismos mediante los cuales canalizan los recursos a los centros educativos.
- e) Caracterización y análisis de las fuentes y usos de las transferencias en los diferentes niveles (Ministerio de Educación, unidades ejecutoras, centros educativos, asociaciones de padres de familia, municipalidades y otros).

- f) Asistencia en la generación de recomendaciones sobre políticas para mejorar los procesos de transferencia a los centros educativos.

El estudio está basado en las siguientes fuentes de información:

- Entrevistas preliminares con funcionarios del gobierno del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Ministerio de la Presidencia (PRES), Ministerio de Educación (MED) y cinco presidentes de los consejos transitorios de administración regional (CTAR).
- Documentos gubernamentales y otros informes y estudios de investigación y consultoría.
- Información estadística del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) del MEF.
- Visitas exploratorias a los CTAR, UE y centros educativos.
- Trabajo de campo que incluyó 5 CTAR, 25 UE y 100 centros educativos en los departamentos de Ancash, Arequipa, Cajamarca, Cusco, Lima, Loreto y Piura.

1.1. El diseño de la muestra

El diseño de la muestra tuvo como objetivo seleccionar un grupo de unidades ejecutoras (UE) del sector educación de Lima y del resto del país que fuera representativo de todas las UE del Perú. El universo fue definido como la totalidad de unidades ejecutoras del sector: una unidad ejecutora puede ser una Dirección Regional, Dirección Sub-Regional, Unidad de Servicios Educativos o una Asociación de Desarrollo Educativo.

Para el estudio sólo se consideraron las unidades ejecutoras existentes en el 2001 que manejaron un presupuesto para el programa de Educación Primaria.¹ Además, luego de consultar a diversos especialistas, se escogieron los siguientes departamentos como representativos: Ancash, Arequipa, Lima, Cajamarca, Cusco, Loreto y Piura.²

Estratificación y tamaño de la muestra

Las unidades ejecutoras fueron clasificadas de acuerdo a los siguientes parámetros:

- Unidades ejecutoras pequeñas: aquellas cuyos presupuestos anuales oscilan entre S/. 1 292 724 y S/. 26 874 573.
- Unidades ejecutoras medianas: aquellas cuyos presupuestos anuales oscilan entre S/. 26 974 574 y S/. 52 456 421.
- Unidades ejecutoras grandes: aquellas cuyos presupuestos anuales oscilan entre S/. 52 456 422 y S/. 78 038 270.

¹ Esta restricción se debe a que este programa recibe el porcentaje más alto de asignación dentro del presupuesto de educación (de acuerdo a las cifras del 2001).

² Estos departamentos fueron seleccionados para representar a las tres principales regiones del Perú, costa, sierra y selva, así como a las áreas norte, centro y sur del país. Los siete departamentos también representan una mezcla equilibrada de departamentos pobres, menos pobres y no pobres.

Se estableció el tamaño de la muestra en cuenta el tamaño de cada estrato para lograr la misma proporcionalidad del universo y, de ese modo, crear una muestra auto-ponderada. Adicionalmente, se establecieron los objetivos de niveles de confianza de 90% y márgenes de error de 10%. Sobre la base de estos parámetros, se seleccionó 25 unidades ejecutoras.⁴

Tabla 1. Unidades ejecutoras seleccionadas según el estrato

	<i>Número</i>	<i>Porcentaje</i>
Unidades ejecutoras pequeñas	19	76
Unidades ejecutoras medianas	4	16
Unidades ejecutoras grandes	2	8
Total	25	100

La siguiente tabla enumera las 25 unidades ejecutoras seleccionadas así como su ubicación geográfica y el presupuesto anual (en nuevos soles) para el programa de Educación Primaria en el 2001.

Tabla 2. Unidades ejecutoras seleccionadas para el trabajo de campo

<i>Unidad ejecutora</i>	<i>Departamento</i>	<i>Presupuesto anual (S/.)</i>
1 USE Aija	Ancash	1 292 724
2 USE Carlos Fitzcarrald	Ancash	3 525 194
3 USE Pomabamba	Ancash	6 504 176
4 USE Huarmey	Ancash	6 922 256
5 USE Huari	Ancash	9 711 730
6 USE Santa	Ancash	19 306 599
7 Dirección Regional de Educación Ancash	Ancash	20 565 786
8 Dirección Regional de Educación Arequipa	Arequipa	53 259 045
9 Dirección Sub-Regional de Educación Cutervo	Cajamarca	12 585 999
10 Dirección Sub-Regional de Educación Chota	Cajamarca	24 416 936
11 Dirección Sub-Regional de Educación Jaén	Cajamarca	25 684 515
12 Dirección Regional de Educación Cusco	Cusco	77 771 129
13 USE Canta	Lima	1 443 894
14 USE Barranca	Lima	7 788 199
15 USE Huaraz	Lima	9 398 758
16 USE Huaura	Lima	11 549 583
17 USE Cañete	Lima	11 774 347
18 USE San Borja	Lima	20 073 502
19 USE Vitarte	Lima	23 965 608
20 USE San Juan de Lurigancho	Lima	25 406 840
21 USE Cercado	Lima	27 827 800
22 USE San Martín de Porras	Lima	37 610 312
23 USE San Juan de Miraflores	Lima	41 976 358
24 Dirección Sub-Regional de Educación Alto Amazonas	Loreto	15 322 079
25 Dirección Sub-Regional de Educación Luciano Castillo	Piura	35 800 402

En el caso de los centros educativos, se decidió a priori que se seleccionaría 4 centros educativos de cada jurisdicción de las UE. Adicionalmente, cada muestra incluyó 2

⁴ Para la selección de las UE, utilizamos la PPT (probabilidad proporcional al tamaño) con respecto al presupuesto del 2001 de la UE para el programa de Educación Primaria

centros educativos rurales y 2 urbanos para cada unidad ejecutora de la muestra en la que esto fue posible.⁵ Se seleccionó 55 centros educativos urbanos y 45 rurales.

1.2. El cálculo de las fugas

A fin de calcular las fugas asociadas con las transferencias de bienes y servicios de la unidad ejecutora al centro educativo, ésta fue definida como la fracción de centros educativos dentro de una UE que informó que la UE no pagó sus recibos de servicios públicos, mientras que la UE aseguraba lo contrario.

En el caso de la fuga asociada con la transferencia de bienes de consumo de la unidad ejecutora al centro educativo, se seleccionó los 4 bienes distribuidos con más frecuencia en cada UE y se compararon los montos que el director del centro educativo informó haber recibido con los montos que la unidad ejecutora indicó haber transferido. Se determinó el promedio de fuga de los 4 centros educativos en cada UE a fin de obtener una cifra única al nivel de la UE.

Adicionalmente, se compararon las listas de personal del centro educativo que la UE mantiene para fines de pago de planilla y el número real de docentes y personal administrativo empleado en un determinado centro educativo.

2. El sistema educativo: Organización y presupuesto

2.1. Organización del sistema de educación pública

El sistema peruano de educación pública está conformado por una cadena de autoridades que cumplen funciones no muy bien definidas. El Ministerio de Educación (MED) ocupa el cargo más importante. Su función es establecer las regulaciones del sector que posteriormente se comunicarán a los centros educativos a través de varios organismos intermedios nacionales, cuya misión es aplicar las políticas educativas en un área geográfica específica.

En el segundo nivel están las direcciones regionales de educación —una para cada departamento— y las direcciones sub-regionales.⁶ El tercer nivel incluye a las unidades de servicios educativos (USE) y a las asociaciones de desarrollo educativo (ADE). Estas últimas se encargan principalmente del trabajo pedagógico y dependen orgánicamente de las direcciones regionales. Las direcciones regionales y algunas USE y ADE están autorizadas por el MEF para ejecutar presupuestos.

⁵ No todas las UE incluyen centros educativos urbanos y rurales dentro de su jurisdicción.

⁶ Las direcciones sub-regionales de Educación fueron creadas en el marco de un proceso de descentralización de la educación, debido a las dificultades de la dirección regional para supervisar todo un departamento.

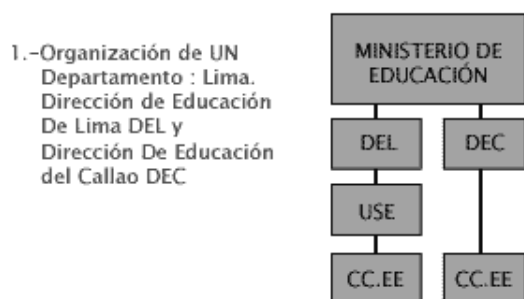
En el 2001, el sistema educativo contó con 313 instancias intermedias: 25 direcciones regionales de educación, 17 direcciones sub-regionales, 82 USE y 189 ADE. Sin embargo, algunos departamentos cuentan con direcciones sub-regionales, mientras que otros carecen de ellas. Asimismo, mientras que algunos departamentos existen USE y ADE, otros sólo tienen o bien USE o bien ADE. Se puede observar claramente que existe un gran caos organizacional y escasa homogeneidad entre departamentos.

Sin embargo, el MED no es el único órgano que participa en la organización del sistema educativo. En el ámbito regional, el sistema es más complejo ya que el presupuesto de los órganos intermedios se obtiene a través de los consejos transitorios de administración regional (CTAR), los que a su vez dependen del Ministerio de la Presidencia (PRES). En esencia, esta dualidad da lugar a la coexistencia de dos sistemas, el subsistema de Lima y Callao, donde los órganos intermedios dependen del MED en lo que respecta a las funciones y presupuestos; y el subsistema regional, donde los órganos intermedios dependen del MED en términos de funciones, y de sus respectivos CTAR (y, por lo tanto, del PRES) en todo lo relacionado al presupuesto.

2.1.1. El subsistema educativo Lima-Callao

En este subsistema, el MED tiene funciones técnicas, reguladoras y administrativas. Además, se hace cargo del presupuesto y, por lo tanto, solventa los gastos de personal y la prestación de servicios en los centros educativos de Lima y Callao.

En el caso de la Dirección de Educación del Callao, ésta actúa directamente sobre los centros educativos que se encuentran bajo su jurisdicción. En el caso del departamento de Lima, existen 17 unidades ejecutoras (1 dirección regional y 16 USE) debido a la gran demanda de servicios educativos.



DEL = Dirección de Educación de Lima
DEC = Dirección de Educación del Callao
CC.EE = Centros educativos

2.1.2. El subsistema regional de educación

En el subsistema regional de educación, existen dos instancias responsables. Una es el MED, cuya función es diseñar la política educativa a nivel nacional y, otra, el PRES que administra el presupuesto del sector educación a través de los CTAR. Los órganos intermedios reconocidos por el MEF como unidades facultadas para ejecutar gastos (es

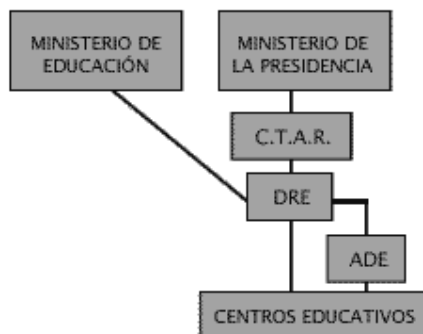
decir, las unidades ejecutoras) reciben asignaciones presupuestarias para financiar sus gastos y los de los centros educativos bajo su jurisdicción. Por ende, una dirección regional o USE depende del MED, en términos de funciones y para fines de formulación de políticas, y del CTAR (y por lo tanto del PRES y MEF) en términos de presupuesto.

Este sistema se ha caracterizado por su desorden y heterogeneidad organizacional⁷, lo que complica su administración y dificulta la coordinación entre las autoridades del sistema. La situación es más compleja en aquellos departamentos en los que coexisten en el mismo nivel una dirección regional y una dirección sub-regional, debido a que las direcciones sub-regionales coordinan directamente con sus CTAR para obtener y ejecutar su presupuesto y atender a los centros educativos bajo su jurisdicción. Además, no todas las USE o ADE son unidades ejecutoras y, por lo tanto, no cuentan con su propio presupuesto.

Esta situación ha dado lugar a muchos conflictos funcionales entre direcciones regionales y direcciones sub-regionales de educación con respecto a decisiones importantes, tales como la designación de los jefes de USE.⁸ También ha perjudicado los planes de coordinación entre órganos intermedios, pues los que son UE coordinan con sus CTAR y no con el MED la ejecución de sus presupuestos.

Estos son los siete modelos de organización educativa que se están aplicando actualmente en las regiones:

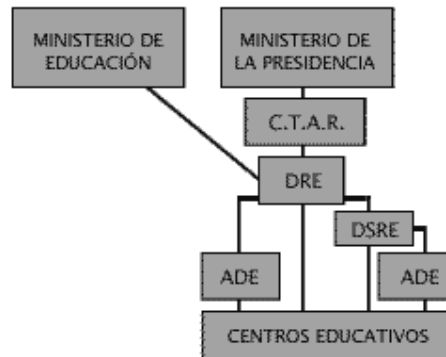
2.-Organización de NUEVE departamentos : Puno, Junín, Pasco, Ucayali, Lambayeque, Tumbes, Moquegua, Madre de Dios Y Tacna.



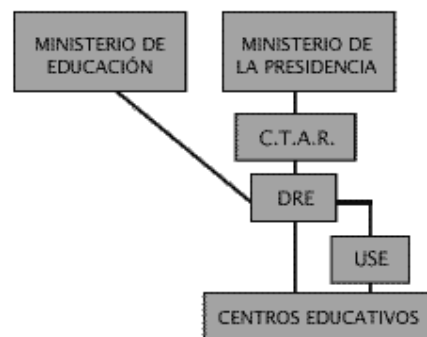
⁷ Gaviria, Lock, "El sistema educativo tiene dos jefes y muy poca coordinación", 2001.

⁸ El cargo de jefe de la USE es un puesto de confianza. Los nombramientos se realizan a través de las resoluciones supremas del MED. Sin embargo, los CTAR realizan estos nombramientos de manera irregular, argumentando que esta función les corresponde debido a que ellos están a cargo de la ejecución del presupuesto en cada sector del departamento.

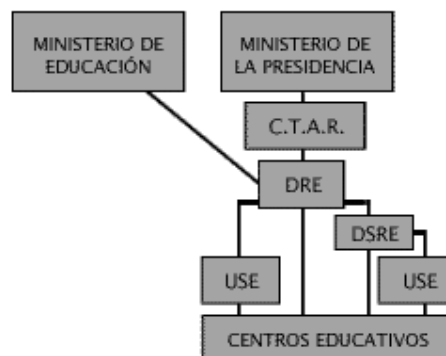
3.-Organización de CINCO departamentos :
Piura, Amazonas, Cajamarca, San Martín y Loreto.



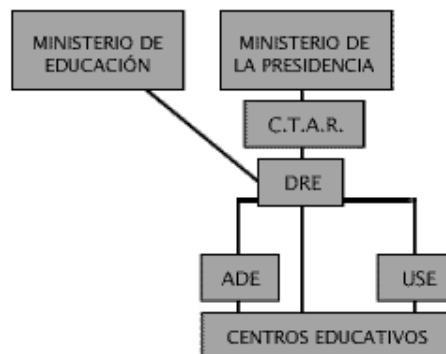
4.-Organización de DOS departamentos :
La Libertad y Arequipa.



5.-Organización de UN departamento :
Ica.



6.-Organización de TRES departamentos :
Cusco, Huancavelica y Huánuco.



gastos administrativos. Cabe mencionar que en el 2002, se crearon ocho UE en el sector.³

2.2. Sistema de gestión presupuestaria para el gasto público en educación

De acuerdo con la información del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), existen 26 sectores institucionales en Perú que reciben transferencias de recursos del gobierno central. Estos sectores (incluyendo el sector educación) desarrollan los presupuestos que el gobierno central les asignó a través del Sistema Nacional de Gestión Presupuestaria. Este sistema está regulado por la Ley de Presupuesto General que se publica cada año y por los lineamientos definidos por la Dirección Nacional de Presupuesto del MEF⁹, que establecen claramente las funciones de cada sector implicado en la preparación del presupuesto.

El presupuesto nacional tiene diferentes categorías para identificar los tipos de gastos, así como sus objetivos y fuentes de financiamiento. Estas categorías son: “función” (el máximo nivel de integración de las acciones del estado para el cumplimiento de sus funciones principales), “programa” (refleja las acciones independientes dentro de una función para alcanzar las metas y objetivos específicos), “grupo genérico de gastos” (permite ubicar los gastos en rubros generales, como planillas y beneficios, inversiones, bienes y servicios, entre otros) y “fuentes de financiamiento” (indican el origen de los recursos públicos que financian los gastos del Estado).

Según el artículo 17 de la Ley No. 27209, “Ley de Gestión Presupuestaria del Estado”, los pliegos presupuestarios¹⁰ como el MED y los CTAR deben establecer sus prioridades institucionales para el año fiscal en esta fase del presupuesto. Asimismo, deben proponer las metas presupuestarias que se considerarán en la preparación de su presupuesto, estimar los ingresos que esperan recaudar y determinar su demanda total de recursos de acuerdo a las funciones y servicios de su misión.

De acuerdo con el artículo 18 de la ley mencionada, el MED y los CTAR son responsables de comunicar los objetivos institucionales generales a sus respectivas UE. Además, el personal del CTAR coordina con el representante de las oficinas de presupuesto de la UE la preparación de los objetivos parciales y específicos para el año fiscal y la definición de las metas y gastos presupuestarios. Los presupuestos son elaborados de conformidad con los lineamientos del MEF. Estos lineamientos establecen que el presupuesto para el próximo año debe extrapolarse de la ejecución de recursos proyectados del período mayo-diciembre. Esto atribuye al proceso presupuestal un carácter excesivamente estático.

Adicionalmente, el sistema de preparación del presupuesto actual no deja en claro el destino final de los recursos, impidiendo así que los centros educativos de todo el país

³ Estas UE están ubicadas en los departamentos de Ayacucho, Huancavelica y Puno.

⁹ “Ley de Presupuesto del Sector Público” 2001 - Ley No 909.

¹⁰ Los pliegos presupuestarios son instituciones a cargo de cierta cantidad de unidades ejecutoras.

conozcan el monto de recursos que se les asignará según el próximo presupuesto anual. Además, esta falta de transparencia permite que las UE tengan total libertad en cuanto al destino de los recursos, no solo para la administración general de la entidad, sino también para los centros educativos bajo su jurisdicción.

Después de este proceso, se prepara el Proyecto de Presupuesto Institucional, el cual es enviado a la Dirección Nacional de Presupuesto Público del MEF para su evaluación. En esta etapa, el MEF se concentra en la evaluación de los proyectos de presupuesto elaborados por diferentes entidades presupuestarias y en la preparación de un proyecto de presupuesto consolidado, que debe ser autorizado por el Consejo de Ministros y enviado al Congreso para su aprobación.

Una vez que el congreso aprueba el presupuesto, la Dirección Nacional de Presupuesto Público envía el detalle del presupuesto a cada entidad presupuestaria especificando las UE, funciones, programas, subprogramas, grupos genéricos de gastos y fuentes de financiamiento, y establece “asignaciones trimestrales” a las diferentes entidades presupuestarias del sistema. Estas deben preparar la programación trimestral de gastos para todas las UE bajo su jurisdicción.¹¹

Una vez que esta fase concluye, el MEF prepara los presupuestos para cada una de las UE a través de la aprobación de “calendarios mensuales”, es decir, calendarios de gastos mensuales donde se detallan los grupos genéricos de gastos, funciones y programas a los que se destinaron sus gastos y fuentes de financiamiento. Los calendarios de gastos mensuales se comunican a las UE a través del SIAF¹². Así, cada unidad ejecutora sabrá el presupuesto que se le asignará para gastos mensuales y deberá informar sobre la ejecución de recursos mensualmente a través del sistema SIAF. Finalmente, el MEF, MED y los CTAR monitorean el desempeño presupuestario de las UE.

Es importante destacar que a pesar de que la UE no tiene poder de decisión sobre la asignación por función, programa y categoría genérica de gastos, sí tiene total libertad para distribuir los recursos dentro de una categoría genérica de gastos (conocida como categoría específica de gastos). En consecuencia, aunque la UE reciba un monto para “bienes y servicios” en el programa de Primaria, ésta tiene total libertad para distribuirlo como mejor le parezca entre categorías tales como: bienes de consumo, gastos de viaje, entre otros.

2.3. El gasto público en educación

A fin de asegurar la regularidad de los servicios escolares, el Estado realiza una serie de gastos en los siguientes rubros:

¹¹ A partir de este año, las diferentes direcciones regionales de cada sector (educación, salud, agricultura, entre otros) propondrán sus requerimientos presupuestarios a su respectivo sector (Decreto Supremo N° 001-2002 PCM).

¹² Las unidades ejecutoras pueden solicitar “extensiones de calendario” en caso de que el presupuesto asignado sea insuficiente para cumplir con sus obligaciones específicas. Para ello, deben enviar una solicitud a través de su pliego presupuestario, explicando las razones de la extensión a fin de que el MEF la evalúe.

- Planilla y beneficios (incluye pagos a los docentes y secretarios de los centros educativos y órganos intermedios).

- Bienes y servicios.
- Gastos de capital¹³.
- Materiales de enseñanza.
- Capacitación para docentes y directores.

Los primeros tres rubros de gastos se ejecutan de manera descentralizada, es decir, el MED se encarga de los centros educativos en Lima y los CTAR de los centros educativos en las regiones provinciales. Los otros dos rubros se ejecutan de manera centralizada por el MED.

Los recursos ejecutados anualmente para los centros educativos se registran en el Presupuesto como Función 09: Educación y cultura. Para el 2001, el presupuesto total para esta función fue S/. 5 397 millones.

Tabla 4. Presupuesto 2001– Principales programas incluidos en la función Educación y Cultura

	S/.	%
Educación Inicial	425 099 805	7,8
Educación Primaria	1 860 581 553	34,4
Educación Secundaria	1 453 595 882	26,9
Educación	961 816 215	17,8
Administración general ⁽¹⁾	361 307 007	6,6
Otros programas	335 338 624	6,2
Total	5 397 739 086	100,0

(1) Incluye los gastos administrativos de los órganos intermedios.

Fuente: SIAF

Como ya se ha señalado, el MEF destina el presupuesto correspondiente a cada UE no sólo a niveles de función y programa, sino también al nivel de grupo genérico de gastos. De acuerdo con las clasificaciones de gastos preparadas por el MEF, existen 10 grupos genéricos de gastos, cinco de los cuales corresponden a la ejecución de recursos públicos en programas de educación (“planilla y beneficios”, “bienes y servicios”, “otros gastos actuales”, “inversiones” y “otros gastos de capital”).

¹³ Los gastos relacionados con reparaciones menores y pintura se consideran funciones regulares de los centros educativos. La construcción de nueva infraestructura está a cargo del Instituto Nacional de Infraestructura Educativa y de Salud (INFES) y en algunos casos de los CTAR, entre otras instituciones.

Tabla 5. Presupuesto 2001– Programas educativos desarrollados en los centros educativos por grupo genérico de gasto
(En nuevos soles)

	<i>Educación Inicial</i>	<i>Educación Primaria</i>	<i>Educación Secundaria</i>
Planilla y beneficios	335 218 808	1 666 377 670	1 334 771 495
Bienes y servicios	53 073 688	99 079 862	70 374 403
Otros gastos actuales	125 920	646 034	533 580
Inversiones	35 300 902	90 813 178	36 527 905
Otros gastos de capital	1 380 487	3 664 809	11 388 500
Total	425 099 805	1 860 581 553	1 453 595 883

Fuente: SIAF

Tabla 6. Presupuesto 2001– Programas educativos desarrollados en los centros educativos por grupo genérico de gasto
(Porcentajes)

	<i>Educación inicial</i>	<i>Educación Primaria</i>	<i>Educación Secundaria</i>
Planilla y beneficios	78,9	89,6	91,8
Bienes y servicios	12,5	5,3	4,8
Otros gastos actuales	0,0	0,0	0,0
Inversiones	8,3	4,9	2,5
Otros gastos de capital	0,3	0,2	0,8
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: SIAF

2.3.1. Principales tipos de gastos

— Planilla y beneficios

Son los pagos efectuados al personal en actividad del sector gubernamental, así como los beneficios y los cargos sociales pagados por los empleadores. En el sector educación, estos gastos se destinan principalmente al pago de los docentes del centro educativo. Cabe destacar que una gran porción del presupuesto del sector corresponde a la planilla de los programas de Educación Primaria y Secundaria.

Los docentes pueden ser permanentes (personal nombrado) o temporales (personal contratado). Los docentes permanentes están incluidos en el Cuadro para la Asignación de Personal (CAP), mientras que los docentes temporales ocupan plazas vacantes provisionales o de otro tipo y son contratados cuando la demanda aumenta, siempre que se disponga de suficientes fondos.

La UE es la encargada de pagar al personal del centro educativo y de contratar personal adicional para las plazas vacantes creadas por el MED. Sin embargo, la creación de plazas para personal nombrado es un proceso complicado. Los centros educativos deben presentar una solicitud de personal a la USE o ADE correspondiente, quien luego la transmite a la dirección regional de educación. Si se aprueba en este nivel, se envía al

MED, quien, tomando en cuenta las limitaciones del presupuesto y las opiniones de su Oficina de Personal, decide si deben crearse o no nuevas plazas.

Los sueldos se determinan en función a los niveles y categorías de enseñanza, y en proporción a la cantidad de horas trabajadas por semana. Adicionalmente, el sistema incluye la aplicación de ciertos beneficios al sueldo básico, que se otorgan por razones específicas (cargo de director, trabajo en áreas rurales y en las llamadas zonas de emergencia).

A fin de mejorar el sistema de pagos, el gobierno de transición¹⁵ aprobó el Decreto Supremo N° 011-2001-ED que autoriza al MED a determinar todas las normas y lineamientos relacionados con los sueldos y salarios, y el procesamiento de la planilla. Aunque se estableció un nuevo sistema de pago de empleados para evitar la confusión legal y eliminar la ambigüedad de las normas, sólo se ha puesto en marcha en siete departamentos (incluyendo Piura y Cusco). No parece haber mucho interés en expandirlo a otros departamentos debido, principalmente, el alto costo que implica el nuevo sistema.

— *Bienes y servicios*

Las operaciones regulares de los centros educativos implican diversos gastos, como bienes, viáticos, servicios públicos (agua, electricidad y teléfono), servicios de mantenimiento de instalaciones, o servicios prestados por personas naturales o jurídicas como parte de los programas educativos, tales como las “animadoras” en los programas de Educación Inicial.⁴

Para flexibilizar la administración de los recursos, el MEF asigna un monto determinado para este rubro general de gastos que la UE utiliza según sea necesario.

— *Capital*

Los gastos generales de capital constituyen el tercer rubro de gasto más importante de las operaciones regulares en los centros educativos. Este grupo incluye fondos destinados a la adquisición de maquinaria y equipo, tales como computadoras e impresoras, muebles de oficina y la reparación y mantenimiento de las instalaciones de los centros educativos. En el 2001, sólo las oficinas ejecutoras de Lima recibieron fondos para estos tipos de gastos. En las regiones provinciales, las unidades ejecutoras no pudieron invertir en bienes de capital o realizar trabajos relacionados con las

¹⁵ Gobierno de transición se refiere a la administración del presidente Valentín Paniagua, quien asumió el poder después de la dimisión de Alberto Fujimori.

⁴ En los programas de Educación Inicial, no existen docentes oficiales sino “animadoras” que no son registradas en la planilla oficial. Sus sueldos salen de la categoría de propinas, dentro del rubro de bienes y servicios. Esto explica porqué en el desglose del presupuesto de educación, la categoría de planilla para el programa de Inicial registra cifras mucho menores que en los programas de Primaria y Secundaria.

instalaciones y su mantenimiento en los centros educativos bajo su jurisdicción. Si lo hicieron, sus gastos se registraron bajo una línea de gasto diferente.¹⁶

Aunque las UE regionales no reciben fondos para realizar inversiones de capital en los centros educativos, los CTAR —que, en teoría, no cuentan con recursos para los centros educativos— han reservado fondos especiales para adquirir bienes de capital para los centros educativos y realizar tareas de mantenimiento y reparación a través de sus proyectos de inversión. No todos los CTAR tienen recursos para desarrollar estos tipos de programas. Para obtener estos fondos, primero tienen que solicitarlos ante el Ministerio de Economía y Finanzas, donde la División de Inversión realiza un análisis de factibilidad. Sin embargo, no existen criterios claros para determinar cuántos centros educativos pueden beneficiarse de dichos proyectos de inversión.

— *Materiales educativos*

Los gastos en material educativo y capacitación de docentes son realizados de manera centralizada por el Ministerio de Educación (especialmente en los centros educativos con secciones de Educación Primaria). Estos se realizan a través del programa de Mejora de la Calidad en Educación Primaria (MECEP) y los proyectos Educación Básica para Todos.

En lo concerniente a los materiales educativos, el MECEP distribuye anualmente cuadernos de trabajo, guías para los docentes, textos escolares, colecciones de biblioteca para la clase y juegos de materiales didácticos, tal como se presenta a continuación:

- Cuadernos de trabajo: anualmente, cada alumno recibe dos cuadernos de trabajo, uno de Matemática y otro de Lenguaje. Estos materiales didácticos se entregan personalmente a cada alumno sin costo alguno. Se distribuyen, aproximadamente, ocho millones de cuadernos de trabajo al año.
- Guías para los docentes: cada docente recibe una guía para los cursos que enseña, además de los cuadernos de trabajo arriba mencionados.
- Textos escolares: éstos se distribuyen a las bibliotecas de los centros educativos como material de referencia.
- Colecciones de biblioteca: una para cada clase. Hasta la fecha sólo se han distribuido una vez.
- Juegos de materiales didácticos, que no sean materiales impresos. Al igual que en caso anterior, hasta la fecha sólo se han distribuido una vez.

El MECEP elabora un programa de distribución de materiales basándose en las estadísticas disponibles de los centros educativos. Contrata empresas privadas sobre una base competitiva para que distribuyan estos materiales entre las divisiones regionales

¹⁶ El organismo ejecutor puede beneficiarse de las transferencias de recursos en dinero sólo en lo que respecta a los gastos de mantenimiento y restauración. Los centros educativos deben informar sobre el uso de esos fondos.

quienes las distribuyen a las unidades regionales (USE o ADE) dentro de su jurisdicción, y éstas, a su vez, las distribuyen a los centros educativos.

— *Actividades de capacitación de docentes y directores*

La capacitación se brinda a través del Plan Nacional de Capacitación para Docentes de Escuelas Públicas del Ministerio de Educación (PLANGED) y el Plan Nacional de Capacitación Docente (PLANCAD). Se contrata a proveedores de servicios especializados que brindan capacitación en cada área geográfica. Se asumen los gastos de movilidad y viáticos de los participantes que vienen de áreas remotas a fin de asegurar su asistencia.

Adicionalmente, el Ministerio de Educación ofrece capacitación en áreas rurales a través de muchos otros programas en curso, incluyendo el Programa Especial para Centros Educativos de Frontera (PECEF) puesto en marcha por la Unidad de Defensa Nacional (UDENA) y el Proyecto de Red de Centros Educativos Rurales desarrollado por la Unidad de Descentralización de Centros Educativos (UDECE).

2.4. La ayuda de otras organizaciones en los gastos de educación

Los centros educativos reciben recursos no sólo del Ministerio de Educación, los CTAR y las UE del sector, sino también de varias organizaciones. Sin embargo, es difícil obtener cifras sobre este tipo de asistencia, debido a que parte de esta asistencia consiste en ayuda no monetaria y la otra en donaciones.⁵

Entre las organizaciones que brindan respaldo a los centros educativos se encuentran los gobiernos municipales. La mayoría de sus contribuciones son en especies y están destinadas principalmente a mejorar el equipo y las instalaciones del centro educativo. Cabe destacar que el apoyo del gobierno local es voluntario y, por lo tanto, no existen normas que determinen qué centros educativos recibirán este tipo de apoyo.

Los centros educativos también reciben apoyo de organizaciones no gubernamentales internacionales que patrocinan programas y proyectos educativos. Tal como en el caso anterior, su cooperación se centra en el equipo e infraestructura del centro educativo y ocasionalmente en el desarrollo de capacidades de docentes.

2.4.1. La contribución de las asociaciones de padres de familia

Los hogares constituyen otra fuente importante de financiamiento tanto para los centros educativos públicos como privados, a través de sus respectivas asociaciones de padres de familia, que el Decreto Supremo 020-98 ED reconoce como organizaciones sociales que pertenecen al sistema educativo. Su participación consiste principalmente en

⁵ En algunos casos, las organizaciones de la sociedad civil que brindan este tipo de asistencia ni siquiera son registradas

administrar las contribuciones de los hogares y establecer las prioridades para sus respectivos centros educativos. Estas organizaciones recaudan fondos a través de contribuciones y actividades sociales. Los fondos se utilizan para adquirir bienes de consumo y capital, o para el mantenimiento y reparación de los centros educativos y de sus instalaciones. Ocasionalmente, se usan para contratar docentes.

Su participación en la administración de los recursos que la agencia intermediaria correspondiente destina a los centros educativos depende de si los funcionarios del centro educativo desean incluirlos y de la presión de los hogares para que lo hagan. Adicionalmente, las asociaciones de padres de familia (APAFA) cumplen una función importante en la supervisión del desempeño de los docentes y directores de los centros educativos. Los padres de familia tuvieron un papel fundamental en la denuncia de irregularidades en las operaciones de los centros educativos y en la supervisión del uso apropiado de bienes de consumo o de capital obtenido de las UE, CTAR u otras organizaciones, y en algunos casos, han presionado a las autoridades para destituir a directores y docentes.¹⁷

Sin embargo, los mismos padres de familia también han presentado muchas denuncias de malversación de fondos, falta de transparencia y de rendición de cuentas de las APAFA.¹⁸

La asociación no es la única forma en que los padres participan en el financiamiento de la educación de sus hijos. Estudios recientes¹⁹ han demostrado que los gastos actuales de los hogares en educación, por alumno de nivel primario, alcanzan el 50% de los gastos por alumno del Estado.

2.4.2 Los ingresos recaudados por los centros educativos

Algunos centros educativos han creado sus propios flujos de ingresos entregando en concesión restaurantes o quioscos, vendiendo uniformes escolares y franquicias de emblemas, alquilando instalaciones, etcétera. Los ingresos se utilizan generalmente para sufragar gastos no relacionados con la planilla como muebles para el centro educativo, y mantenimiento y remodelación de las instalaciones.

Cada centro educativo determina cómo utilizar sus fondos de manera más eficaz, usualmente a través de un comité conformado por el director, los docentes y los padres de familia. Sólo las escuelas que generan sus propios recursos mantienen registros de los ingresos y gastos e informan a las organizaciones intermediarias y padres sobre cómo se están empleando esos fondos.

¹⁷ Informe preparado por Elena Conterno para este estudio.

¹⁸ Jaime Saavedra et al. "El financiamiento de la educación pública en el Perú: el rol de las familias", 2001.

¹⁹ Ibid.

2.5. Las transferencias en educación

Tal como se mencionó anteriormente, ciertos organismos de nivel intermedio que el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) clasifica como UE ejecutan gastos públicos en educación. En consecuencia, el sistema educativo actual consta de dos fases en la transferencia de recursos a los centros educativos: las transferencias del gobierno central a las UE, y las transferencias de estas últimas a los centros educativos.

2.5.1. Del gobierno central a la UE

Las transferencias a las UE dependen de los presupuestos establecidos por el MED y los sectores del CTAR. En estos casos, el MEF comunica a cada unidad su asignación trimestral y transfiere los recursos mensualmente. Las transferencias del MEF indican claramente la función, programa y clase genérica del gasto en el que se incurrirá. De esta manera, se informa a las UE sobre los recursos disponibles mensualmente. Durante la fase de ejecución del presupuesto, los CTAR y el MED supervisan el uso apropiado de los fondos transferidos a la UE.

2.5.2. De la UE al centro educativo

Las UE son responsables de realizar labores administrativas y, por lo tanto, de ejecutar los recursos públicos que el MEF asigna a los centros educativos dentro de su jurisdicción. Como ya se mencionó anteriormente, los recursos están a disposición de las UE y éstas no tienen influencia alguna sobre el monto asignado por función, programa y clase genérica de gasto. Sin embargo, la UE tiene total facultad y autonomía para subdividir la clase de gastos genéricos en categorías específicas de gastos.

A continuación, describimos cómo cada unidad ejecutora emplea sus recursos para satisfacer las necesidades principales de gastos de los centros educativos.

— Planilla y beneficios

Las UE pagan mensualmente la planilla del centro educativo (docentes y personal de otro tipo), incluyendo a los empleados nombrados y contratados. La oficina de pagos de planilla elabora la lista para cada centro educativo y paga a los empleados ya sea mediante un depósito directo a cuenta o la emisión de un cheque.

La UE puede contratar a docentes temporales si prueba que existe una demanda educativa insatisfecha. En el proceso de contratación, la unidad ejecutora recibe las solicitudes de los centros educativos y, previa evaluación del Área de Personal y Pedagogía de la UE, contrata personal sobre la base de las normas establecidas por el MED para estos procesos. Finalmente, la UE tiene que comunicar al MED y CTAR (en regiones) el número total de empleados contratados bajo esta modalidad. Cabe añadir que los procesos de contratación no se llevan a cabo durante los primeros meses del año, razón por la cual algunos docentes reciben sus pagos con meses de retraso.

Se han detectado irregularidades en los procesos de contratación de personal docente. Cada año, el MED, el CTAR y la UE reciben innumerables denuncias según las cuales algunos docentes se habrían beneficiado del proceso de contratación a cambio de favores de distinta naturaleza.

Con relación a los sistemas que la unidad ejecutora emplea para verificar la asistencia y puntualidad del personal del centro educativo, no existen criterios homogéneos para realizar la evaluación. Esta labor incluye desde la verificación *in situ* del personal docente, a través de visitas periódicas, hasta la revisión general de la información sobre la asistencia y puntualidad del personal que el director de cada centro educativo entrega a la UE. Sin embargo, estos sistemas no son lo suficientemente eficaces para detectar irregularidades debido a que las visitas son esporádicas y el sistema actual de pagos es muy complejo como para ejercer el control. Así, se han detectado algunos casos en los que docentes de áreas urbanas recibieron beneficios correspondientes a docentes de zonas rurales o en los que docentes fallecidos siguieron recibiendo sus sueldos.

No existe un procedimiento homogéneo de pago de sueldos a docentes y a otros trabajadores del centro educativo. Generalmente, los trabajadores nombrados reciben sus sueldos a través de depósitos a sus cuentas bancarias, mientras que los trabajadores contratados reciben un cheque. En el último caso, los trabajadores recogen sus cheques de las oficinas de la UE (donde también firman la planilla), o el director recoge la planilla y los cheques en la UE y los entrega personalmente a los trabajadores, quienes deben firmar la planilla de pago. Posteriormente, se devuelve la planilla a la UE.

— *Bienes y servicios*

Los gastos de la UE en materiales de oficina y limpieza recaen en programas específicos de educación (Primaria, Secundaria, Inicial y otros tipos de educación) y en la clase genérica de gastos “artículos de consumo”. Si una UE adquiere útiles de escritorio para un centro de Educación Primaria, debe registrar el gasto dentro del programa de Educación Primaria, clase genérica de gastos “bienes y servicios”, y clase específica de gastos “artículos de consumo”.

Las oficinas de suministro y almacén generalmente adquieren artículos por adjudicación directa para gastos menores. Para gastos mayores, se puede recurrir tanto a este procedimiento como a la licitación pública.

Cabe destacar que no se ha establecido ningún criterio estándar para determinar qué tipos de bienes pueden ser adquiridos por las UE. Para decidir el tipo de compra, la UE evalúa las necesidades de los centros educativos de acuerdo a varios criterios. En algunos casos, los bienes adquiridos son los que los centros educativos han solicitado a la UE. En otros casos, las UE deciden arbitrariamente qué artículos comprar. Generalmente, los centros educativos de un mismo programa reciben los mismos tipos de bienes.

No todas las UE utilizan los mismos criterios de distribución de los bienes. Algunas preparan programas de distribución previos, mientras que otras se basan en las solicitudes del centro educativo. En el último caso, es muy probable que estos bienes se distribuyan sólo a algunos centros educativos.

Las UE no utilizan regularmente los fondos de transferencia para transportar los artículos de consumo a los centros educativos. En la mayoría de los casos, el centro educativo cubre los costos de transporte con sus propios fondos o los de su respectiva APAFA. Cuando el director o representante de un centro educativo recoge los artículos asignados a su centro educativo, firma un documento que certifica la entrega (PECOSA) y que detalla los artículos, las cantidades respectivas y la fecha de entrega. Un problema es que, debido a la distancia existente entre algunos centros educativos y la UE (que implican altos costos de transporte), frecuentemente los centros educativos no pueden recoger los bienes asignados.

Los servicios públicos (electricidad, agua y teléfono) constituyen otra fuente de gasto importante para los centros educativos. Estos se incluyen bajo el rubro específico de gastos “tarifas por servicios generales”, que figura dentro de la clase general “bienes y servicios”. La decisión de pagar estos servicios depende de cada UE, pues no existe ninguna regulación específica que los obligue a hacerlo. Recién a partir de este año, se creará una regulación que establecerá que el pago de dichos servicios se deberá realizar con fondos de la UE y no de las APAFA. Si bien existen UE que efectúan estos pagos, generalmente estos incluyen agua y electricidad, pero no el servicio telefónico. Además, la mayoría de unidades ejecutoras no paga los servicios públicos de todos los centros educativos que cuentan con estos servicios.

Además de los gastos arriba mencionados, las UE realizan varias tareas de monitoreo y supervisión de los programas de enseñanza de los centros educativos a través de las visitas de campo realizadas por sus unidades de gestión pedagógica. Supervisan el cumplimiento de los programas de estudio del centro educativo, el desempeño de sus directores y profesores (incluyendo la asistencia y puntualidad del personal de los centros educativos) y el uso de bienes de consumo y capital. La frecuencia de dichas visitas dependerá de la decisión de la unidad de supervisar el trabajo de los centros educativos. Sin embargo, estas visitas también ocasionan varios gastos, tales como transporte, viáticos y refrigerio para los funcionarios encargados de la inspección. Estos gastos se consignan en los rubros específicos “combustible y lubricantes”, “viáticos y asignaciones” y “refrigerio”.

— *Bienes de capital*

Algunas UE también cuentan con recursos suficientes para adquirir bienes de capital para los centros educativos, incluyendo computadoras y muebles. El año pasado, el MEF, sujeto a medidas de austeridad, aprobó solamente los presupuestos de bienes de capital para las UE de Lima. Las UE registran estas adquisiciones bajo un programa de educación, dentro de la clase genérica de gastos correspondiente “otros gastos de capital”. Generalmente, se compran bienes de capital una o dos veces al año a través de

un sistema de adjudicación directa. No existen criterios homogéneos para definir los tipos de bienes que la unidad ejecutora puede adquirir, ni el período del año en que éstos pueden adquirirse. Ocasionalmente, la decisión de adquirir determinados bienes dependerá del Área de Gestión Pedagógica de la UE, mientras que en otras instancias dependerá de lo que los centros educativos soliciten.

No existen criterios homogéneos entre las UE para la entrega de bienes. Algunos preparan programas de entrega por anticipado, mientras que otros se basan en las solicitudes de algunos centros educativos. Generalmente, las UE cubren los gastos de entrega debido al gran tamaño y valor de los bienes de capital.

— *Gastos administrativos*

Las UE reciben transferencias para cubrir sus gastos administrativos y los de los organismos intermedios ubicados dentro de su jurisdicción. Estos gastos se ejecutan a través del Programa de Administración General. Comprenden principalmente las planillas de las UE y de los organismos intermedios, la adquisición de artículos de consumo y bienes de capital, y el mantenimiento de instalaciones y equipos. Las UE sostienen que sus gastos administrativos están sujetos a aumentos constantes, lo que origina que, erróneamente, esos gastos se registren bajo un determinado programa de educación.

Al igual que los centros educativos, las UE también tienen trabajadores nombrados y contratados. Cada trabajador ocupa una plaza en el cuadro de distribución de personal. Adicionalmente, las UE pueden contratar personal para que trabaje de manera independiente, descartando así una relación laboral entre el empleado y el Estado. Este tipo de remuneración se registra en el Programa de Administración General, bajo el rubro general de gastos “bienes y servicios” y la clase específica “servicios no personales”.

Para la compra de bienes de consumo y capital, las UE realizarán concesiones similares a las realizadas para los centros educativos. Al igual que en los centros educativos, la decisión sobre qué bienes adquirir y cuando hacerlo dependerá de las necesidades estimadas de cada UE.

Finalmente, otros gastos importantes de la UE, dentro de este programa, están relacionados con el mantenimiento y reparación de las instalaciones y equipos de las UE. Estos gastos se registran bajo la clase específica “contratación de servicios externos”.

3. Los CTAR y su función como unidades ejecutoras en educación

3.1. Panorama general

Los consejos de Administración regional (CTAR) se crearon durante el gobierno de Alberto Fujimori, para cada uno de los 24 departamentos del país (incluyendo la

provincia del Callao). Inicialmente, los CTAR estuvieron bajo la responsabilidad de la Presidencia del Consejo de Ministros para fines presupuestarios, pero posteriormente pasaron a la jurisdicción del Ministerio de la Presidencia (PRES).

En muchos casos, si bien los presupuestos sectoriales son canalizados a través del CTAR competente, no son ejecutados por este último. Sin embargo, aunque el CTAR es la autoridad responsable de la presentación del presupuesto (pliego presupuestario), la UE es la encargada de ejecutar los recursos (con algunas excepciones). Sin embargo, el CTAR desempeña un papel fundamental en la presentación de las propuestas sectoriales de presupuesto ante el gobierno central.

Cada año, el CTAR traza las metas generales a nivel departamental por sector. Luego, solicita que cada unidad ejecutora (de los diferentes sectores, incluyendo el de educación) envíe sus requerimientos presupuestarios proyectados para el siguiente año calendario de acuerdo a las metas a nivel departamental establecidas de conformidad con ciertos lineamientos. Por ejemplo, las UE del sector educación deben basar sus cifras de planilla en el monto anualizado de los gastos de planilla de junio del año previo.

El CTAR combina los presupuestos de cada UE en un solo presupuesto a nivel departamental. Simultáneamente, el MEF informa al CTAR su límite de gastos. En este punto, el CTAR, en estrecha colaboración con cada UE, modifica el presupuesto inicial a fin de asegurar que no se sobrepase el límite de gastos. Posteriormente, se envía un presupuesto revisado al MEF para su aprobación. Una vez que el presupuesto es aprobado por el MEF, el CTAR ya no participa directamente en la ejecución de recursos, que se asignaron a cada unidad ejecutora.

No obstante, el CTAR también es una unidad ejecutora en el sentido de que ejecuta los recursos correspondientes al sector educación como parte de una estrategia global de inversión para el sector (bienes de capital y construcción y mantenimiento de la infraestructura). Las UE subordinadas ejecutan directamente los gastos de planilla y de bienes y servicios.

Aunque los CTAR no tienen una estructura interna estándar, incluyen una oficina principal (Presidencia y una o más secretarías) y oficinas especializadas en planificación, desarrollo presupuestal e institucional, administración (contabilidad, personal, soporte, sistemas y administración documentaria), control interno, inversiones, supervisión de operaciones y unidades descentralizadas.

Como parte de este estudio, el equipo de investigación visitó cinco CTAR (Ancash, Arequipa, Cajamarca, Cusco, y Piura), lo que reveló que, en general, los consejos están organizados de manera similar aunque difieren en tamaño y presupuesto.

Tabla 7. Características del CTAR

<i>CTAR</i>	<i>Personal total 2001</i>	<i>Presupuesto para gastos</i>
-------------	----------------------------	--------------------------------

		<i>administrativos 2001 (S/.)</i>
Ancash	365	10 530 103
Arequipa	241	4 581 921
Cajamarca	152	4 887 097
Cusco	222	13 200 000
Piura	398	21 408 736

Fuente: Encuestas a los CTAR, 2002.

3.2. Programa de inversión: infraestructura y bienes de capital

Técnicamente, los CTAR también son UE para los sectores salud, educación, agricultura, y transporte y ejecutan recursos relacionados con la inversión. En el caso específico del sector educación, estos recursos se destinan principalmente a la construcción y mantenimiento del centro educativo así como a la adquisición de bienes de capital (escritorios, computadoras, entre otros).

Cada año, la oficina de Presupuesto y Planificación de cada CTAR departamental desarrolla un plan de inversión en educación con la ayuda de los centros educativos y UE a su cargo. Los cinco CTAR que visitamos informaron que estos planes estratégicos se desarrollan, teniendo en consideración lo siguiente²¹:

- Solicitudes del centro educativo
- Solicitudes de la unidad ejecutora subordinada
- Necesidades generales de la población

En algunos casos, los mismos centros educativos envían directamente al CTAR la información sobre sus requerimientos; en otros casos esta información es canalizada a través de UE subordinadas (direcciones generales, USE y ADE). En consecuencia, existe muy poca uniformidad en cuanto a los canales a través de los cuales los CTAR reciben información sobre los requerimientos del centro educativo, y el método utilizado para determinar las necesidades generales de la población no es muy claro.

Estos planes estratégicos anuales y los requerimientos de recursos son enviados al MEF para su aprobación. La siguiente tabla presenta los presupuestos de inversión para el sector educación asignados a cada uno de los cinco CTAR que visitamos en el año calendario 2001. La última columna de la tabla indica el uso que se le dio a estos recursos de inversión según lo informara el mismo CTAR.

²¹ Esta es la manera en que los CTAR determinan los planes estratégicos para su jurisdicción; otros son los criterios que se utilizan para asignar recursos a un centros educativos específico (como el número de profesores, alumnos, pobreza, etcétera). Este tema se abordará más adelante.

4. Las unidades ejecutoras

4.1. Panorama general

Tal como se mencionó en el capítulo 2, existe escasa homogeneidad entre las unidades ejecutoras (UE) del sector educación en el Perú. De hecho, existen ocho modelos organizacionales para el sector de educación y aunque existen algunas similitudes entre estos esquemas organizacionales, también existen diferencias importantes.

En Lima, la Dirección de Educación y las 17 unidades de servicios educativos (USE) son unidades ejecutoras que cuentan con un presupuesto y con la facultad para ejecutarlo. En el resto del país, existen siete modelos según los cuales las direcciones regionales de educación, las direcciones sub-regionales de educación, las unidades de servicios educativos (USE) y las asociaciones para el desarrollo educativo (ADE) pueden ser unidades ejecutoras.

Los modelos organizacionales y las jurisdicciones de los siete departamentos incluidos en nuestra muestra también varían considerablemente. El departamento de Ancash es un ejemplo de una estructura pesada conformada por muchas USE que funcionan como unidades ejecutoras, cada una a cargo de un número relativamente pequeño de centros educativos. En el otro extremo, Arequipa cuenta con sólo una sola UE, la Dirección Regional, que tiene a su cargo de la ejecución de recursos para todos los centros educativos del departamento.

Las responsabilidades de una UE del sector educación incluyen, entre otras:

- Preparación de un presupuesto para su presentación
- Distribución del presupuesto asignado
- Asignaciones para los docentes
- Funciones pedagógicas
- Supervisión
- Compra y distribución de bienes y servicios
- Funciones administrativas generales

Considerando las diferencias organizacionales mencionadas, es natural que no se pueda definir a una UE típica. En las siguientes tablas, presentamos algunas estadísticas descriptivas que ayudan a ilustrar las similitudes y diferencias entre las UE de la muestra de este estudio.

La siguiente tabla presenta la desagregación del presupuesto administrativo y del presupuesto de Educación Primaria para las 25 unidades ejecutoras en la muestra. En promedio, el presupuesto administrativo (presupuesto de operación de la unidad ejecutora) está equitativamente distribuido entre los gastos de planilla y de bienes y servicios, a excepción de Ancash (donde la planilla reporta gastos dos veces mayores

que los bienes y servicios) y Lima (donde los gastos en planilla llegan a la mitad de los gastos en bienes y servicios). Por otro lado, el desglose del presupuesto para Educación Primaria es bastante diferente. Las cifras revelan que una porción importante del presupuesto asignado está destinado a gastos de planilla. El pequeño monto restante es asignado a bienes y servicios.

Tabla 8. Gastos de la unidad ejecutora por categoría, 2001
(En porcentajes)

	Administración %			Primaria %		
	Planilla	Bienes y servicios	Otros	Planilla	Bienes y servicios	Otros
Total	49,2	47,0	3,7	96,5	3,1	0,3
Ancash	68,5	29,9	1,5	98,9	1,0	0,0
Dirección Reg. de Ancash	72,5	26,2	1,3	98,9	1,0	0,0
USE Aija	74,0	26,0	0,0	98,0	1,9	0,1
USE Carlos Fitzcarrald	69,2	28,5	2,3	98,6	1,3	0,0
USE Huari	77,2	22,8	0,0	98,8	1,1	0,1
USE Pomabamba	74,1	24,5	1,4	98,9	1,1	0,0
USE Santa	42,5	53,5	4,0	99,4	0,6	0,1
USE Huarmey	73,3	26,0	0,8	97,9	2,1	0,0
Cajamarca	44,5	53,3	2,3	99,8	0,2	0,0
Dirección Sub-Reg. de Chota	52,8	45,1	2,1	99,8	0,1	0,0
Dirección Sub-Reg. de Cutervo	29,1	67,4	3,4	99,8	0,2	0,0
Dirección Sub-Reg. de Jaén	41,8	56,2	2,0	99,7	0,3	0,0
Piura	59,9	39,7	0,5	99,8	0,2	0,0
Dirección Sub-Reg. de Luciano Castillo	59,9	39,7	0,5	99,8	0,2	0,0
Lima	28,8	63,6	7,6	92,8	6,5	0,7
USE Barranca	25,8	61,7	12,6	91,8	6,6	1,7
USE Huaura	26,5	63,8	9,6	90,6	8,5	0,9
USE Huaral	9,0	82,1	9,0	88,7	8,5	2,8
USE Cañete	23,7	64,3	12,0	94,1	5,3	0,6
USE Canta	27,9	53,0	19,1	69,5	21,7	8,7
USE San Juan de Miraflores	33,8	58,4	7,8	93,2	6,2	0,7
USE San Juan de Lurigancho	38,4	55,1	6,6	94,0	5,6	0,4
USE San Martín de Porras	34,4	60,6	5,1	94,1	5,5	0,4
USE Cercado	24,9	70,4	4,7	93,2	6,5	0,3
USE San Borja	32,4	63,4	4,2	91,4	7,6	1,0
USE Vitarte	30,8	65,5	3,7	93,3	6,3	0,4
Loreto	67,7	29,3	3,0	98,6	1,4	0,0
Dirección Sub-Reg. De Alto de Amazonas	67,7	29,3	3,0	98,6	1,4	0,0
Arequipa	49,6	49,6	0,7	99,0	1,0	0,0
Dirección Reg. de Arequipa	49,6	49,6	0,7	99,0	1,0	0,0
Cusco	70,0	27,4	2,6	99,8	0,2	0,0
Dirección Reg. de Cusco	70,0	27,4	2,6	99,8	0,2	0,0

Fuente: Encuesta a las unidades ejecutoras, 2002

4.2. El personal de la UE

Como se mencionó anteriormente, las unidades ejecutoras varían en tamaño y en el ámbito de sus jurisdicciones. La variabilidad en los perfiles de su personal refleja esta heterogeneidad.

Tabla 9. Perfil del personal de las unidades ejecutoras

	<i>Total Personal</i>		<i>Desglose del personal (% de total de empleados) 1/</i>			
	<i>Por cada 100 CE</i>	<i>Por cada 100 docentes</i>	<i>Nombrados</i>	<i>Contratados</i>	<i>Ofic. de Adquisiciones</i>	<i>Ofic. de personal</i>
Total Nacional	14	2	46	38	9	11
Ancash	19	2	53,1	46,3	5,9	10,2
Dirección Reg. de Ancash	30	4	45,2	54,8	5,5	6,8
USE Aija	40	11	14,3	85,7	4,8	9,5
USE Carlos Fitzcarrald	14	3	65,0	25,0	5,0	10,0
USE Huari	9	3	44,4	55,6	4,4	2,2
USE Pomabamba	28	7	68,8	31,3	3,8	7,5
USE Santa	13	1	69,8	30,2	13,2	15,1
USE Huarney	59	3	34,4	65,6	3,1	28,1
Cajamarca	5	2	71,2	23,7	9,6	14,1
Dirección Sub-Reg. de Chota	6	2	80,3	19,7	4,5	4,5
Dirección Sub-Reg. de Cutervo	3	1	66,7	29,2	4,2	16,7
Dirección Sub-Reg. de Jaén	5	2	63,6	25,8	16,7	22,7
Piura	7	NA	71,6	20,3	10,8	9,5
Dirección Sub-Reg. de Luciano Castillo	7	NA	71,6	20,3	10,8	9,5
Lima	32	2	42,6	49,9	9,1	12,4
USE Barranca	35	4	5,5	85,5	7,3	5,5
USE Huaura	30	3	32,0	60,0	4,0	12,0
USE Huaral	46	3	8,5	84,5	12,7	19,7
USE Cañete	7	1	22,7	77,3	27,3	50,0
USE Canta	70	13	5,4	81,1	8,1	8,1
USE San Juan de Miraflores	51	2	46,6	45,2	13,7	8,2
USE San Juan de Lurigancho	69	3	34,0	52,5	8,0	9,9
USE San Martín de Porras	58	2	85,4	8,3	7,6	18,8
USE Cercado	32	2	60,2	32,2	3,5	13,5
USE San Borja	31	2	42,6	57,4	12,9	5,0
USE Vitarte	6	1	10,0	90,0	12,5	10,0
Loreto	13	3	69,9	17,8	6,8	12,3
Dirección Sub-Reg. de Alto Amazonas	13	3	69,9	17,8	6,8	12,3
Arequipa	8	2	0,0	0,0	14,2	4,0
Dirección Reg. de Arequipa	8	2	0,0	0,0	14,2	4,0
Cusco	4	1	62,5	1,0	9,6	15,4
Dirección Reg. de Educación Cusco	4	1	62,5	1,0	9,6	15,4

Fuente: Encuesta a las unidades ejecutoras, 2002

1/ Esta tabla no incluye todos los tipos de personal.

Las UE que visitamos presentan, en promedio, ratios empleado-docente similares (aproximadamente 2 empleados por cada 100 docentes dentro de su jurisdicción). No obstante, existen valores atípicos. Dentro del departamento de Ancash, las UE de Aija y Pomabamba registran ratios considerablemente más altos (11 y 7 empleados por cada 100 docentes en actividad), mientras que en el departamento de Lima, la UE de Canta sobrepasa el promedio con 13 empleados por cada 100 docentes. Normalmente se espera que el ratio empleado/docente sea constante debido a la similitud de los servicios que la UE brinda.

Adicionalmente, dadas las amplias responsabilidades de las UE, no sorprende que aproximadamente el 20% de los empleados trabajen ya sea en la oficina de personal (a cargo de las asignaciones para docentes y planillas) o en la de adquisiciones (a cargo de la adquisición, almacenamiento y distribución de bienes y servicios).

En la mayoría de los casos, el número de empleados nombrados excede considerablemente el número de empleados contratados, salvo notables excepciones, como Lima y Ancash donde la distribución es casi equitativa. Sin embargo, existe una gran variabilidad entre las diferentes UE, incluso dentro de un mismo departamento. Esta variabilidad es más notoria en Lima donde se pueden encontrar UE que se caracterizan por tener una fuerte carga de empleados nombrados o contratados. Por ejemplo, el personal de la USE Barranca está compuesto, en su mayor parte, por empleados contratados, mientras que en la USE San Martín de Porras sucede lo contrario. Este aparente desequilibrio en los ratios de empleados nombrados/contratados en Lima podría ser el resultado del método *ad hoc* utilizado para otorgar las plazas vacantes a personal contratado.

4.3. Los gastos administrativos

Además de los presupuestos para el sector educación, cada UE tiene un presupuesto para funciones meramente administrativas. Este programa incluye los sueldos de los empleados de la UE y todos los gastos administrativos relacionados. Asimismo, representa un gasto general relacionado con el sector de educación en Perú.

Los gastos administrativos de las UE también varían considerablemente (en parte debido a la diferencia entre los ratios personal/centro educativo). En promedio, los gastos administrativos de las UE que visitamos representan aproximadamente 3% de su presupuesto total, pero dentro de la muestra este porcentaje presenta fluctuaciones de 1% a 11% del presupuesto total asignado a cada UE. Estos resultados deben analizarse teniendo en cuenta el tamaño de la UE (número de alumnos, docentes, centros educativos dentro de la jurisdicción de la UE) a fin de determinar si los recursos destinados a los gastos administrativos están justificados.

Tabla 10. Distribución del presupuesto de la UE para su funcionamiento
(En nuevos soles)

	<i>Por centro educativo</i>	<i>Por docente</i>	<i>Por alumno</i>
Promedio nacional	2 367,39	331,33	13,38
Ancash	3 892,97	497,35	28,04
Dirección Regional Ancash	8 135,26	973,17	51,81
USE Aija	5 732,21	1 550,04	88,60
USE Carlos Fitzcarrald	3 374,29	785,25	60,50
USE Huari	1 675,66	543,52	24,04
USE Pomabamba	3 677,53	939,37	46,61
USE Santa	2 061,41	132,52	7,24
USE Huarney	19 988,67	886,93	125,57
Cajamarca	775,54	237,28	11,04
Dirección Sub-Regional Chota	648,87	178,83	14,14
Dirección Sub-Regional Cutervo	605,46	211,13	8,66
Dirección Sub-Regional Jaén	983,56	307,95	10,78
Piura	1 122,05	NA	7,78
Dirección Sub-Regional Luciano Castillo	1 122,05	NA	7,78
Lima	3 706,85	239,18	9,32
USE Barranca	5 931,01	615,04	25,81
USE Huaura	3 058,95	334,02	16,38
USE Huaral	6 397,24	465,47	32,92
USE Cañete	3 249,21	389,70	15,12
USE Canta	11 237,09	2 012,05	69,18
USE San Juan de Miraflores	3 770,40	128,99	4,69
USE San Juan de Lurigancho	6 254,57	254,40	7,28
USE San Martín de Porras	6 748,64	206,99	8,23
USE Cercado	2 414,26	166,10	7,28
USE San Borja	3 108,20	164,33	7,34
USE Vitarte	1 585,80	230,85	7,88
Loreto	1 881,61	453,64	20,30
Dirección Sub-Regional Alto Amazonas	1 881,61	453,64	20,30
Arequipa	2 664,24	555,73	25,09
Dirección Regional Arequipa	2 664,24	555,73	25,09
Cusco	1 918,56	385,35	13,51
Dirección Regional Cusco	1 918,56	385,35	13,51

Fuente: Encuesta a las unidades ejecutoras, 2002

Existen algunos valores notablemente atípicos como que la USE Canta gasta S/. 2 012 por docente, ¡8 veces más que el promedio del departamento! Otro ejemplo es la UE de Aija, en Ancash, que tiene gastos administrativos de S/. 1 550 por docente (3 veces más que el promedio del departamento).

Es interesante resaltar que los gastos administrativos por alumno oscilan entre S/. 7 y S/. 125 al año, mientras que los gastos en bienes de consumo por alumno, en el programa de Primaria, oscilan entre S/. 0.05 y S/. 80.²²

Estas son las cifras oficiales del presupuesto para gastos administrativos que, como se puede deducir, subestiman considerablemente el monto de los recursos destinados a la operación de la UE. Esta subestimación se debe a que muchas actividades de naturaleza administrativa son vinculadas a los programas educativos (Educación Inicial, Primaria, Secundaria y otros) y no se incluyen en el presupuesto administrativo general sino en los presupuestos de educación. Esto sucedió en la UE Cutervo, donde los entrevistados declararon que los pagos por horas extra del personal de la UE se incluyen en los programas educativos, dentro de la categoría de gastos de refrigerio. En otras UE, los pagos de servicios públicos de la UE se incluyen en los programas educativos, dentro de la categoría de gastos de servicios. Algunas UE son muy ingeniosas en este tipo de manipulación del presupuesto y son capaces de incluir muchos rubros de gastos generales en presupuestos de gastos no generales, disminuyendo así los recursos disponibles para los centros educativos, docentes y alumnos. Para obtener una cifra estimada más exacta del monto “manipulado” durante la formulación del presupuesto, es necesaria una auditoría profunda.

4.4. El proceso de asignación de recursos

Las UE formulan un presupuesto anual basado en los gastos del año previo y lo envían al MED cuando pertenecen al departamento de Lima y al CTAR correspondiente cuando pertenecen al resto del país. El MED y el CTAR utilizan este material para elaborar un presupuesto que luego es presentado ante el MEF. Debido a este método para la elaboración del presupuesto, existe un componente importante de “gasto inercial” en el sector educación.

Al respecto, cabe señalar que todos los entrevistados en las UE saben qué institución es responsable de determinar su presupuesto, y el 96% piensa que éste se establece en función al número de docentes y centros educativos dentro de cada jurisdicción. Sin embargo, el 96% de los entrevistados declaró que los montos asignados son insuficientes. La razón que citaron con mayor frecuencia fue que, al momento de elaborar el presupuesto, no se toma en cuenta que el número de docentes aumenta en función al crecimiento de la población estudiantil²³ y que existe una inercia implícita con respecto a años anteriores que perpetúa esta situación.

La siguiente tabla presenta cifras oficiales SIAF para los gastos en el programa de Educación Primaria en el 2001. Como se puede observar, no existe homogeneidad en

²² La desviación estándar de cada categoría es: S/. 4 176,107 (presupuesto de gastos administrativos por centro educativo), S/. 467,12 (presupuesto de gastos administrativos por docente) y S/. 30,142 (presupuesto de gastos administrativos por alumno).

²³ Aunque anualmente cada UE realiza una encuesta para determinar el número de alumnos, docentes y centros educativos dentro de su jurisdicción (tal como informó cada centro educativo), la inercia prevalece y por ello los aumentos en los recursos son insuficientes.

las transferencias *por centro educativo*, lo que demuestra que este es un mal referente pues el tamaño de los centros educativos puede variar considerablemente. Sin embargo, la escasa variabilidad en las columnas *por docente* y *por alumno*, sugiere que estos factores son importantes para determinar los presupuestos. Los montos asignados oscilaron entre S/. 5 200 por docente en Lima y aproximadamente S/. 7 000 por docente en Cusco y Loreto. En promedio, se asigna S/. 240 a los alumnos de Primaria por año, aunque, como se verá más adelante, es muy poco lo que se traduce en beneficios tangibles.

Table 11. Gastos en el programa de Primaria en el 2001			
	Per School	Per Teacher	Per Student
Total	S/. 42,479	S/. 5,770	S/. 240
Ancash	S/. 43,126	S/. 5,510	S/. 311
Dirección Regional de Educación Ancash	S/. 88,050	S/. 10,533	S/. 561
USE Aija	S/. 25,498	S/. 6,895	S/. 394
USE Carlos Fitzcarrald	S/. 28,385	S/. 6,606	S/. 509
USE Huari	S/. 20,869	S/. 6,769	S/. 299
USE Pomabamba	S/. 25,130	S/. 6,419	S/. 319
USE Santa	S/. 51,072	S/. 3,283	S/. 179
USE Huarmey	S/. 132,867	S/. 5,896	S/. 835
Cajamarca	S/. 22,838	S/. 6,987	S/. 325
Dirección Sub-Regional de Educación Chota	S/. 25,398	S/. 7,000	S/. 553
Dirección Sub-Regional de Educación Cutervo	S/. 19,256	S/. 6,715	S/. 275
Dirección Sub-Regional de Educación Jaén	S/. 22,735	S/. 7,118	S/. 249
Piura	S/. 35,352	N/A	S/. 245
Dirección Sub-Regional de Educación Luciano Castillo	S/. 35,352	N/A	S/. 245
Lima	S/. 80,797	S/. 5,213	S/. 203
USE Barranca	S/. 55,269	S/. 5,731	S/. 241
USE Huaura	S/. 52,358	S/. 5,717	S/. 280
USE Huaral	S/. 76,360	S/. 5,556	S/. 393
USE Cañete	S/. 42,067	S/. 5,045	S/. 196
USE Canta	S/. 36,181	S/. 6,478	S/. 223
USE San Juan de Miraflores	S/. 154,260	S/. 5,278	S/. 192
USE San Juan de Lurigancho	S/. 141,543	S/. 5,757	S/. 165
USE San Martín de Porras	S/. 164,658	S/. 5,050	S/. 201
USE Cercado	S/. 67,758	S/. 4,662	S/. 204
USE San Borja	S/. 75,188	S/. 3,975	S/. 178
USE Vitarte	S/. 46,791	S/. 6,811	S/. 232
Loreto	S/. 29,331	S/. 7,071	S/. 316
Dirección Sub-Regional de Educación Alto Amazonas	S/. 29,331	S/. 7,071	S/. 316
Arequipa	S/. 27,741	S/. 5,786	S/. 261
Dirección Regional de Educación Arequipa	S/. 27,741	S/. 5,786	S/. 261
Cusco	S/. 35,307	S/. 7,091	S/. 249
Dirección Regional de Educación Cusco	S/. 35,307	S/. 7,091	S/. 249

Fuente: Estadísticas del Ministerio de Economía y Finanzas

Nota: Para obtener los totales, se dividen los montos totales entre el total de centros educativos, docentes y alumnos respectivamente.

Se preguntó a las UE si habían solicitado aumentos en su presupuesto, y el 88% respondió afirmativamente. La mayoría de las solicitudes de ampliación estaban relacionadas con la planilla y la adquisición de materiales adicionales para los centros educativos.

Tabla 12. Razones para solicitar aumento presupuestario
(Porcentaje)

<i>Razón de la solicitud</i>	<i>%</i>
Cubrir gastos de planilla	91
Adquirir bienes de consumo para centros educativos	45
Adquirir bienes de capital para centros educativos	36
Adquirir bienes de consumo para UE	27
Adquirir bienes de capital para UE	18
Otros	14
<i>No. de observaciones</i>	22

Fuente: Encuesta a las unidades ejecutoras, 2002

El 60% de estas solicitudes fueron aprobadas aunque las asignaciones se dieron en la forma de extensiones de calendario que, en realidad, no son verdaderos aumentos (pues simplemente se arrastran o acumulan como “préstamo” para meses posteriores).

En el 36% de los casos, se rechazaron las solicitudes de aumento y en el 5% éstos fueron ignorados. La mayoría de las extensiones de calendario se otorgan sobre la base de necesidades excepcionales. Ante la ausencia de éstas, debe respetarse el límite de gastos establecido por el MEF.

Adicionalmente, cuando se preguntó acerca de los recursos excedentes en un mes determinado, las UE informaron que frecuentemente los excedentes son reducidos principalmente debido a las vacaciones de los docentes y las licencias. Estos recursos nunca se utilizan y por lo tanto retornan al MEF, y generalmente se pierden. Sin embargo, las UE pueden solicitar que estos recursos se ejecuten posteriormente siempre que puedan justificar dicha ejecución. De las UE que visitamos, 64% informó haber obtenido excedentes mensuales que se perdieron en 59% de los casos. Solo 35% señaló haber utilizado los excedentes mensuales para meses posteriores. Es por esta razón que muchas veces se genera una confusión al final del mes para la ejecución de recursos por parte de la UE.

Sin embargo, es importante mencionar que los excedentes mensuales son bastante insignificantes con relación a los montos ejecutados durante ese mes. Existe un fuerte estímulo por parte de la UE para tratar de ejecutar la mayor parte de los recursos mensuales asignados. Tal como se mencionó anteriormente, el arrastre de excedentes no está garantizado, por ello las UE tratan de mantener un margen bajo de excedentes.

4.5. Información

El proceso de desembolso del presupuesto es bastante transparente en el sector educación debido al sistema SIAF del MEF. Preguntamos a las personas a cargo de la contabilidad y presupuesto en cada UE si conocían los montos que recibirían mensualmente y si sabían las fechas en las que estos recursos podrían estar disponibles.

La información recogida indicó que el 96% de las UE de la muestra conocía los montos y las fechas en que los recursos que estarían disponibles. El 16% informó que hubo una diferencia en la fecha en que ellos esperaban recibir los recursos y la fecha en que éstos se ejecutaron realmente, pero esta diferencia nunca excedió los dos días.

Los recursos asignados mensualmente a cada UE no pueden arrastrarse al siguiente mes (con algunas excepciones²⁴). Por esa razón, cada fin de mes se produce una carrera para ejecutar todos los recursos sobrantes; algunas UE informaron que esta prisa para ejecutar los recursos genera congestión y demoras en el sistema informático del SIAF. A excepción de los problemas de congestión que se producen cada fin de mes, el sistema parece funcionar eficazmente y sin generar demoras, y si las hay éstas son mínimas. Existen unos cuantos casos en los que las UE (por ejemplo USE Fitzcarrald y USE Huari) no cuentan con una terminal de computadora que las enlace con el sistema SIAF. En estos casos, el personal de contabilidad tiene que viajar a la UE más cercana que sí tenga acceso al SIAF para ingresar sus solicitudes de recursos.

4.6. Auditorías y supervisión

El sistema SIAF brinda un método automático y rápido para supervisar las finanzas de la UE. Cada gasto de la UE debe registrarse a través del SIAF para fines de transferencia de recursos. Estos montos se conocen en tiempo real y el público puede tener acceso a ellos mediante un sistema de consulta electrónica.

Aunque el SIAF exige cierto grado de disciplina en el manejo del presupuesto, el sistema no fue diseñado para ser una herramienta de auditoría. La auditoría de las UE se realiza en dos niveles, internamente y externamente.

—Auditorías internas

Cada UE tiene una oficina de control interno, que es responsable de revisar la ejecución adecuada de los recursos de acuerdo a la función, programas y grupo genérico de gastos y de investigar las denuncias de actos ilícitos de la misma UE, centros educativos particulares, docentes o directores.

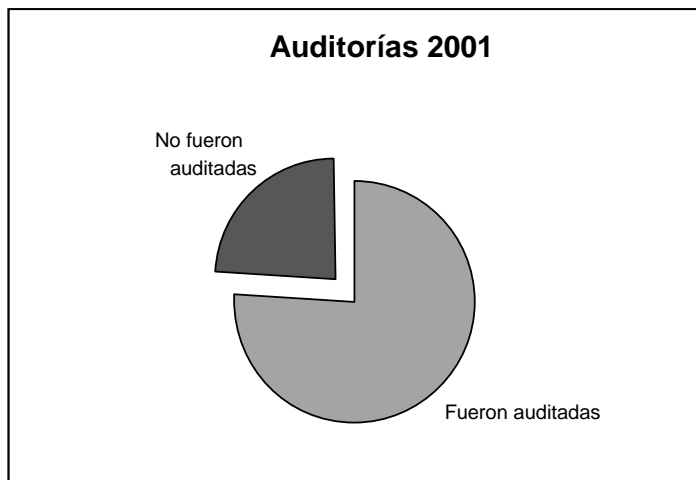
— Auditorías externas

Están a cargo del MED (en el caso de Lima) o de los CTAR (fuera de Lima) y también de los representantes del MEF (Contaduría y SIAF). No se realizan con regularidad y responden principalmente a denuncias específicas.

²⁴ Una UE puede arrastrar los recursos asignados para el siguiente mes sólo si puede justificar plenamente la necesidad de ejecutar esos gastos en otro mes. Por ejemplo, si se ordenara un producto de un distribuidor y éste se ordenara nuevamente para fines de inventario.

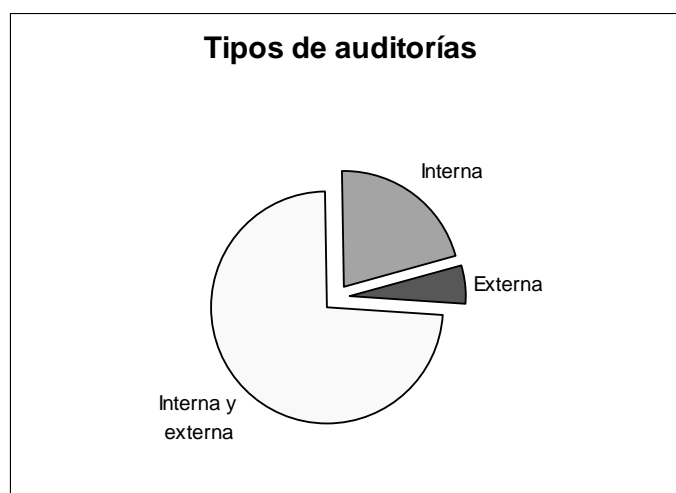
Los siguientes gráficos revelan que aproximadamente 3 de cada 4 UE visitadas fueron objeto de auditoría interna o externa en el 2001. De las UE auditadas, la gran mayoría pasó por ambos tipos de auditoría.

Gráfico 1



Fuente: Encuesta a las unidades ejecutoras, 2002

Gráfico 2



Fuente: Encuesta a las unidades ejecutoras, 2002

Sin embargo, el número de auditorías por tipo fue mucho más variado y osciló entre 1 y 19 auditorías internas en el 2001 y 0 a 2 por año entre las auditorías externas.

Es importante mencionar que un alto número no refleja necesariamente una mejor situación ya que las auditorías externas suelen realizarse en respuesta a una denuncia específica. Sin embargo, no todos los actos ilícitos llegan a denunciarse y por lo tanto

ese número tampoco es un indicador exacto del nivel de irregularidades dentro de la UE.

Nuestro trabajo de campo sugiere que las auditorías externas suelen combinar supervisión y desarrollo de capacidades, mientras que las auditorías internas responden de manera más directa a denuncias de actos ilícitos o malversación. Los CTAR presentan cierta resistencia a investigar las UE debido a la relativa autonomía de las mismas en cuanto a la ejecución de los recursos. El MED también muestra cierta resistencia a investigar la asignación de recursos ya que su función principal fuera de Lima consiste en establecer políticas. La dualidad organizacional coloca a las auditorías externas en un lugar nebuloso.

Tabla 13. Número de auditorías

Número de auditorías		
2001		
	Interna	Externa
Ancash		
USE Carlos Fitzcarrald	0	1
Dirección Regional de Educación Ancash	0	1
Cajamarca		
Dirección Sub-Regional de Educación Chota	4	1
Dirección Sub-Regional de Educación Jaén	3	0
Dirección Sub-Regional de Educación Cutervo	2	1
Piura		
Dirección Sub-Regional de Educación Luciano Castillo	3	1
Lima		
USE San Martín de Porras	19	1
USE San Juan de Miraflores	8	1
USE Barranca	6	1
USE Cañete	4	0
USE San Juan de Lurigancho	4	0
USE Vitarte	3	2
USE Huaral	3	1
USE Carlos Fitzcarrald	2	0
USE Cercado	1	1
USE San Borja	1	2
USE Huaura	1	2
Loreto		
Dirección Sub-Regional de Educación Alto Amazonas	3	1
Arequipa		
Dirección Regional de Educación Arequipa	9	1

Fuente: Encuesta a las unidades ejecutoras, 2002

La mayoría de las auditorías (tanto internas como externas) se realizan con una frecuencia variable, lo que evidencia el hecho de que éstas respondan a denuncias

específicas: el 45% de las UE informó que las auditorías internas se realizan con una frecuencia variable, mientras que el 69% señaló lo mismo para las auditorías externas. Casi un tercio de las auditorías externas se realizan con una frecuencia anual y aproximadamente 46% de las auditorías internas se realizan cada seis meses.

Tabla 14. Frecuencia de las auditorías
(Porcentajes)

	<i>Interna</i>	<i>Externa</i>
Mensual	6	-
Bimestral	17	-
Trimestral	6	-
Semestral	17	-
Anual	11	31
Variable	45	69

Fuente: Encuesta a las unidades ejecutoras, 2002

En la mayoría de los casos, las direcciones regionales que no son UE realizan las auditorías externas. La participación del MED y del CTAR en el proceso de auditoría es mucho más limitada y el MEF participa raras veces.

Tabla 15. Institución a cargo de la auditoría externa

Institución	Dirección regional	USE/Dirección sub-regional
Ministerio de Educación	2	3
Dirección regional	NA	8
CTAR	1	3
Ministerio de Economía y Finanzas	-	2

Fuente: Encuesta a las unidades ejecutoras, 2002

Cuando se preguntó a las UE de Lima sobre su papel en la supervisión del proceso de transferencia y en el uso de bienes de consumo y de capital en los centros educativos, un gran número de UE respondió que sí supervisa las actividades de los centros educativos.

Tabla 16. Supervisión de centros educativos por parte de las UE
(Porcentajes)

	<i>Bienes de consumo</i>	<i>Bienes de capital</i>
Supervisión de centros educativos urbanos y rurales	48	60
Supervisión sólo de centros educativos urbanos	12	30
Supervisión sólo de centros educativos rurales	4	-
Sin supervisión	9	10
<i>Nº de observaciones</i>	25	10

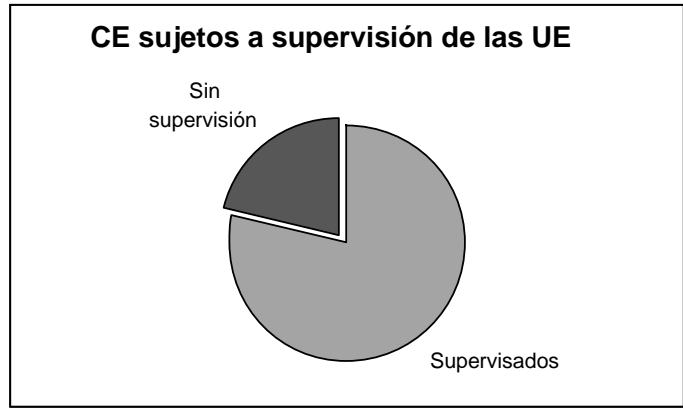
Fuente: Encuesta a las unidades ejecutoras, 2002

En cuanto a los bienes de consumo, 48% de las UE visitadas señaló que supervisaba tanto los centros educativos urbanos como los rurales, mientras que el 12% sólo supervisaba los centros educativos urbanos. El 4% de las UE sólo supervisaba los centros educativos rurales, mientras que 9% no supervisaba ninguno.

De las 10 UE de Lima incluidas en la muestra, el 60% informó que supervisaba el uso de los bienes de capital en todos los centros educativos, mientras que el 30% informó que sólo supervisaba los centros educativos urbanos. 10% descartó cualquier actividad de supervisión.

Los resultados de nuestras encuestas a centros educativos corroboraron la información anterior: el 79% de los centros educativos informó haber sido supervisada por la UE correspondiente. Sin embargo, en estos casos la actividad de supervisión se concentró en la verificación de los registros de personal (54%), tasas de matrícula (62%), y en menor grado, del uso de los bienes de consumo y capital asignados. Sin embargo, nuestro trabajo de campo ha brindado evidencia sobre la desproporción generalizada entre el número de empleados registrado por las UE y el número de empleados en los centros educativos, lo que sugiere que la supervisión que se realiza es deficiente e ineficaz.

Gráfico 3



Fuente: Encuesta a centros educativos 2002 -Instituto Apoyo

De los centros educativos que afirmaron ser supervisados por las UE correspondientes, casi el 50% informó que las visitas se realizaban cada 6 meses.

Tabla 17. Frecuencia de visita de los representantes de las UE
(Porcentajes)

Frecuencia	%
Mensual	1
Trimestral	19
Semestral	48
Anual	17
Variable	14
Nº de observaciones	71

Fuente: Encuesta a centros educativos 2002, Instituto Apoyo

5. Docentes y otros empleados en educación

La UE cumple dos funciones básicas en la administración del personal de los centros educativos: redactar los contratos de trabajo para el personal contratado (personal de

oficina y docentes) a fin de satisfacer la creciente demanda de servicios educativos, y pagar al personal que trabaja en los centros educativos bajo su jurisdicción.

5.1. Contratación de personal

Según los lineamientos del Ministerio de Educación (MED), la UE debe renovar los contratos del personal contratado, a menos que existan razones para el despido. Sobre este punto, los jefes de personal entrevistados indicaron que no tenían mayores problemas. Reconocieron, en cambio, que sí se presentaban irregularidades en los procesos de contratación de nuevos docentes.

Con relación a la redacción de los nuevos contratos, los resultados de la encuesta —efectuada a fines de abril— indicaron que el 30% de las UE aún no había contratado nuevo personal. Si bien en algunas ocasiones, la razón fue que no se crearon nuevas plazas (como en la USE Huari), en la mayoría de los casos esto se debió a las demoras en la renovación de los contratos por parte de las UE.

Además de las demoras, otro problema importante en estos procesos es la falta de transparencia. Los sindicatos y docentes acusan constantemente a las UE de no cumplir con los lineamientos de contratación establecidos por el Ministerio de Educación. En el trabajo de campo, se pudo constatar que las UE utilizan criterios diferentes para evaluar al personal que solicita esos puestos. Así, aunque la mayoría de los jefes de personal señaló que la calificación obtenida en el concurso fue un criterio importante para la contratación, también consideró otros aspectos, como el nivel educativo y la experiencia laboral del solicitante.

Lamentablemente, el sistema utilizado para supervisar la transparencia de estas evaluaciones es muy deficiente, y ha alentado a muchas UE a cometer irregularidades en los procesos. Estos hechos han sido denunciados por algunos docentes ante el Ministerio de Educación, los CTAR y los medios e, incluyen, entre otras acusaciones, la de beneficiar a algunas personas a cambio de ciertos favores.

Dentro de las UE visitadas, las irregularidades más alarmantes se han dado en la USE Huaura en Lima, al punto de que obligaron a los sindicatos de docentes (SUTEP) a tomar las instalaciones de la USE para exigir la renuncia del director de dicha institución (esto sucedió durante la visita a esta UE). Otra denuncia, que se declaró fundada, fue la que realizó la Dirección Sub-Regional Luciano Castillo ante el CTAR Piura por las presuntas irregularidades en los procesos de contratación de la administración anterior.

Aunque, en teoría, las decisiones con relación a los nuevos contratos y a la asignación al personal recientemente contratado deberían responder a las demandas de personal adicional de los centros educativos, las plazas creadas para el personal (docentes) bajo contrato, son muy pocas, por lo que la UE debería asignar dicho personal de la manera más eficiente posible. Sin embargo, la encuesta a los directores de centros educativos reveló que se habían asignado más profesores de los que se solicitaron (o simplemente

no se solicitaron). Este hecho refleja los poderes que tienen las UE para asignar dichos puestos.⁶

Tabla 18. Asignación de docentes a Educación Primaria
(Porcentajes)

	<i>Centros educativos que solicitaron nuevos docentes</i>	<i>Centros educativos a los que se asignó docentes que no fueron solicitados</i>
Total	40,3	2,9
Lima	51,3	8,6
Otras regiones	36,8	1,1
Urbano	49,8	3,0
Rural	29,6	2,7
<i>Nº de observaciones</i>	<i>95</i>	<i>95</i>

Fuente: Encuesta a centros educativos 2002, Instituto Apoyo

5.2. Planillas

La preparación mensual de las planillas está a cargo de los expertos de las oficinas de personal de las UE, quienes obtienen la información necesaria de las resoluciones de nombramiento, contratos de trabajo y escalas de sueldos del personal del centro educativo. Estas oficinas tienen la función de verificar la información de los contratos y resoluciones, las horas que el personal trabajó y las deducciones por préstamos. Sin embargo, los registros de personal no son totalmente estándares. Aunque en la mayoría de UE el personal se clasifica en “docentes” o “personal de oficina”, en algunas UE, se clasifica al personal en cinco categorías: “docentes”, “personal jerárquico”, “personal docente auxiliar”, “personal de supervisión” y “personal de oficina”.

De las 25 UE que visitamos, sólo ocho (3 en Ancash, 3 en Lima, 1 en Loreto y 1 en Arequipa) realizaron visitas de supervisión de personal en el centro educativo. Adicionalmente, las UE que informaron haber supervisado al personal del centro educativo, visitaron sólo unos cuantos centros educativos dentro de su jurisdicción (ya sea por selección aleatoria o en respuesta a asuntos específicos). Los jefes de personal de las unidades ejecutoras señalaron que sus reducidos presupuestos no les permitían realizar más visitas y realizar una inspección de personal más estricta. En la mayoría de los casos, las visitas se hicieron también para evaluar otros aspectos como el cumplimiento de los programas de estudio o la entrega de suministros.

⁶ Esta situación se detectó en siete centros educativos: dos en la Dirección Regional de Huaraz, dos en la USE Huaral, dos en la USE San Juan de Lurigancho y una en la USE San Juan de Miraflores.

Tabla 19. Centros educativos que recibieron la visita de la UE
(Porcentajes)

	<i>Diciembre 2001</i>	<i>Marzo 2002</i>
Dirección Regional de Ancash	17	8
USE Aija	100	47
USE Huarmey	11	0
USE Canta	94	47
USE San Borja	7	6
USE Vitarte	0	1
Dirección Sub-Regional de Alto Amazonas	10	0
Dirección Regional de Arequipa	<i>N.A</i>	<i>NA</i>

Fuente: Encuesta a las unidades ejecutoras, 2002

Los datos de las UE visitadas se compararon con los datos proporcionados por los directores de los centros educativos. En la USE Aija, la Dirección Sub-Regional de Alto Amazonas y la Dirección Regional de Arequipa, los directores del centro educativo informaron que el personal de la UE no los visitó en el 2001 para la respectiva supervisión de personal. Los directores de los centros educativos de las USE de Canta y San Borja afirmaron que recibieron la visita de la UE; mientras que en la Dirección Regional Ancash y la USE Vitarte, sólo un centro educativo reportó una visita a cada jurisdicción. En general, cada UE visita sólo una fracción de los centros educativos bajo su jurisdicción. En consecuencia, debido a que nuestra muestra no incluye un número importante de centros educativos para cada UE, los resultados presentados en la tabla anterior no deben considerarse como representativos de todos los centros educativos dentro de la jurisdicción de una UE. Sin embargo, el muestreo aleatorio sugiere que podría haber una gran dispersión en términos de supervisión de la UE /visitas a centros educativos.

Debido a que no existe otra forma de supervisión del personal del centro educativo, los responsables de la planilla en las UE señalaron que la información que ellos tenían sobre la asistencia y puntualidad de los docentes provenía de los informes mensuales de personal que los directores de cada centro educativo enviaban a la UE. Esta es una práctica común en 80% de las UE visitadas. Sin embargo, tal como señalaron los expertos en ese aspecto, no todos los centros educativos envían informes.

Por otra parte, la exactitud de los informes de asistencia y puntualidad (elaborados por los directores de los centros educativos y utilizados para la elaboración de planillas y el control del personal de los centros educativos) es cuestionable, debido a que los directores de los centros educativos no mantienen registros del personal actual de sus centros educativos.

A fin de evaluar la calidad de los registros de personal, se realizó una comparación entre los registros de las UE y los de los directores de centros educativos. Para este fin, se solicitó a la oficina de personal de la UE que enviara un informe sobre el número total de docentes y personal de oficina registrado en cuatro centros educativos.

Posteriormente, se realizó una visita a los cuatro centros educativos y se solicitó a los

directores que enviaran datos similares a los solicitados a la UE. A continuación, se especifican los casos en los que los registros de personal de la UE coincidieron con los registros de personal del centro educativo.

Tabla 20. Centros educativos cuyos registros de personal coinciden con los de la UE
(Porcentajes)

	<i>Personal de Primaria</i>	<i>Personal total</i>
Ancash	28,6	17,9
Dirección Regional Ancash	25	0
USE Aija	25	25
USE Carlos Fitzcarrald	0	0
USE Huari	25	0
USE Pomabamba	75	75
USE Santa	25	0
USE Huarmey	25	25
Cajamarca	62,5	50
Dirección Sub-Regional Chota	75	50
Dirección Sub-Regional Cutervo	NA	50
Dirección Sub-Regional Jaén	50	50
Lima	30,3	27,3
USE Barranca	50	25
USE Huaura	100	100
USE Huaraz	25	50
USE Cañete	50	50
USE Canta	50	25
USE San Juan de Miraflores	0	0
USE San Juan de Lurigancho	0	0
USE San Martín de Porres	0	0
USE Cercado	0	0
USE San Borja	33,3	0
USE Vitarte	25	50
Piura	50	50
Dirección Sub-Regional Luciano Castillo	50	50
Loreto	75	50
Dirección Sub-Regional Alto Amazonas	75	50
Arequipa	50	50
Dirección Regional Arequipa	50	50
Cusco	50	50
Dirección Regional Cusco	50	50
Total	44,9	40,5
<i>N° de observaciones</i>	95	99

Fuente: Encuesta a unidades ejecutoras y centros educativos, 2002

Aproximadamente, en el 40% de los centros educativos, los registros de información sobre el número total de empleados de Primaria y el número total de empleados del centro educativo coinciden con los datos enviados por la UE. Los registros de los centros educativos más pequeños son menos dispersos. La tasa de coincidencia de los centros educativos con menos de 10 empleados es 65,6%.

Las visitas a los directores de los centros educativos revelaron que los centros educativos no mantienen registros ordenados del personal asignado, personal contratado y personal total, ni sobre las escalas de sueldos de los trabajadores. Los directores

ignoraban los métodos de mantenimiento de los registros del personal de la UE. Por ejemplo, cuando se solicitó información sobre el número de docentes de Primaria y personal de oficina, los directores señalaron que ellos no sabían el programa bajo el cual estos fueron contratados (Inicial, Primaria o Secundaria). Los directores, que también trabajaban como docentes, tampoco sabían si estaban registrados como “docentes” o “personal de oficina” ni cómo se debía registrar al personal asignado a otros centros educativos u organismos intermedios (si serían registrados como miembros de su personal o no).

El número total de empleados en las UE no fue en todos los casos más alto que el número registrado en los centros educativos. En la siguiente tabla, presentamos el número de casos de sobrevaloración (el número de empleados de las UE es mayor que el número registrado en los centros educativos) y subvaloración (el número de empleados de las UE es menor que el número registrado en los centros educativos), así como los casos de coincidencia.

Tabla 21. Incongruencias en los registros de personal

	Personal de educación primaria		
	Sobrevaloración	Subvaloración	Coincidencia
Total	30	30	35
Ancash	8	12	8
Dirección Regional de Educación Ancash	2	1	1
USE Aija	2	1	1
USE Carlos Fitzcarrald	0	4	0
USE Huari	2	1	1
USE Pomabamba	1	0	3
USE Santa	1	2	1
USE Huarmey	0	3	1
Cajamarca	1	2	5
Dirección Sub-Regional de Educación Chota	1	0	3
Dirección Sub-Regional de Educación Cutervo	<i>n.a</i>	<i>n.a</i>	<i>n.a</i>
Dirección Sub-Regional de Educación Jaén	0	2	2
Lima	21	9	13
USE Barranca	2	0	2
USE Huaura	0	0	4
USE Huaral	2	1	1
USE Cañete	1	1	2
USE Canta	1	1	2
USE San Juan de Miraflores	2	2	0
USE San Juan de Lurigancho	4	0	0
USE San Martín de Porras	3	1	0
USE Cercado	3	1	0
USE San Borja	1	1	1
USE Vitarte	2	1	1
Piura	0	2	2
Dirección Sub-Regional de Educación Luciano Castillo	0	2	2
Loreto	0	1	3
Dirección Sub-Regional de Educación Alto Amazonas	0	1	3
Arequipa	0	2	2
Dirección Regional de Educación Arequipa	0	2	2
Cusco	0	2	2
Dirección Regional de Educación Cusco	0	2	2
<i>N° of observations</i>	95		

En la muestra, el número total de casos en los que la UE reportó un número mayor de empleados que el registrado en el centro educativo (sobrevaloración) es igual al número de casos en los que la UE reportó un número menor que el centro educativo (subvaloración), mientras que el número de casos de coincidencia es ligeramente más alto.

Sin embargo, de los 30 casos de sobrevaloración, 21 han ocurrido en las UE de Lima. Piura, Loreto, Arequipa y Cusco no presentan casos de sobrevaloración, mientras que Ancash registra 8 casos. Estas cifras demuestran claramente que el sistema de seguimiento de personal es bastante deficiente, y la gran proporción de sobrevaloraciones en Lima sugiere la existencia de profesores fantasma.

Aunque el número de sobrevaloraciones es igual al número de subvaloraciones (30 en cada caso), las magnitudes de la discrepancia no son simétricas. Las sobrevaloraciones representan en promedio 33% de los casos, mientras que las subvaloraciones, 18%. Estas diferencias concuerdan con la hipótesis de que las subvaloraciones responden principalmente a dificultades en el mantenimiento de registros y generalmente su número es mucho menor, mientras que los casos de sobrevaloraciones son indicadores de actos ilícitos y pueden ocurrir en gran número.

Aunque no se puede concluir que todas las incongruencias se deban a la existencia de profesores “fantasma” (ausentes), es evidente que el sistema actual de registro de personal y la deficiente supervisión del Ministerio de Educación, así como las hojas de presupuesto del CTAR facilitan la inscripción de personal que no trabaja necesariamente en centros educativos en las UE.

Es necesario mencionar los esfuerzos recientes que el Ministerio de Educación ha realizado para la investigación de los registros de personal en los departamentos de Tumbes, Ica y Cusco, donde las familias de muchos profesores fallecidos aún cobraban sus sueldos. Como resultado de esta investigación, el Ministerio de Educación calculó que la cobranza irregular de sueldos por miembros de la familia alcanzó S/. 18 millones²⁵. Si asumimos que los docentes reciben un promedio de S/.10 500 al año (sueldo promedio de un docente nombrado), estas cobranzas irregulares de sueldos representan aproximadamente ¡1 700 docentes en sólo estos tres departamentos!

Una vez que las planillas están listas, las UE pagan al personal del centro educativo. Sin embargo, la encuesta a los directores de centros educativos reveló que aproximadamente 6% del personal del centro educativo no firmó las planillas. Como caso anecdótico, se descubrió que en la Dirección Sub-Regional de Alto Amazonas, el no firmar la planilla no era un impedimento para cobrar el sueldo respectivo. Este es un descubrimiento importante pues la ley establece que los docentes y personal de centros educativos deben firmar planillas de pago. El porcentaje más alto de desacato se encuentra en Loreto donde 1 de cada 2 personas no firma la planilla de pago; también existen

²⁵ Ministerio de Educación, *Comunicado de Prensa*, junio de 2002.

problemas en Ancash y Cajamarca donde la tasa de desacato llega a 17% y 10%, respectivamente.

Tabla 22. Personal docente que firma la planilla
(Porcentajes)

	%
Total	94
Lima	100
Otras regiones	92
Ancash	83
Arequipa	100
Cajamarca	90
Cusco	100
Lima	100
Loreto	50
Piura	100

N° de observaciones: 99

Fuente: Encuesta a centros educativos, 2002

Por otro lado, en el 94% de casos donde sí se firman planillas, las UE utilizan diferentes métodos para obtener la firma de los empleados. La encuesta a los directores de centros educativos reveló que lo más común es que las UE envíen la planilla mensual a cada director quien, a su vez, la entrega (junto con los cheques para el personal) al centro educativo donde los trabajadores firmarán dicha planilla. Luego, el director devuelve a la UE las planillas de pago firmadas y cualquier cheque que no se haya podido entregar. Sin embargo, en tres centros educativos investigados, el director del centro educativo firmó la planilla en representación de los trabajadores del centro educativo. En consecuencia, incluso cuando la planilla de pago está firmada, no es posible saber con certeza si el personal realmente trabaja y cobra los sueldos en el centro educativo. Es evidente que la UE tiene escasa capacidad de supervisión y control del proceso de pago de la planilla.

Tabla 23. Métodos para obtener la firma de los empleados en la planilla
(Porcentajes)

Método	%
El director envía la planilla al centro educativo	58
La UE entrega la planilla al centro educativo	2
El personal firma la planilla en la UE	36
El director firma la planilla en representación de todo el personal	3
Otros	1
Total	100
N° de observaciones	99

Fuente: Encuesta a los centros educativos, 2002

Según los resultados de la encuesta, la forma más común de pago del personal del centro educativo (tanto docentes como personal administrativo) consiste en depósitos directos al *Banco de la Nación*. La mayor parte del personal nombrado recibe sus

suelos bajo esta modalidad, mientras que los docentes contratados reciben un cheque. En consecuencia, algunos centros educativos utilizan ambos métodos.

Tabla 24. Método de pago para el personal del centro educativo
(Porcentajes)

Método	%
Sólo depósito a cuenta en el Banco de la Nación	87
Sólo cheque	0
Ambos métodos	12
Otros métodos	1
N° de observaciones	99

Pregunta con respuesta múltiple. Promedio simple

Fuente: Encuesta a los centros educativos, 2002

Adicionalmente, más de 10% de los pagos se retrasaron. La mayoría de estos atrasos (88%) se dio en centros educativos donde el personal sólo recibe sus pagos a través de mecanismos de transferencia electrónica. La evidencia sugiere que los retrasos se deben a los trámites administrativos necesarios para la planilla en la UE.

En estos casos, el 15% de los directores de centros educativos señaló que las demoras eran de menos de dos días, mientras que 85% indicó que eran de dos a siete días. Este tipo de problema es menos frecuente en las UE de Lima.

Tabla 25. Retrasos en el pago del personal del centro educativo
(Porcentajes)

		%
Total		11,6
	Lima	8,6
	Otras regiones	12,4
	Ancash	19,1
	Arequipa	0
	Cajamarca	14,8
	Cusco	25,0
	Lima	8,6
	Loreto	0
	Piura	0

N° de observaciones: 99

Fuente: Encuesta a los centros educativos, 2002

6. Transferencia de bienes y servicios de la UE a los centros educativos

6.1. El proceso de asignación

El MEF asigna a cada UE un tope de recursos mensuales para cada categoría genérica de gasto (personal, bienes y servicios, etcétera). Aunque la UE no tiene la facultad de alterar estas cantidades, puede dividir los gastos de estas categorías genéricas entre

categorías específicas de gastos. Así, dentro de la categoría genérica de gasto de bienes y servicios, la UE puede asignar recursos para:

- Viáticos (refrigerio, movilidad local, consejo o personal de la UE y del centro educativo)
- Combustible y lubricantes (costos asociados con la adquisición de automóviles)
- Refrigerio
- Servicios profesionales y técnicos, conocidos como SNP o *servicios no personales* que pueden utilizarse para contratar guardias de seguridad, secretarias, etcétera.
- Materiales de construcción (costos asociados con el mantenimiento de la propiedad)
- Bienes de consumo
- Costos de movilidad (incluyendo pasajes, impuestos y alquiler de carros)
- Servicios públicos
- Otros servicios brindados por terceros
- Propinas (sólo para el programa de educación Inicial; el capítulo sobre personal incluye una descripción)

Existen importantes diferencias en la manera en que las UE de la muestra distribuyeron los recursos asignados a bienes y servicios entre los diez gastos específicos que se describen arriba. Como ejemplo, se presenta un análisis de la distribución de los recursos asignados al programa de Educación Primaria.

De los S/. 19 286 200 que se asignaron a las 25 UE visitadas por concepto del programa de Educación Primaria en el 2001, el 56% se utilizó para pagar los recibos de servicios públicos; el 22% para pagar los servicios brindados por terceros y el 18% se destinó a la adquisición de bienes de consumo (tiza, detergente, lápices, papel).

Cabe mencionar que algunas UE se desviaron considerablemente de esta distribución “promedio”. Por ejemplo, Ancash, Cajamarca y Piura destinaron más del 40% del total de bienes de consumo mientras que Arequipa, Lima y Cusco solo asignaron 28%, 17% y 5% respectivamente. En los últimos departamentos, la mayor parte de los recursos de bienes y servicios se destinó al pago de servicios públicos.

Las categorías de gasto flexibles por concepto de viáticos y refrigerio representan una fuente frecuente de “fuga” de los recursos destinados a bienes y servicios. Ancash destina casi el 10% de los recursos a la categoría de gasto de viáticos, mientras que Loreto utiliza un tercio en esta misma categoría. Tanto Cajamarca como Loreto destinan más del 10% de los recursos a la categoría de refrigerio. Todos estos gastos reducen los recursos disponibles para los centros educativos y los alumnos.

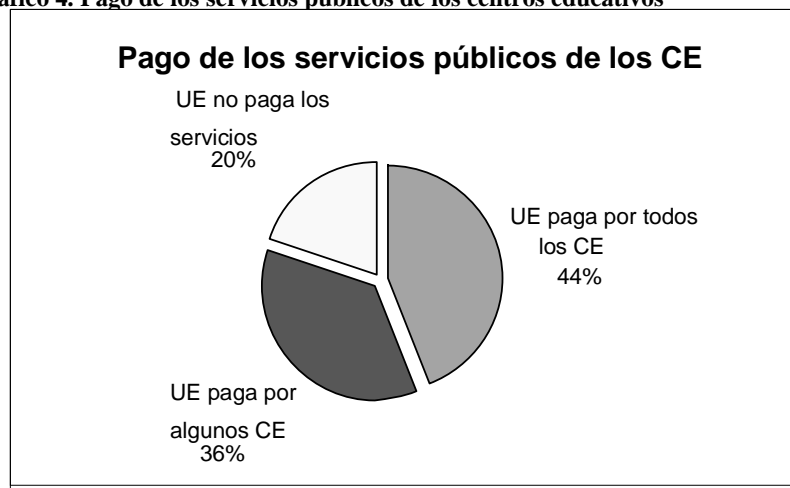
En general, a la categoría viáticos se le asigna menos del 10% del presupuesto total. Sin embargo, existen algunas claras excepciones. En Ancash, tanto las UE de Fitzcarrald como las de Huari asignaron más del 15% del presupuesto de Educación Primaria a gastos por concepto de viáticos. Estas dos UE son las únicas en Ancash que no tienen acceso directo al SIAF y cuyos empleados deben viajar a una UE cercana a fin de ingresar información sobre el SIAF. Los enormes gastos de estas dos UE en la categoría viáticos reflejan los constantes viajes de su personal administrativo. La UE de Loreto también registra gastos importantes en viáticos (27% del total); sin embargo, esto se debe en parte a que los costos de movilidad en las regiones de la selva son más altos que el promedio y no a la falta de acceso directo al SIAF.

6.2. Servicios públicos

El trabajo de campo reveló que una porción considerable de los recursos disponibles para los centros educativos son destinados al pago de servicios públicos (electricidad y agua principalmente), lo que deja escasos recursos para la adquisición de bienes como materiales educativos (tiza, papel, lápices) y suministros de limpieza (detergente, escobas).

Sin embargo, se descubrió que las UE no pagan los recibos de servicios públicos de todos los centros educativos dentro de su jurisdicción. De hecho, tal como se puede inferir del gráfico que se muestra a continuación, sólo el 44% de las UE pagan los servicios públicos de todos los centros educativos dentro de su jurisdicción.

Gráfico 4. Pago de los servicios públicos de los centros educativos



Fuente: Encuesta a las unidades ejecutoras, 2002

De las UE que confirmaron que sólo pagaban los servicios públicos de algunos centros educativos, el 36% indicó que la decisión de financiar determinados centros educativos se basa en requerimientos específicos de los centros educativos; el 10% indicó que se basa en la disponibilidad de recursos. Los resultados del trabajo de campo sugieren que otro criterio importante es la capacidad del centro educativo para generar ingresos internos. Debido a la escasez de recursos, existe un componente inercial según el cual

los centros educativos cuyos servicios son pagados siguen gozando de este beneficio; sin embargo, los requerimientos de los centros educativos nuevos son ignorados.

Un porcentaje importante de UE (20%) indicó que no pagaba los servicios públicos de los centros educativos; sin embargo, ¡sí registrarán cifras presupuestarias en el SIAF para esa categoría específica de gasto! La siguiente tabla presenta los gastos de servicios públicos en tres programas educativos de las UE que informaron no pagar servicios públicos.

Tabla 27. Gastos en servicios públicos, de las UE que informaron no pagar servicios públicos
(En nuevos soles)

	<i>Inicial</i>	<i>Primaria</i>	<i>Secundaria</i>
USE Carlos Fizcarrald	411	1 404	1 478
USE Huarmey	24 960	34 700	36 000
Dirección Sub Regional Chota	0	0	0
Dirección Sub Regional Cutervo	2 929	0	387
Dirección Sub Regional Jaén	3 584	5 267	511

Fuente: Encuesta a las unidades ejecutoras, 2002

Com se puede apreciar, sólo Chota no presentó gastos en esa categoría específica. Las otras cuatro UE restantes registraron sospechosas cifras en esta categoría.

La explicación puede ser que estos recursos se estén utilizando para pagar los servicios públicos de la UE y que, indebidamente, sean incluidos en los presupuestos de los programas educativos. Este es otro caso de manipulación de presupuesto, que solamente sirve para desviar los ya escasos recursos de los centros educativos.

Pero este hallazgo no es el único que preocupa con respecto al pago de los servicios públicos. Durante la investigación, se preguntó a las UE sobre el pago de servicios de agua y electricidad de los cuatro centros educativos dentro de sus jurisdicciones correspondientes, que se visitaron aleatoriamente. Luego, se elaboró una medida de filtración para calcular la fracción de centros educativos que informaron que la UE no pagaba sus servicios públicos, mientras las UE afirmaban lo contrario. Los resultados se presentan a continuación:

Tabla 28. Centros educativos que indicaron que no pagan servicios de electricidad, mientras que la UE dice hacerlo
(En porcentajes)

	Diciembre 2001 %	Marzo 2002%
Promedio	25	39
Ancash	78	73
Dirección Regional de Ancash	25	25
USE Aija	75	75
USE Huari	100	100
USE Pomabamba	100	100
USE Santa	67	50
Cajamarca	–	100
Dirección Sub-Regional de Jaén	–	100
Lima	0	0
USE Barranca	0	0
USE Huaura	0	0
USE Huaral	0	0
USE Cañete	0	0
USE Canta	0	0
USE San Juan de Miraflores	0	0
USE San Juan de Lurigancho	0	0
USE San Martín de Porras	0	0
USE Cercado	0	0
USE San Borja	0	0
USE Vitarte	0	0

Fuente: Encuestas a los centros educativos y a las unidades ejecutoras, 2002

Tabla 29. Centros educativos que indicaron que no pagan servicios de agua, mientras que la UE dice hacerlo
(En porcentajes)

	<i>Diciembre 2001</i> %	<i>Marzo 2002</i> %
Promedio	30	23
Ancash	80	80
Dirección Regional de Ancash	25	25
USE Aija	75	75
USE Pomabamba	100	100
USE Santa	100	100
Piura	—	0
Dirección Sub-Regional Luciano Castillo	—	0
Lima	13	13
USE Barranca	0	0
USE Huaura	0	0
USE Huaral	33	33
USE Cañete	50	50
USE San Juan de Miraflores	50	50
USE San Juan de Lurigancho	33	33
USE San Martín de Porras	0	0
USE Cercado	0	0
USE San Borja	0	0
USE Vitarte	0	0

Fuente: Encuestas a los centros educativos y a las unidades ejecutoras, 2002

Estos claros indicios de fuga asociados con el pago de los servicios públicos, son particularmente notorios en el caso de Ancash, donde —de acuerdo a los informes de diciembre del 2001—, el 78% de los centros educativos informó que la UE no había pagado sus servicios de electricidad, mientras que la UE informó lo contrario. En los centros educativos de Lima, no se registró tal discrepancia.

En el caso de los servicios de agua, Ancash fue nuevamente una fuente importante de fuga (80%) mientras que Lima registra una fuga menor (13%). Estas cifras son preocupantes pues el pago de los servicios públicos suele representar una porción importante del gasto en la categoría genérica de gastos de bienes y servicios.

6.3. La transferencia de bienes de consumo

Como se dijo en el capítulo 2, los gastos en bienes y servicios representan aproximadamente el 5% de los gastos totales de los programas de Educación Primaria y

Secundaria y cerca del 15% de los gastos totales de Educación Inicial.²⁶ Adicionalmente, la categoría genérica de gastos de bienes y servicios se divide en grupos específicos de gasto donde los bienes de consumo sólo representan en promedio el 18% de los recursos asignados a bienes y servicios (que van del 5% en Cusco, al 58% en Piura). En la siguiente tabla presenta el gasto total en bienes de consumo en el programa de Educación Primaria. Las cifras son alarmantemente bajas.

Tabla 30. Gastos en bienes de consumo del programa de Educación Primaria
(En nuevos soles)

	<i>Por centro educativo</i>	<i>Por docente</i>	<i>Por alumno</i>
Total	482,90	82,1	2,75
Ancash	408,91	61,4	2,76
Dirección Regional Ancash	575,23	101,04	4,79
USE Aija	518,56	171,07	10,03
USE Carlos Fitzcarrald	213,85	57,3	3,45
USE Huari	235,92	69,0	2,84
USE Pomabamba	253,96	70,3	2,79
USE Santa	487,35	27,5	1,16
USE Huarmey	1 150,00	106,70	6,36
Cajamarca	36,75	12,6	0,44
Dirección Sub-Regional Chota	56,06	17,3	0,58
Dirección Sub-Regional Cutervo	12,88	4,24	0,16
Dirección Sub-Regional Jaén	32,61	12,5	0,43
Piura	69,18	NA	0,55
Dirección Sub-Regional Luciano Castillo	69,18	NA	0,55
Lima	2 262,86	146,35	4,91
USE Barranca	20625,23	341,05	10,66
USE Huaura	2 144,00	312,82	11,89
USE Huaral	5 153,55	568,45	25,34
USE Cañete	1 556,77	209,90	7,11
USE Canta	5 194,40	1 082,17	80,66
USE San Juan de Miraflores	2 998,66	141,20	4,32
USE San Juan de Lurigancho	1 446,61	62,8	1,92
USE San Martín de Porras	1689,04	77,3	2,68
USE Cercado	523,11	26,7	1,08
USE San Borja	2 216,79	114,26	3,65
USE Vitarte	2 218,31	144,57	4,55
Loreto	195,57	59,8	2,34
Dirección Sub-Regional Alto Amazonas	195,57	59,8	2,34
Arequipa	244,04	39,6	1,68
Dirección Sub-Regional Arequipa	244,04	39,6	1,68
Cusco	6,8	1,63	0,05
Dirección Sub-Regional Cusco	6,8	1,63	0,05

Fuente: Encuestas a las unidades ejecutoras,, 2002

²⁶ Tal como se mencionó anteriormente, Educación Inicial no cuenta con docentes formales sino “animadoras” a las que se les paga mediante la categoría de pago ‘propinas’. Esta categoría pertenece al grupo genérico de gastos de bienes y servicios, aumentando así la cifra correspondiente a este grupo.

En promedio, los estudiantes recibieron S/. 2,75 (o US\$ 0,80) al año en bienes de consumo durante el 2001, y la asignación por alumno osciló entre S/. 0,05 en Cusco y S/. 80,66 en Canta (o aproximadamente un monto anual de US\$0,01 y US\$23,00, respectivamente). La siguiente tabla indica la amplia variabilidad del gasto en bienes de consumo en el programa de Primaria durante el 2001. Tal como se puede inferir de la tabla, existe una enorme diferencia entre el gasto máximo y el mínimo, así como una gran dispersión que se refleja en la desviación estándar.

Tabla 31. Variabilidad del gasto en bienes de consumo en el programa de educación Primaria
(En nuevos soles)

	<i>Por centro educativo</i>	<i>Por docente</i>	<i>Por alumno</i>
Media	482,90	82,11	2,75
Mínima	6,84	1,63	0,05
Máxima	2 625,23	312,82	10,66
Desviación estándar	1 492,13	235,85	16,15

¿Qué adquieren y distribuyen las UE con estos escasos recursos? La siguiente tabla presenta los 10 bienes de distribución más frecuentes.

Tabla 32. Bienes de distribución más frecuente

Escobas	1
Tiza blanca	2
Detergente Creso	3
Tiza de color	4
Desinfectante Pinesol	5
Recogedores	6
Detergente	7
Papel bond	8
Lejía	9
Lapiceros	10

Fuente: Encuestas a las unidades ejecutoras., 2002

A fin de tener una idea de las magnitudes, estimamos los montos de las últimas transferencias a los centros educativos visitados (por docente y por alumno) de tres de los bienes de consumo de distribución más frecuente. A continuación se muestran los resultados.

Tabla 33. Distribución de bienes

Distribución de bienes						
	Tiza blanca (barritas)		Detergente Creso (galones)		Escobas	
	Por alumno	Por docente	Por alumno	Por docente	Per Student	Per Teacher
Total	3.9	101.2	0.0	0.3	0.0	0.4
Ancash	5.6	141.1	0.0	0.3	0.0	0.2
Dirección Regional de Educación Ancash						
USE Aija						
USE Carlos Fitzcarrald	4.0	100.0			0.0	0.1
USE Huari	6.8	4.7	0.0	0.2	0.0	0.2
USE Pomabamba						
USE Santa					0.0	0.1
USE Huarmey			0.0	0.5	0.1	1.2
Cajamarca	2.2	60.4			0.0	0.7
Dirección Sub-Regional de Educación Chota	3.1	112.7			0.0	0.7
Dirección Sub-Regional de Educación Cutervo	1.2	24.1				
Dirección Sub-Regional de Educación Jaén					0.0	0.4
Piura	1.4	42.6			0.0	0.4
Dirección Sub-Regional de Educación Luciano Castillo	1.4	42.6			0.0	0.4
Lima	6.6	142.6	0.0	0.3	0.0	0.4
USE Barranca	0.8	14.9				
USE Huaura					0.0	0.7
USE Huaral			0.0	0.4		
USE Cañete			0.0	0.2	0.0	0.1
USE Canta			0.0	0.3	0.0	0.5
USE San Juan de Miraflores			0.0	0.5	0.0	0.4
USE San Juan de Lurigancho					0.0	0.2
USE San Martín de Porras	11.7	301.1			0.1	1.9
USE Cercado			0.0	0.2	0.0	0.1
USE San Borja			0.0	0.2		
USE Vitarte						
Loreto	3.5	74.1			0.0	0.3
Dirección Sub-Regional de Educación Alto Amazonas	3.5	74.1			0.0	0.3
Arequipa	8.2	143.8			0.0	0.5
Dirección Regional de Educación Arequipa	8.2	143.8			0.0	0.5
Cusco	2.5	83.9			0.0	0.2
Dirección Regional de Educación Cusco	2.5	83.9			0.0	0.2

Fuente: Encuestas a las unidades ejecutoras, 2002

Como se infiere claramente a partir de los montos de transferencia anual en bienes de consumo —en términos monetarios y de transferencia efectiva de materiales en la última distribución (de bienes)—, las transferencias son insignificantes y no llegan a satisfacer ni siquiera las necesidades más básicas.

6.3.1. Selección de los bienes de consumo

Los criterios utilizados para la selección de los productos que se van a adquirir dependen de las peticiones individuales que la UE recibe de los centros educativos. El segundo factor más común que determina la selección del producto son las adquisiciones de años previos.

Tabla 34. Criterios aplicados para la selección de los bienes
(Porcentajes)

<i>Criterio</i>	<i>%</i>
Requerimientos de los centros educativos	68
Pedidos de años previos	16
Otros	12
No existen criterios	4

Fuente: Encuestas a las unidades ejecutoras, 2002

Los estudios mostraron que sólo en el 50% de las UE del país, todos los centros educativos presentan solicitudes. Sin embargo, en el 88% de los casos, la UE recibe las solicitudes ya sea de todos o de la mayoría de los centros educativos dentro de su jurisdicción.

El trabajo de campo sugiere que los centros educativos urbanos presentan sus requerimientos a la UE con una frecuencia ligeramente mayor que los centros educativos rurales (79% y 76% respectivamente). Sin embargo, la diferencia no es tan grande, lo que permitió comprobar la sospecha inicial de que la atención preferencial a las necesidades urbanas es falsa.

A fin de conocer indirectamente en qué medida las necesidades del centro educativo se toman en cuenta en el proceso de selección de productos por la UE, se solicitó a los directores del centro educativo que especificaran los cuatro bienes que se solicitan con mayor frecuencia. La siguiente tabla presenta el porcentaje de estos 4 bienes, que la UE distribuyó realmente al centro educativo.

Tabla 35. Bienes recibidos coincidentes con bienes más solicitados a la UE
(Porcentajes)

	%
Total	45
Ancash	30
Dirección Regional Ancash	33
USE Aija	50
USE Carlos Fitzcarrald	67
USE Huari	NA
USE Pomabamba	15
USE Santa	25
USE Huarmey	31
Cajamarca	49
Dirección Sub-Regional Chota	53
Dirección Sub-Regional Cutervo	100
Dirección Sub-Regional Jaén	17
Piura	100
Dirección Sub-Regional Luciano Castillo	100
Lima	34
USE Barranca	13
USE Huaura	56
USE Huaral	19
USE Cañete	17
USE Canta	33
USE San Juan de Miraflores	0
USE San Juan de Lurigancho	31
USE San Martín de Porras	58
USE Cercado	83
USE San Borja	13
USE Vitarte	19
Loreto	33
Dirección Sub-Regional Alto Amazonas	33
Arequipa	25
Dirección Regional Arequipa	25
Cusco	58
Dirección Regional Cusco	58

Fuente: Encuesta a las unidades ejecutoras, 2002

Arequipa y Ancash parecen ser las UE con menor respuesta a las solicitudes de centros educativos (tasas de respuesta de 25% y 30%), mientras que Piura aparece como el departamento con una tasa de respuesta total (100%), seguido por Cusco (58%). Las diferencias en la “respuesta” de diferentes UE son notables y es posible que se deban, en parte, a las diferencias en el tamaño relativo de la jurisdicción. Es lógico que sea mucho

más difícil coordinar las necesidades de una gran cantidad de centros educativos que las de un número más reducido. Esta podría ser la razón por la que Arequipa muestra una tasa muy baja de respuesta, pues su estructura organizacional es bastante pesada (una UE), pero no explica la falta de respuesta de Ancash, que se caracteriza por tener muchas UE con jurisdicciones más pequeñas.

6.3.2. El proceso de adquisición

Una vez que se han seleccionado los bienes, éstos se adquieren generalmente mediante adjudicaciones públicas directas. Sin embargo, cuando el monto de la compra excede cierto límite (S/. 35 000) —lo que es inusual pues los presupuestos son extremadamente limitados—, los procesos tienen que realizarse a través de convocatorias de licitación pública.

De hecho, durante el último trimestre del 2001, 23 de los 29 procesos de adquisición de las UE incluidos en nuestra muestra se desarrollaron a través de adjudicaciones directas. Sólo en un caso, el monto de la compra fue lo suficientemente alto como para merecer una convocatoria de licitación pública según lo establece la ley.

Gráfico 5



Fuente: Encuestas a las unidades ejecutoras, 2002

Un hallazgo importante fue la variabilidad relativamente alta en los precios de compra de productos muy similares.²⁷ Por ejemplo, el precio del galón de desinfectante *Pinesol* varió casi en tres veces, de S/. 3.20 a S/. 9.20. La tiza blanca registró la mayor dispersión en precios (el precio más alto llegó a ser diez veces más alto que el precio más bajo).

Aunque se espera que exista cierta variabilidad de acuerdo a la región y monto de la compra, las diferencias de precios que se observan en la siguiente tabla parecen exceder

²⁷ Es importante mencionar que el proceso de adquisición de cada UE no está sujeto a ninguna supervisión ni monitoreo externo.

los niveles aceptables, y podrían indicar actividades ilícitas. El MED u otro organismo supervisor tendría que estandarizar el proceso de adquisición a fin de erradicar este problema.

Tabla 36. Variabilidad de precios
(En nuevos soles)

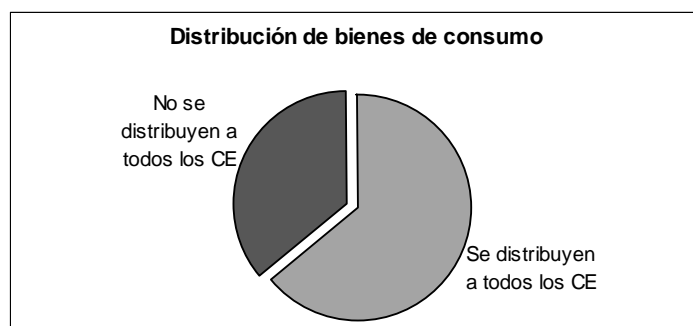
Bienes	Unidad	Media	Mínimo	Máximo	D. estándar
Desinfectante (Pinesol)	Galón	5,39	3,20	9,20	2,26
Escoba	Individual	4,58	1,88	7,50	1,76
Desinfectante (Creso)	Galón	5,04	3,60	6,50	1,19
Recogedor	Individual	4,92	3,80	7,50	1,50
Tiza blanca	Caja por 100	3,85	1,50	15,80	4,03
Tiza de color	Caja por 100	3,67	2,40	4,25	0,75

Fuente: Encuestas a las unidades ejecutoras, 2002

6.3.3. Asignación, almacenamiento y distribución de bienes de consumo

Todas las UE que visitamos adquieren bienes de consumo para su distribución a centros educativos y la gran mayoría los distribuyen a todos los centros educativos dentro de su jurisdicción.

Gráfico 6



Fuente: Encuestas a las unidades ejecutoras, 2002

Es difícil imaginar un método de asignación muy eficiente cuando se distribuyen cantidades tan pequeñas. Sin embargo, el trabajo de campo muestra que, a pesar de los montos, las UE basan sus asignaciones en algunos indicadores razonables de tamaño.

En general, las oficinas de adquisición de las UE declararon que suelen utilizar indicadores de tamaño del centro educativo (número de docentes, número de aulas, número de alumnos) para determinar los montos de transferencia.

De hecho, el 64% las UE informó que, para determinar las transferencias a los centros educativos, tomaba en cuenta el número de alumnos. Casi el 50% toma en cuenta el número de docentes y el 40% los niveles de pobreza. Aparentemente, tal como en el caso del pago de servicios públicos, algunas UE destinan más recursos a los centros educativos con menores ingresos internos.

Las 25 UE visitadas poseen instalaciones para almacenar los bienes de consumo adquiridos. El personal de almacén está a cargo de la distribución de los bienes, la elaboración de inventarios y listas de distribución. Según la información recogida, el encargado del almacén a menudo ejerce cierta autoridad y determina los ratios de distribución.

Los empleados a cargo del almacén usualmente realizan inventarios anuales. Sin embargo, en general, el almacén no cuenta con un gran *stock* de productos almacenados. Por lo general, los productos permanecen en el almacén como máximo unos cuantos meses antes de ser distribuidos a los centros educativos. Cuando se preguntó a las 25 UI sobre su último inventario, se obtuvo las siguientes respuestas.

Tabla 37. Fecha del último inventario de almacén
(Porcentaje)

Mes/año	%
Febrero del 2001	4
Marzo del 2001	4
Abril del 2001	4
Octubre del 2001	4
Diciembre del 2001	48
Enero del 2002	4
Febrero del 2002	4
Marzo del 2002	12
Abril del 2002	12
Mayo del 2002	4
Número de observaciones	24

Fuente: Encuestas a las unidades ejecutoras, 2002

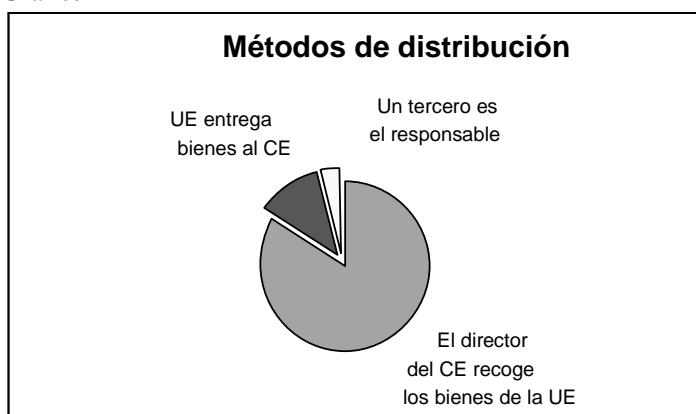
La frecuencia de distribución de los bienes de consumo parece variar de una UE a otra. La evidencia sugiere que se realizan distribuciones de gran magnitud al inicio del año escolar (marzo-abril), y, posteriormente, a intervalos algunas veces regulares, pero mayormente irregulares durante todo el año escolar. Sin embargo, las compras se realizan mensualmente debido a que los recursos que no se utilizan en un determinado mes, terminan perdiéndose. Durante los períodos en los que no se realizan distribuciones, los productos adquiridos a través de las transferencias mensuales del gobierno central se almacenan. Se señaló que los bienes se distribuían, por lo general, mensualmente (29%) y anualmente (25%).

Usualmente, el público puede tener acceso a la información sobre las distribuciones a través de las listas de distribución que se colocan en las oficinas de la UE. Aunque también se notifica ocasionalmente a cada centro educativo, nuestro equipo descubrió que los centros educativos son tan pobres y necesitan tan desesperadamente materiales que es frecuente que sus directores visiten la UE varias veces a la semana para verificar el estatus de cualquier compra/distribución pendiente.

Lo común es que el director del centro educativo (o un representante designado para tal efecto) recoja los bienes de consumo asignados a su centro educativo en las oficinas de la UE o en el almacén. Tras la recepción de los bienes, firma un recibo (PECOSA).

Existen unos cuantos casos en los que la UE o un tercero se encargan de distribuir los bienes.

Gráfico 7



Fuente: Encuestas a las unidades ejecutoras, 2002

6.4. Bienes de capital

En el departamento de Lima, las UE distribuyen los bienes de capital (lo que implica un rubro independiente de presupuesto). De las nueve UE en Lima que se visitaron, siete distribuyeron bienes de capital en el último trimestre del 2001 y en el primer trimestre del 2002. En todos estos casos, las transferencias consistieron en equipos de computación. Es importante recalcar que en el 2001, las UE que se encuentran fuera de Lima no recibieron recursos para la adquisición de bienes de capital.

6.5. Fuga de bienes

A fin de calcular el grado de las filtraciones en las transferencias de bienes de consumo de las UE a los centros educativos dentro de su jurisdicción, se visitaron 4 centros educativos seleccionados aleatoriamente para cada UE de la muestra. El equipo de investigación recopiló información de la UE con relación a la distribución de cuatro productos importantes a los centros educativos seleccionados y contrastó estas cifras con las cifras reportadas por los directores de los centros educativos.

Tabla 38, Fugas: Bienes de consumo
(Porcentajes)

	<i>Fuga</i>		
	<i>Total</i> %	<i>Rural</i> %	<i>Urbana</i> %
Total	2,55	4,75	1,45
Ancash	3,06	0,08	7,15
Dirección Regional Ancash	0,00	0,00	-
USE Aija	0,02	0,04	0,00
USE Carlos Fitzcarrald	0,00	0,00	0,00
USE Huari	9,87	0,00	19,75
USE Pomabamba	0,00	0,00	0,00
USE Santa	0,42	0,31	0,63
USE Huarney	1,69	0,00	5,06
Cajamarca	0,00	0,00	0,00
Dirección Sub-Regional Chota	0,00	0,00	0,00
Dirección Sub-Regional Cutervo	0,00	0,00	0,00
Dirección Sub-Regional Jaén	0,00	0,00	0,00
Piura	0,00	0,00	0,00
Dirección Sub-Regional Luciano Castillo	0,00	0,00	0,00
Lima	7,05	20,41	1,52
USE Barranca	0,00	0,00	0,00
USE Huaura	0,00	0,00	0,00
USE Huaral	0,00	0,00	0,00
USE Cañete	0,00	0,00	0,00
USE Canta	2,69	4,03	0,00
USE San Juan de Miraflores	17,22	34,44	0,00
USE San Juan de Lurigancho	0,00	0,00	0,00
USE San Martín de Porras	17,39	-	17,39
USE Cercado	0,00	-	0,00
USE San Borja	-	-	-
USE Vitarte	16,89	50,68	0,00
Loreto	0,51	0,68	0,00
Dirección Sub-Regional Alto Amazonas	0,51	0,68	0,00
Arequipa	4,42	8,70	2,28
Dirección Sub-Regional Arequipa	4,42	8,70	2,28
Cusco	0,00	0,00	0,00
Dirección Sub-Regional Cusco	0,00	0,00	0,00

Fuente: Encuestas a las unidades ejecutoras, 2002

En la muestra, la fuga promedio ascendió a 2,5% (4,75% en centros educativos rurales y 1,45% en centros educativos urbanos). Las UE de los departamentos de Cajamarca, Cusco y Piura no registraron filtraciones en los bienes de consumo mientras que los departamentos de Ancash, Arequipa, y Lima presentaron fugas promedio superiores al 3% (Lima fue el departamento con la mayor tasa de fuga: 7%).

Sin embargo, las fugas en el ámbito de las UE variaron dentro del departamento. En el departamento de Lima, las UE de San Martín de Porras y San Juan de Miraflores tienen el promedio más alto del departamento con fugas de 17%. Es interesante que las fugas de la UE de San Juan de Miraflores se concentran en los centros educativos más distantes, ¡donde la fuga es superior a 30%! Descubrimos que no había ninguna fuga asociada con los centros educativos cercanos a esa UE específica.

Por otro lado, la UE de San Martín de Porras no tiene centros educativos distantes dentro de su jurisdicción y el 17% de las fugas estimadas corresponde a los centros educativos urbanos. El promedio de fuga de Ancash, a su vez, responde a las altas filtraciones estimadas en la UE de Huari, que registra una fuga de 10% (20% para los centros educativos urbanos).

En general, a excepción de los tres casos antes descritos, las UE de la muestra registraron una pequeña fuga en la transferencia de bienes de consumo. Las pequeñas cantidades que se distribuyen a los centros educativos no son propicias para malversaciones a gran escala.

Cabe aclarar, sin embargo, que éstas son las fugas que se reflejan en el papel. Se sabe de casos en los que la UE distribuye bienes a los directores del centro educativo, quienes revenden los productos en lugar de entregarlos a los centros educativos. Adicionalmente, existen muchos casos donde no se hace ninguna transferencia al centro educativo debido a que éste está muy lejos de la UE y a que los costos de transporte superan el valor de los bienes, por lo que los centros educativos prefieren no recogerlos.

Como parte del estudio, se estimaron también las fugas en las transferencias de bienes de capital a las UE de Lima. Los resultados indicaron que éstas eran nulas.

7. Otras fuentes de financiamiento educativo

Como se indicó anteriormente, los recursos asignados por las unidades ejecutoras no satisfacen todas las necesidades de los centros educativos. Esto ha impulsado a las organizaciones civiles e instituciones públicas y privadas a ofrecer diferentes tipos de asistencia a los centros educativos para la contratación de personal adicional, la adquisición de bienes de consumo o los activos de capital, el pago de servicios los públicos, entre otros.

Las principales fuentes de financiamiento son: las APAFAS, los ingresos propios de los centros educativos, las municipalidades, las ONG y las iglesias. En la muestra de centros educativos, se constató que de todas las APAFAS que contribuyen con los sueldos de los docentes, el 6% contribuye con 0-5% de los costos totales de planilla y

7% con 5-15%. Los ingresos internos contribuyen al pago de la planilla en 6 centros educativos de la muestra y en 4 de éstos aportan entre 0-5% de los costos totales de la planilla. La siguiente tabla es una referencia de las magnitudes relativas del financiamiento por institución.

Tabla 39. Centros educativos que reciben apoyo por institución y tipo de apoyo
(Porcentajes)

	UE	APAFAS	<i>Ingresos propios de los CE</i>	<i>Municipalidad</i>	<i>ONG / Iglesia</i>
Pago al personal docente y administrativo	100	14,1	6,1	0,0	0,0
Bienes de consumo	91,9	38,4	30,3	1,0	1,0
Bienes de capital	42,4	27,3	10,1	8,1	10,1
Pago de servicios públicos	51,5	21,2	28,3	4,0	7,1
Reparación y mantenimiento de las instalaciones	21,2	81,8	29,3	19,2	7,1

* Promedio simple

Fuente: Encuestas 2002

7.1. APAFAS

Los directores de los centros educativos indicaron que las APAFAS eran una de las principales fuentes de ingresos para complementar cierto tipo de gastos.⁷ Aunque no todas las APAFAS perciben ingresos, por lo general los obtienen a través de pagos realizados por los padres de familia por concepto de matrícula escolar; y mediante actividades pro-fondos o contribuciones extraordinarias de los mismos padres de familia durante el año escolar. Según los resultados del estudio, el 79% de las APAFAS reportó ingresos el año pasado (95% en los centros educativos urbanos vs 62% en los centros educativos rurales).

Generalmente, el comité directivo de la asociación, en coordinación con el director del centro educativo, decide en qué se va a utilizar el dinero. Los rubros de gasto son básicamente tres: mantenimiento y reparación de las instalaciones e infraestructura de los centros educativos; adquisición de bienes de consumo y capital que contribuyan al dictado de clases; y la contratación de personal adicional para el centro educativo. Según el estudio, el principal rubro de gasto de las APAFAS de los centros educativos visitados es el mantenimiento y reparación de las instalaciones e infraestructura del centro educativo (80%).

El segundo rubro de gasto es la adquisición de bienes de consumo y de capital. En el caso de los bienes de consumo, se da prioridad a la adquisición de materiales de oficina y educativos (tiza, papel, papelógrafos, lapiceros, etcétera) y, en el caso de los bienes de capital, destaca la adquisición de muebles (escritorios y sillas).

⁷ El hecho de que existan APAFAS en todos los centros educativos que visitamos es un indicador del potencial social de estas organizaciones locales.

Tabla 40. Centros educativos que reciben el apoyo de la APAFA en la adquisición de bienes de consumo y capital
(Porcentajes)

	<i>Bienes de consumo</i>	<i>Bienes de capital</i>
	%	%
Total	59	31
Lima	56	42
Otras regiones	61	23
Urbano	61	37
Rural	55	24
<i>N° de observaciones</i>	<i>99</i>	<i>99</i>

Promedio simple

Fuente: Encuesta a centros educativos, 2002

Finalmente, el tercer rubro de gastos en los centros educativos corresponde al pago de personal adicional. En el 2001, las APAFAS contrataron personal adicional en 14% de los centros educativos. En estos casos, el personal contratado se dedicó principalmente al dictado de cursos, tales como Deporte, Arte, Baile, entre otros. Cabe destacar que el personal contratado no es necesariamente docente, ni el mejor calificado para estas tareas.

Sin embargo, los recursos de las APAFAS son escasos y, por lo tanto, no pueden satisfacer la mayoría de las necesidades de los centros educativos. Según la encuesta a los directores, cerca del 90% de las APAFAS registra ingresos por debajo de S/. 15 000 por año.

El ingreso anual promedio para las APAFAS es S/. 5 600 (o US\$ 1 600). Adicionalmente, es evidente que existe una gran diferencia entre las APAFAS urbanas y las APAFAS rurales en sus capacidades de generación de ingresos: los ingresos anuales de las APAFAS urbanas son 6 veces más altos que los de las APAFAS rurales.

Tabla 41. Ingreso anual de las APAFAS en 2001
(En nuevos soles)

	<i>Media</i>	<i>Desviación estándar</i>
Total	5 656	6 750
Lima	5 968	6 922
Otras regiones	5 548	6 744
Urbano	8 541	7 282
Rural	1 276	1 649

N° de observaciones: 78

Fuente: Encuesta a centros educativos, 2002

No obstante, las contribuciones de las APAFAS representan ingresos muy importantes para los centros educativos. La siguiente tabla compara las contribuciones de las APAFAS por alumno con el total de recursos públicos por alumno en el nivel primario y con los recursos específicamente destinados a los bienes de consumo (estos son los gastos que la APAFA ayuda a cubrir con sus recursos).

Tabla 42. Importancia de los recursos de las APAFAS
(En nuevos soles)

	Gasto del gobierno en el Programa de Primaria	Gasto del gobierno en bienes de consumo para el Programa de Primaria	Gasto de las APAFAS en los CE
Total	S/. 240	S/. 2.7	S/. 5.5
Anchash			
Dirección Regional de Educación Ancash	S/. 561	S/. 4.8	S/. 14.6
USE Aija	S/. 394	S/. 10.0	S/. 0.9
USE Carlos Fitzcarrald	S/. 509	S/. 3.5	S/. 0.0
USE Huari	S/. 299	S/. 2.8	S/. 0.5
USE Pomabamba	S/. 319	S/. 2.8	S/. 1.5
USE Santa	S/. 179	S/. 1.2	S/. 2.3
USE Huarney	S/. 835	S/. 6.4	S/. 6.3
Cajamarca			
Dirección Sub-Regional de Educación Chota	S/. 553	S/. 0.6	S/. 0.8
Dirección Sub-Regional de Educación Cutervo	S/. 275	S/. 0.2	S/. 5.7
Dirección Sub-Regional de Educación Jaén	S/. 249	S/. 0.4	S/. 0.3
Piura			
Dirección Sub-Regional de Educación Luciano Castillo	S/. 245	S/. 0.5	S/. 5.9
Lima			
USE Barranca	S/. 241	S/. 10.7	S/. 1.5
USE Huaura	S/. 280	S/. 11.9	S/. 4.7
USE Huaral	S/. 393	S/. 25.3	S/. 2.8
USE Cañete	S/. 196	S/. 7.1	S/. 6.1
USE Canta	S/. 223	S/. 80.7	S/. 3.9
USE San Juan de Miraflores	S/. 192	S/. 4.3	S/. 5.8
USE San Juan de Lurigancho	S/. 165	S/. 1.9	S/. 7.7
USE San Martín de Porras	S/. 201	S/. 2.7	S/. 4.0
USE Cercado	S/. 204	S/. 1.1	S/. 11.7
USE San Borja	S/. 178	S/. 3.7	N.A
USE Vitarte	S/. 232	S/. 4.6	S/. 3.2
Loreto			
Dirección Sub-Regional de Educación Alto Amazonas	S/. 316	S/. 2.3	S/. 0.0
Arequipa			
Dirección Regional de Educación Arequipa	S/. 261	S/. 1.7	S/. 2.5
Cusco			
Dirección Regional de Educación Cusco	S/. 249	S/. 0.1	S/. 0.6

Fuente: Encuesta a centros educativos, 2002

Finalmente, cabe mencionar que la relación entre las APAFAS y los directores no son buenas en la mayoría de los casos. Con relación a este tema, las unidades ejecutoras informaron sobre los constantes problemas que se han suscitado entre estas asociaciones y los directores, debido a discrepancias en cuanto a la administración y asignación de los fondos disponibles. Adicionalmente, los directores presentaron quejas ante las UE, acusando al comité directivo de las APAFAS de malversación. También se ha descubierto que algunas de estas asociaciones, responsables del transporte de bienes que

la unidad ejecutora asigna al centro educativo, no cumplen con entregarlos a sus destinatarios.

7.2. Recursos generados por los centros educativos

Una segunda fuente de financiamiento son los ingresos obtenidos por el centro educativo mediante el alquiler de quioscos, la venta de fotocopias y materiales escolares, actividades pro-fondos, etcétera. Según los resultados, el 50% de los centros educativos cuenta con estas fuentes de ingresos: 87% de los centros educativos de Lima, vs 40% de los centros educativos en las demás regiones. También son más los centros educativos urbanos con estos recursos que los rurales.

En la mayoría de los casos, un pequeño comité conformado por el director y algunos docentes decide el rubro al que se destinarán los fondos. Estos recursos están destinados principalmente a la adquisición de bienes de consumo y capital, el pago de servicios públicos y el mantenimiento y reparación de las instalaciones de los centros educativos.

Según los directores, los recursos propios de los centros educativos fueron identificados como la segunda fuente de ingresos para satisfacer las necesidades de bienes de consumo (43%) y de capital (17%).

Tabla 43. Centros educativos que adquieren bienes de consumo y capital con recursos propios del centro educativo
(Porcentajes)

	Bienes de consumo %	Bienes de capital %
Total	43	17
Lima	58	2
Otras regiones	32	13
Urbano	61	28
Rural	22	4
N° de observaciones	99	99

Promedio simple

Fuente: Encuesta a los centros educativos, 2002

Estos recursos también financian actividades como el mantenimiento y la reparación de las instalaciones de los centros educativos, el pago de los servicios públicos (con mayor frecuencia fuera de Lima, debido a que son pocas las UE que asumen estos gastos en las regiones).

Al igual que los fondos recaudados por las APAFAS, los ingresos generados por los centros educativos son también muy escasos y no satisfacen las necesidades más urgentes. Por ejemplo, se ha descubierto que el 90% de los centros educativos que depende de esta fuente de fondos registra ingresos inferiores a S/. 10 000 al año. Por otra parte, estos recursos están concentrados en los centros educativos urbanos.

Tabla 44. Ingresos anuales recaudados por los centros educativos en el 2001
(En nuevos soles)

	<i>Media</i>	<i>Desviación estándar</i>	<i>Ratio ingresos / alumnos %</i>
Total	3 650	8 574	4,4
Lima	3 819	6 969	5,2
Otras regiones	3 546	9 555	4,0
Urbano	4 435	9 535	4,7
Rural	936	2 474	3,5

Nº de observaciones: 60

Fuente: Encuesta a los centros educativos, 2002

7.3. Otras fuentes de financiamiento

Los centros educativos también reciben apoyo de otras instituciones como las municipalidades provinciales y distritales, las ONG y las iglesias. Generalmente, el apoyo de estas instituciones consiste en donaciones de materiales de construcción para la reparación de las instalaciones de los centros educativos, así como bienes mobiliarios y alimentos para los alumnos.

En lo que respecta al apoyo que brinda la municipalidad, los centros educativos envían solicitudes requiriendo el apoyo para la realización de ciertas actividades en los centros educativos. Sin embargo, las contribuciones de las ONG y las iglesias dependen de su propia iniciativa. Estas instituciones usualmente asisten a los centros educativos con bienes en lugar de dinero (el año pasado, menos de 3% de los centros educativos recibieron dinero de estas instituciones).

Tabla 45. Centros educativos que obtuvieron financiamiento de municipios, ONG e iglesias en el 2001
(Porcentajes)

	<i>Municipalidad</i>		<i>ONG / Iglesias</i>	
	<i>Apoyo monetario</i>	<i>Apoyo no monetario</i>	<i>Apoyo monetario</i>	<i>Apoyo no monetario</i>
Total	1,9	44,3	2,8	58,9
Lima	2	20,6	1,8	54,6
Otras regiones	1,9	51,2	3,1	60,1
Urbano	0,2	42,4	4,1	53,8
Rural	3,8	46,5	1,4	64,5

Nº de observaciones: 99

Fuente: Encuesta a los centros educativos, 2002

Si bien algunos centros educativos cuentan con el apoyo de estas instituciones, debe aclararse que éste no es permanente ya que en la mayoría de los casos estas contribuciones esporádicas dependen de la voluntad y recursos de estas instituciones.

Tabla 46. Tipo de apoyo brindado por las municipalidades, ONG e iglesias
(Porcentajes)

	<i>Municipalidad</i> %	<i>ONG e iglesias</i> %
Mantenimiento y reparación de las instalaciones	57	20
Mobiliario y equipo	3	31
Textos escolares y materiales pedagógicos	13	6
Pago de servicios públicos	10	2
Alimentos	3	24

Promedio simple

Fuente: Encuesta a los centros educativos, 2002

Tabla 47. Presupuesto de inversión 2001

<i>CTAR</i>	<i>Cantidad</i> (S/.)	<i>Usado para</i>
Ancash	804 807	Construcción y mantenimiento de infraestructura
Arequipa	746 164	Construcción y mantenimiento de infraestructura
Cajamarca	1 501 397	Construcción y mantenimiento de infraestructura
Cusco	4 378 000	Aún no se ha determinado
Piura	4 769 000	Construcción y mantenimiento de infraest., compra de computadoras

Fuente: Encuesta a los CTAR, 2002

November 11, 2004