

Revisión del gasto público regional en educación básica. Hacia una más eficiente asignación de recursos para la mejora del desempeño educativa

Juan León y Jorge Mesinas

I. Introducción

Entender por qué el incremento en la asignación de recursos no ha conllevado a una mejora en los resultados educativos implica conocer los mecanismos de la gestión de la educación descentralizada. Si bien el estudio de la eficiencia del gasto regional en el logro de indicadores de desempeño educativo ya ha sido abordado en el Perú, dichas investigaciones responden a un horizonte temporal lejano y desde entonces, los mecanismos de asignación de recursos hacia las regiones han cambiado significativamente.

En ese sentido, el presente estudio buscó abordar dos aspectos no cubiertos previamente: un horizonte temporal más cercano a la actualidad y un enfoque más preciso de análisis, no solo a nivel de gobierno regional (GORE), sino también al de sus Unidades Ejecutoras de Educación (UEE), conformadas por las Direcciones Regionales de Educación (DRE) y las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL), instancias en las que la política pública puede tener mayor incidencia. Así, el objetivo principal es realizar una revisión del gasto en educación básica ejecutado por los GORE y sus UEE en el periodo 2018-2021.

II. Revisión de literatura

Para comprender los factores de los resultados educativos y el método de Análisis Envolvente de Datos (DEA) para medir la eficiencia técnica, se partió de marcos teóricos como la función de producción educativa. Teniendo como referencia diversos estudios empíricos peruanos como los de Tam (2006), Ponce (2007), Herrera y Francke (2009) y Kudó y Ñopo (2018), se comprendió el análisis previo de eficiencia de gasto en educación y su incidencia en el desempeño educativo a nivel regional.

A partir de esta literatura se identificó, respectivamente: i) que algunas regiones eran eficientes bajo el supuesto de retornos a escala constantes; ii) que la eficiencia técnica se asociaba positivamente al tamaño de la escuela —pero negativamente a la carga docente—; iii) que las áreas metropolitanas usaban más eficientemente el presupuesto público que las rurales y semirurales, mientras que las más ineficientes resultaron las ciudades intermedias; y iv) que la eficiencia en el gasto educativo mejoró sustancialmente entre 2011 y 2015.

Asimismo, en línea con planteamientos teóricos como los de Mandl, Dierx e Ilzkovitz (2008), que sostienen que el desempeño del sector público puede verse afectado por factores

institucionales y estructurales u otras características específicas de cada país, se propuso explorar tres dimensiones de variables (económica, cultural e institucional).

III. Metodología

El estudio siguió una metodología de métodos mixtos, idónea para profundizar la comprensión de fenómenos complejos (Creswell, 2014). En esencia se trató de un diseño mixto secuencial explicativo, siendo la primera fase de carácter cuantitativa y la segunda, cualitativa.

En la primera fase se evaluó en qué y cómo están gastando los recursos los GORE y las UEE, se estimó el nivel de eficiencia en el gasto en EBR realizado por los GORE y las UEE y se identificó qué variables están asociadas con una mayor o menor eficiencia en el gasto. Usando los resultados de esta primera fase, se seleccionaron las UGEL con mayores y menores niveles de eficiencia y a sus DRE correspondientes y se realizaron entrevistas, en las que se recogió información sobre las mejores estrategias de gestión financiera empleadas en sus jurisdicciones y las barreras que enfrentan para el manejo de los recursos financieros.

Para el componente cuantitativo se usó las bases de datos del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) 2018-2021, el Censo de Instituciones Educativas 2016-2022, el Sistema de Información de Apoyo a la Gestión de la Institución Educativa (SIAGIE) 2018-2021, la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) 2016, 2018 y 2019 y la Evaluación Muestral de Estudiantes (EME) 2019 y 2022. El análisis estadístico recurrió al Análisis Envolvente de Datos (DEA) con orientación al producto y al Modelo de datos panel Tobit (Chang, 2011) para estimar qué factores están asociados al nivel de eficiencia alcanzado por los GORE y las UEE. En educación inicial, las variables de resultado que se usaron para medir eficiencia fueron la tasa de deserción para niñas y niños y la tasa de extraedad por edades; en primaria, fueron el rendimiento en matemática y comprensión lectora; y en secundaria, el rendimiento en matemática y en comprensión lectora.

Para la segunda fase, se realizaron entrevistas a profundidad complementadas con un análisis documental. La muestra siguió una selección intencional de casos de estudio donde se seleccionó a las UGEL y sus DRE correspondientes, de alta y baja eficiencia relativa. Los cuatro casos fueron: i) UGEL La Unión y DRE Piura (Mayor eficiencia relativa), ii) UGEL Chota y DRE Cajamarca (Mayor eficiencia relativa), iii) UGEL Yauyos y DRE Lima Provincias (Menor eficiencia relativa), iv) UGEL Dos de Mayo y DRE Huánuco (Menor eficiencia relativa).

Los entrevistados fueron personas con cargos directivos —jefes o especialistas del área de gestión pedagógica, gestión institucional y planificación y presupuesto— de la UGEL (12) y la DRE (12), así como también funcionarios del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) (2) y del Ministerio de Educación (MINEDU) (2) con poder de decisión sobre el presupuesto educativo descentralizado. En total, se realizaron 28 entrevistas. Cada uno de los cuatro grupos de actores tuvo una guía de entrevista particular, con los ejes temáticos: i) programación y formulación multianual del presupuesto por componente de gasto, ii) ejecución presupuestal por componente de gasto y iii) transferencias condicionadas y compromisos de desempeño.

En cuanto al procesamiento y análisis, se recurrió al modelo interactivo propuesto por Miles y Huberman (1994), quienes plantean tres procesos: reducción de datos, despliegue de datos y elaboración y verificación de conclusiones.

IV. Resultados

El análisis del gasto en EBR en el periodo comprendido entre 2019 y 2021 revela una serie de tendencias y patrones tanto a nivel nacional como descentralizado. Se observa una disminución en el porcentaje del gasto total anual de los GORE destinado a la EBR, pasando del 43.2% al 39.4%. La mayor parte de este gasto se orienta al pago de personal y obligaciones sociales, rubro que se mantiene en un rango del 87% al 90% desde 2018. En contraste, el gasto en capital físico, especialmente en infraestructura, es mínimo.

Las tasas de ejecución en EBR son consistentemente más altas que las del gasto total de los GORE, sugiriendo que prácticamente la totalidad del presupuesto asignado para educación es gastada. Sin embargo, estas tasas están impulsadas principalmente por la ejecución del gasto en personal permanente.

El análisis desagregado a nivel de DRE y UGEL muestra que más del 90% de estas instancias gastan alrededor del 90% de su presupuesto en personal docente y administrativo en 2021. A pesar de tasas de ejecución relativamente altas, el gasto en adquisición de activos no financieros (inversiones) sigue siendo bajo, especialmente en educación inicial y secundaria.

El gasto promedio nacional por estudiante en EBR, en términos nominales, ha experimentado un aumento del 10.3% entre 2018 y 2021, alcanzando los S/ 3104 por alumno matriculado. Sin embargo, existe una gran heterogeneidad a nivel de UEE, donde el 60% ejecuta entre S/ 2093 y S/ 4381 por estudiante. Destacan Apurímac, Moquegua y Tacna como los departamentos que más gastan por estudiante, destinando una parte significativa de su presupuesto a bienes de capital.

El análisis de eficiencia técnica relativa revela que solo algunos GORE han logrado un manejo eficiente del gasto en educación básica. Cajamarca destaca como el único GORE que logró gastar de manera relativamente más eficiente en todos los años analizados (índice igual a 1 en primaria). Asimismo, las regiones que han logrado ser más eficientes en tres de los cuatro años son Piura, Lima Metropolitana, Ucayali y la Provincia Constitucional del Callao. Por otro lado, en secundaria, el número de GORE cercanos a su frontera de eficiencia relativa (índices cercanos a 1) se incrementó. Destaca que tres regiones de la selva (Loreto, San Martín y Ucayali) lograron mantenerse relativamente eficientes durante los cuatro años. Así, solo en el caso de cuatro regiones se cuenta con un manejo relativamente eficiente de los recursos tanto a nivel primario como secundario (Piura, Lima Metropolitana, Ucayali y Callao).

A nivel de UEE, la mayoría se mostró relativamente ineficiente en la gestión del gasto. Los GORE que contienen UEE cercanas a su frontera de eficiencia relativa en al menos alguno de los años analizados fueron: Amazonas, Áncash, Cajamarca, Junín, Loreto, Piura y Ucayali. En

secundaria, se evidencia un menor número de GORE que cuentan con UEE relativamente eficientes en al menos uno de los años explorados. Se aprecia que los GORE de La Libertad, Loreto, Moquegua y Piura cuentan con UEE cercanas a su frontera de eficiencia relativa. Por otro lado, el caso de Piura es especial porque sus UEE lograron mantenerse cercanas a su frontera de eficiencia relativa de forma consistente a lo largo de los cuatro años analizados.

Sobre los factores asociados a la eficiencia del gasto, en cuanto a las variables no discrecionales, los efectos fueron diferenciados por nivel educativo mientras que, con respecto a las variables discrecionales, no se encontró efectos claros para un nivel educativo determinado, sino efectos aislados. En primaria, el PBI por habitante tiene un efecto negativo y significativo sobre el nivel de eficiencia técnica tanto en GORE como en UEE; esto indica que no necesariamente las regiones que invierten más por habitante son aquellas que logran ser más eficientes en su gasto en educación. En secundaria, regiones con mayor tasa de ruralidad logran menores niveles de eficiencia técnica, aspecto que puede estar ligado al mayor esfuerzo necesario para poder atender a las instituciones educativas en estos contextos y a las implicancias en términos de calidad educativa que tendría su no atención. Finalmente, la cantidad de servicios educativos se asocia positivamente con la eficiencia, pero un mayor número de UGEL por GORE se asocia negativamente.

Las percepciones de los funcionarios entrevistados sobre el funcionamiento de la gestión presupuestal en EBR indican que el presupuesto se percibe como insuficiente, con solicitudes de demanda adicional sin éxito. El mecanismo de Compromisos de Desempeño (CdD), medio de financiamiento que proporciona recursos adicionales a las DRE y UGEL según el logro de metas educativas locales, se destaca como más flexible, permitiendo metas específicas adaptadas para cada UEE. El Plan de Uso de Recursos que se diseña como parte de esta herramienta, se valora porque implica discutir y priorizar el destino de las transferencias, aunque presenta limitaciones en su ejecución.

En cuanto a las prácticas y circunstancias que enfrentan las UEE en la formulación y ejecución del presupuesto, se observa como una actividad más burocrática que estratégica, pues hay baja frecuencia de acciones previas como balances, evaluaciones o revisiones críticas, que brinden insumos para la mejora de los procesos. Por su parte, la ejecución presupuestal se percibe como un espacio de rendición de cuentas, priorizando el cumplimiento normativo para evitar sanciones. De este modo, los entrevistados sugieren equilibrar la gestión estratégica, centrada en las prioridades a mediano y largo plazo, y la operativa, centrada en las prioridades inmediatas y la resolución de tareas urgentes del presupuesto educativo. Asimismo, instan a mejorar la coordinación entre diferentes actores del MINEDU, MEF, GORE y UEE.

V. Recomendaciones

El estudio propone mejorar la gestión presupuestaria y la calidad del gasto descentralizado en EBR, utilizando estimaciones de eficiencia técnica como indicador clave para evaluar el desempeño del gasto en instancias descentralizadas. Se sugiere aplicar anualmente una metodología similar a la del estudio, con dos aplicaciones concretas: utilizar las mediciones de

eficiencia para definir la creación, fusión o cierre de UEE en el ámbito regional; y utilizarlas complementariamente con otros indicadores para identificar a los destinatarios de estrategias de atención específicas.

En cuanto a la información necesaria para la medición del desempeño, en primaria y secundaria se sugiere mejorar el monitoreo de los resultados educativos (aprendizajes), desagregando y publicando a nivel de UGEL la información disponible. En inicial, se recomienda colaborar con instituciones internacionales como *High Scope* que ya vienen trabajando con otros países (p. ej. México) para implementar evaluaciones formativas alineadas con el currículo nacional y desagregar datos de logros educativos a nivel de UGEL.

En cuanto a la asistencia técnica, se propone trabajar en dos fases clave. Primero, en la fase previa a la programación presupuestaria, para realizar un balance global sobre los resultados, tanto de eficiencia como de efectividad de la gestión de la UEE en el año fiscal anterior. Y, segundo, en la ejecución, para realizar un seguimiento intensivo al avance físico y financiero, priorizando las UEE con menor eficiencia. Asimismo, con base en la información de desempeño generada, se sugiere brindar más flexibilidad en la programación y formulación presupuestaria para las instancias descentralizadas, especialmente en la especificación y focalización de las denominadas intervenciones pedagógicas, tales como el acompañamiento, el refuerzo escolar o la Jornada Escolar Completa.

Finalmente, la herramienta de Compromisos de Desempeño (CdD) requiere mayor impulso y relevancia presupuestal, con más flexibilidad en su uso por parte de las UEE para cerrar brechas en las necesidades educativas locales.