

LAS PERDIDAS EN EL CAMINO

Fugas en el Gasto Público: Transferencias
Municipales, Vaso de Leche y Sector Educación

AGRADECIMIENTOS

Este libro es el resultado de diez meses de trabajo y ha sido posible gracias a numerosas y valiosas contribuciones. Nuestro agradecimiento, en primer lugar, a los asesores del estudio: Alberto Melo (economista, Banco Interamericano de Desarrollo); Ritva Reinikka (especialista en Encuestas de Monitoreo del Gasto Público, Banco Mundial); Gabriel Ortiz de Zevallos (director, Instituto Apoyo); Mitchell Seligson (especialista de Muestreo, profesor de la Universidad de Pittsburgh); Harold Adelman (especialista de Nutrición, Banco Mundial); Ana María Arriagada (directora de Desarrollo Humano de la Región de América Latina, Banco Mundial); Evangeline Javier (especialista en Programas Sociales, Banco Mundial); Norbert Schady (especialista en Programas Sociales, Banco Mundial); Yasuhiko Matsuda (especialista en Descentralización, Banco Mundial); Livia Benavides (especialista de Educación, Banco Mundial); Gilberto Moncada (ex director del INEI) y Juan Valverde (asesor del INEI).

Agradecemos también a los miembros del trabajo de campo por su extraordinaria labor de recolección, procesamiento y análisis de la información: Nancy Cieza, Carlos Calderón, Rodrigo Lobatón, Regina Cortez. En especial, a Elena Conterno, por un valioso documento que sirvió de insumo para la sección II, y a Arturo Rubio, por su apoyo en el diseño muestral. Gracias también a quienes colaboraron en la producción de este libro: Alejandra Núñez (cuidado de edición); Vanesa Husni (traducción); Jorge Martín (diseño de la portada); Edgard López (diagramación).

Por último, y no por ello menos importante, nuestro agradecimiento sincero a todas las autoridades del gobierno que nos permitieron acceder a la delicada información que les requerimos para completar nuestra labor. Entre ellas sobresalen: Roberto Dañino (ex presidente del Consejo de Ministros); Nicolás Lynch (ex ministro de Educación), Máximo Silva (jefe de Presupuesto del Ministerio de Educación); Juan Figueroa (ex director de Planeamiento Regional del Ministerio de la Presidencia); Kurt Burneo (viceministro, Ministerio de Economía y Finanzas), Fernando Zavala (viceministro, Ministerio de Economía y Finanzas), Oscar Pajuelo (contador general de la Nación), Verónica Zavala (ex directora del programa de Modernización del Estado); Pedro Francke (ex director de Foncodes); Bruno Barletti (coordinador, Sistema Integrado de Administración Financiera/MEF); Lourdes Cueva (asistente de Investigación, Sistema Integrado de Administración Financiera/MEF).

COPYRIGHT???

También reconocemos la importancia del seminario realizado en agosto de 2002 en Lima, bajo el patrocinio del Ministerio de Economía y Finanzas, en el que se analizaron los resultados preliminares de la Encuesta de Monitoreo del Gasto en los Gobiernos Municipales y el Vaso de Leche. Muchas gracias, a todos sus participantes,.

En tanto este libro reúne las opiniones de sus autores, no refleja necesariamente la opinión del Banco Mundial, ni de sus directores ejecutivos o sus países miembros, ni del Instituto Apoyo.

Los autores

PREFACIO

Cuando uno observa los deplorables indicadores sociales que muestra nuestro país, la primera pregunta que se vienen a la mente es si esto se debe a que el estado gasta muy poco en cuestiones esenciales como educación, salud y nutrición, o si esto se debe a que estos servicios y programas son muy ineficientes. ¿Gastamos poco o gastamos mal? La respuesta, con toda seguridad, es: ambos.

El gasto en educación y salud es uno de los más bajos de Latinoamérica, y bastante menor a lo que corresponde dado nuestro nivel de ingreso per capita. En buena parte ello se debe a que el estado recauda muy poco, ya que una presión tributaria de 12% del PBI es, sin duda, insuficiente. Pero además, lo poco que tenemos, lo gastamos mal. Muy mal.

Este estudio lo demuestra en un aspecto esencial. Parte de una pregunta realmente básica: ¿los fondos que el estado peruano destina a programas como el Vaso de Leche o la educación primaria, realmente llegan a sus destinatarios? ¿Reciben los niños el Vaso de Leche por el que pagamos todos los contribuyentes, o se gasta efectivamente en el maestro y en el colegio los dineros de la educación pública? En un porcentaje significativo, no. Esta investigación muestra que el 70% de los recursos del Vaso de Leche no llega a sus directos beneficiarios -niños menores de 7 años de edad y madres embarazadas o lactantes-, lo que minimiza su impacto nutritivo en los niños. Otros ejemplos de desperdicio adicional son, por ejemplo, la preferencia de los municipios por comprar leche evaporada -más cara pero fácilmente comercializable- en dos tercios de los municipios de Lima, y el hecho de que hay municipios que compran esta leche a precios que exceden en 50% el precio al que se vende en cualquier mercado, a pesar de ser compras en cantidades grandes.

En cuanto a educación, en Lima, donde la cercanía hace fácil el control, la mitad de los colegios visitados tenían menos personal trabajando que el que figuraba en la planilla. En los sitios donde hay más gente en planilla que trabajando en realidad, el exceso es en promedio del 33%. A nivel nacional, 20% de las USEs registra como gasto el pago de los servicios públicos de agua y luz de los centros educativos, pero no lo paga en realidad. Cifras realmente escandalosas.

Uno puede, por cierto, hacerse preguntas más fundamentales respecto de estos dos programas públicos. ¿Es realmente la entrega de un Vaso de Leche un mecanismo eficaz para

combatir la desnutrición infantil? ¿La educación primaria que tenemos, esta logrando aprendizajes efectivos en nuestros niños? En ambos casos, la respuesta es negativa. Hoy sabemos que en parte, ello se debe a que el dinero no llega, se va perdiendo como quien traslada agua en un balde con hueco y al llegar a su destino se da cuenta que la mayor parte del agua se quedo regada en el camino.

En el camino, por cierto, el estudio hace caer varios mitos que los peruanos hemos ido cultivando durante años. Como que organizaciones populares del tipo de los comités del Vaso de Leche son siempre muy eficientes y pulcras en el manejo de los recursos públicos, cuando se encuentran múltiples deficiencias. La necesidad de establecer reglas claras que permitan un manejo transparente de los recursos y de abrir estos y otros programas al escrutinio público, es decir de todos los peruanos y no solo de los beneficiarios o líderes locales, es fundamental.

Otro resultado importante es que sistemas más desconcentrados pueden ser más ineficientes, como es el caso de educación, donde el gasto administrativo en Huaraz - donde hay gran dispersión de USEs - resulta mucho mayor que donde hay una administración mas centralizada. Dada la importancia del tema de la descentralización y la definición rápida que esta teniendo en estos meses, esta discusión es sin duda muy relevante. Pensar nuevos esquemas que permitan descentralizar las decisiones y dar más poder a la gente, pero reteniendo al mismo las economías de escala que la administración de muchos programas tiene, es fundamental. De lo contrario, estaremos creando más burocracias regionales y locales, sin que la población reciba mejores servicios.

Como gran conclusión, el estudio muestra que existe un importante espacio para mejorar la eficiencia de los programas sociales en el Perú. Al identificar los huecos por donde los recursos se van perdiendo antes de llegar a quienes lo necesitan, así como algunos de los puntos críticos de ineficiencia y desperdicio de recursos, da un paso importante para la búsqueda de soluciones.

Retomando la pregunta original, y dado que ahora sabemos con más fundamento que se gasta mal, ¿debemos por ello considerar que un mayor gasto social es inconveniente? La respuesta es No. Gastar más y gastar mejor no son objetivos contrapuestos. Pueden ser objetivos complementarios, que se refuercen mutuamente. Muchas veces se gasta mal porque hay muy pocos recursos. Las reformas de los programas sociales suelen demandar recursos adicionales, del mismo modo que la descentralización también plantea nuevas demandas de recursos que deben ser cubiertas. Considerando además que partimos de una situación en la que el gasto social es muy bajo, no es difícil concluir en la necesidad de un mayor gasto social.

Por otro lado, una mejor eficiencia en el gasto social llevaría a que la sociedad entera apoye a estos programas y a que no sea tan reticente a la hora de pagar impuestos. Hoy nos encontramos en una situación de pagar impuestos por poco a cambio; si recibiéramos una buena educación y supiéramos que nuestro dinero esta sirviendo para evitar que cientos de miles de niños sean desnutridos, seguramente no nos dolería tanto ese dinero que sale de nuestros bolsillos todos los meses.

El Perú tiene el gran reto de mejorar los programas sociales y los servicios básicos que el Estado peruano ofrece a toda la población y en particular a los mas pobres que acrecen de los medios para procurárselos en el mercado. Con la pobreza, desnutrición y mala educación que tenemos actualmente, no podemos aspirar a tener un país estable y democrático, ni a lograr un crecimiento económico sostenido que en el mundo moderno demanda recursos humanos de calidad. Para afrontar con éxito ese reto, debemos ser capaces, al mismo tiempo, de aumentar y mejorar el gasto social, y este libro arroja algunas luces al respecto.

Pedro Francke
8 de abril del 2003

ÍNDICE

LAS ENCUESTAS DE MONITOREO DEL GASTO PÚBLICO: LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL Y SU APLICACIÓN EN PERÚ	13
Sección I	
TRANSFERENCIAS DEL GOBIERNO CENTRAL A LAS MUNICIPALIDADES:	
UNA MIRADA PROFUNDA AL PROGRAMA DEL VASO DE LECHE	23
1. Objetivos y metodología del estudio	23
1.1. El piloto	25
1.2. El diseño de la muestra	25
1.3. El cálculo de las fugas	28
2. Las transferencias del gobierno central a las municipalidades	29
2.1. El Fondo de Compensación Municipal (Foncomun)	33
2.2. El programa del Vaso de Leche	34
2.3. El Canon Minero	37
2.4. El Canon y el Sobre canon Petrolero	37
3. Características del programa del Vaso de Leche	38
3.1. Organización	39
3.2. Producto	43
3.3. Asignaciones a los comités	50
3.4. Recursos suplementarios	52
3.5. Supervisión	55
3.6. Información	57
3.7. Capacitación	58
4. Filtraciones en el programa del Vaso de Leche	60
4.1. Primera etapa: del gobierno central a la municipalidad	60
4.2. Segunda etapa: dentro de la municipalidad	64
4.3. Tercera etapa: de la municipalidad a los CMVdL	68
4.4. Cuarta etapa: de los CMVdL a los beneficiarios/hogares	70
4.5. Quinta etapa: dentro del hogar (dilución de la ración)	74
4.6. Fugas combinadas	76
5. Las otras transferencias a las municipalidades	78
5.1. Información	79
5.2. Variabilidad de las cantidades y de los cronogramas de desembolso	81
5.3. Fugas	84
5.4. Supervisión	86

Sección II

LAS TRANSFERENCIAS DEL GOBIERNO CENTRAL A LAS UNIDADES EJECUTORAS DEL SECTOR EDUCACIÓN EN EL PERÚ

1. Objetivos y metodología del estudio	91
1.1. El diseño de la muestra	92
1.2. El cálculo de las fugas	94
2. El sistema educativo: Organización y presupuesto	94
2.1. Organización del sistema de educación pública	94
2.2. Sistema de gestión presupuestaria para el gasto público en educación	99
2.3. El gasto público en educación	101
2.4. Transferencia de otras organizaciones a las escuelas	106
2.5. Las transferencias del gobierno en el sector educación	107
3. Los CTAR y su función como unidades ejecutoras en educación	111
3.1. Panorama general	111
3.2. Programa de inversión: infraestructura y bienes de capital	112
4. Las unidades ejecutoras	113
4.1. Panorama general	113
4.2. El personal de la UE	115
4.3. Los gastos administrativos	116
4.4. El proceso de asignación de recursos	118
4.5. Información	120
4.6. Auditorías y supervisión	121
5. Docentes y otros empleados del sector educación	124
5.1. Contratación de personal	124
5.2. Planillas	126
6. Transferencia de bienes y servicios de la UE a los centros educativos	132
6.1. El proceso de asignación	132
6.2. Servicios públicos	135
6.3. La transferencia de bienes de consumo	137
6.4. Bienes de capital	144
6.5. Fuga de bienes	144
7. Otras fuentes de financiamiento educativo	146
7.1. APAFAS	147
7.2. Recursos generados por los centros educativos	150
7.3. Otras fuentes de financiamiento	151
Conclusiones y recomendaciones	153
Bibliografía	161

INTRODUCCIÓN

LAS ENCUESTAS DE MONITOREO DEL GASTO PÚBLICO: LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL Y SU APLICACIÓN EN PERÚ

La considerable literatura acerca del desarrollo no ha logrado concluir si el gasto público tiene un impacto positivo sobre el crecimiento económico. Por ejemplo, Ram (1986) y Kormendi y Mequire (1985) encuentran que un gasto más elevado está asociado con un mayor crecimiento; mientras que Landau (1986), Barro (1991) Dowrick (1992) y Alesina (1997), consideran que esta relación es inversa: es decir, que un gasto más elevado está asociado a un menor crecimiento. Por su parte, Easterly y Rebelo (1993) indican que la inversión pública tiene un impacto limitado en el crecimiento, pero que ciertos tipos de gasto sí tienen un impacto positivo en el crecimiento. Devarajan, Swaroop y Zou (1996) observan que el llamado gasto público en actividades productivas tiene una relación negativa o insignificante con el crecimiento.

Por su parte, la relación entre el gasto público y los indicadores sociales tampoco es tan evidente. Hanushek (1995) y Kremer (1995) consideran que existe una relación ambigua entre el monto de recursos gastados en educación, y sus resultados medidos en términos de indicadores educativos; Filmer, Hammer y Pritchett (2000), a su vez, encuentran que el gasto público en salud ha tenido un impacto mucho menor en los indicadores del sector de lo que se habría esperado. ¿Cuál es la explicación? Si los niveles de gasto pueden tener impactos diferenciados, ¿se rá la mayor o menor eficiencia del gasto el problema? La respuesta es más compleja.

Se puede dividir el problema en, por lo menos, cuatro componentes. En primer lugar, los gobiernos pueden estar gastando en los bienes equivocados y en una población objetivo que no los necesita. Un gran porción del gasto en educación, por ejemplo, se gasta en bienes que deberían ser financiados por gasto privado. Además, la mayoría de estudios de la incidencia del gasto público en salud y en educación muestra que sus beneficios alcanzan a los estratos medios y ricos de la población, especialmente en los ejemplos típicos de la educación universitaria y de los hospitales públicos.

En segundo lugar, inclusive cuando el gobierno gasta en los bienes adecuados y en la población objetivo apropiada, los recursos pueden no alcanzar al proveedor del servicio público debido a obstáculos burocráticos, a fugas (desviaciones) en algún eslabón del gobier-

no o en el sistema de canalización de recursos mediante organizaciones privadas (incluso, a veces, a través de los servicios bancarios), o a racionamiento de recursos debido a atrasos deliberados del gobierno por sus tradicionales dificultades de caja.

En tercer lugar, aun cuando los recursos lleguen prontamente a la escuela primaria, o a la clínica de salud, los incentivos para proveer el servicio son a menudo muy débiles. Así, los proveedores del servicio están mal pagados, no son monitoreados, o responden a la burocracia del gobierno central, la cual a menudo está más preocupada por enviar los insumos que por medir los resultados de su utilización. El “cliente”, mientras tanto, ya sean los niños, sus padres, los pacientes o madres gestantes, tiene escaso poder para pedir un servicio eficaz y de calidad.

En cuarto lugar, inclusive si el servicio es provisto con eficacia, los hogares pueden no hacer uso de él. Por ejemplo, por razones económicas o geográficas (larga distancia de los centros de atención), los padres sacan a sus niños de las escuelas, o no los llevan a las clínicas. Este “fallo de demanda” a menudo interacciona con los “fallos de oferta” explicados más arriba, y da como resultado un mal servicio público, lo que se traduce en pobres indicadores sociales.

Las encuestas de monitoreo del gasto público (PETS, del inglés *Public Expenditure Tracking Surveys*) se enfocan claramente en el segundo componente del problema: buscan conocer si los fondos y los recursos llegan a sus beneficiarios o si existe “captura” total o parcial de ellos en los diferentes eslabones burocráticos de su transferencia. Perú es el primer país de América Latina que realiza una encuesta cuantitativa de la cadena completa de la transferencia hasta el usuario final para un programa social específico (el Vaso de Leche), pero los antecedentes de estos estudios se remontan a África a finales de los noventa. Los tres PETS de África (Uganda, Tanzania y Ghana) muestran que la mayoría de los recursos no salariales a menudo se desvían hacia otros fines.

TIPOLOGÍA DE LOS PETS¹

Los modelos modernos de gestión del gasto público requieren de herramientas macroeconómicas para diseñar y monitorear el uso de los recursos y para controlar la calidad de la prestación de los servicios públicos. Para ello, dos herramientas fundamentales son los PETS y las encuestas cuantitativas de prestación de servicios (QSDS, del inglés *Quantitative Service Delivery Surveys*).

Los PETS están diseñados para estudiar la canalización de recursos a través de diferentes entidades de gobierno y de proveedores de servicios. Por ser cuantitativos y enfocados en diferentes eslabones de la cadena de transferencia de recursos hasta llegar a la unidad prestadora final del servicio, son complejas, y requieren de considerables recursos. En el caso de los QSDS, en cambio, el proveedor del servicio es frecuentemente la unidad de análisis principal, de la misma forma que la empresa lo es para las encuestas empresariales. Ese proveedor puede ser una entidad gubernamental, una ONG o una entidad privada. La intro-

ducción del término ‘cuantitativo’ se emplea para distinguirlo de las meras encuestas de percepción de la calidad del servicio, y lo hace más costoso en tiempo y recursos.

Los PETS pueden combinarse con los QSDS, para conjugar la evaluación de los problemas de transferencia de recursos con los de la calidad de la prestación de los servicios finales. Ambos sirven a dos propósitos principales: evaluar la capacidad de implementación de los programas públicos; y proveer datos primarios para los investigadores sociales sobre el gasto público. La decisión final respecto al tipo de cuestionario por implementar depende de los temas que se desee investigar: fugas, atrasos de las transferencias, baja calidad de servicios, cuantificación de la ineficiencia del servicio, riesgo moral en la prestación del servicio, trabajadores fantasmas, etcétera.

Dado el propósito de su uso, no es sorprendente que casi la totalidad de PETS se concentren en el análisis del gasto en salud y educación. Las aplicaciones de los PETS se pueden agrupar en los casos piloto de Uganda, Tanzania, Ghana y Honduras.

Uganda fue el primer país en desarrollar un PETS en 1996. El estudio estuvo motivado por la percepción de que, a pesar del substancial incremento del gasto público en educación desde 1980, la matrícula primaria permanecía estancada. Una hipótesis de trabajo era que una parte importante del gasto era capturada en las diferentes instancias intermedias (especialmente locales) que lo canalizaban. Dado que no existían datos adecuados para reportar el gasto actual realizado, la encuesta cubrió 19 distritos (sobre 39) y 250 escuelas primarias.² Inclusive las transferencias en especies, especialmente a las escuelas, fueron incorporadas. Los resultados fueron sorprendentes: en promedio, solamente el 13% de la contribución por alumno, llegaba a éste efectivamente. El resto (87%), desaparecía en fines privados o en propósitos que no tenían absolutamente nada que ver con educación. Otro resultado sorprendente fue que, pese a estas fugas, las estadísticas oficiales subestimaban el nivel real de la matrícula primaria; y de que ésta se debía no precisamente al gasto público sino a contribuciones de los padres de familia que, en promedio, contribuían con 73% del gasto escolar. Ambos resultados resultaron fundamentales para rediseñar el sistema de transferencia de recursos, lo que ha conllevado la mejora gradual de los resultados educativos.

Tanzania desarrolló dos PETS en 1999 y 2001. La sospecha era similar a la que se tuvo en Uganda: severas fugas en las transferencias de recursos desde el gobierno central. Su aplicación en estos casos, cubrió el sector educación, y también el de salud. La muestra del primer PETS cubrió 3 distritos, 45 escuelas primarias y 36 centros de salud, pero se enfocó directamente en estos últimos prestadores de servicios. Sus resultados estimaron que las desviaciones de gasto no salarial eran equivalentes al 57% en educación y 41% en salud, y que éstas ocurrían principalmente a nivel de los gobiernos locales. Otro resultado sorprendente fue la significativa cantidad de trabajadores fantasmas y de atrasos en las transferencias. El segundo PETS se encargó de analizar la transferencia a través de cada eslabón del proceso—incluyendo gobiernos regionales y locales—y añadió al estudio a los sectores de

¹ Esta sección está basada en Reinikka y Svensson, 2002.

² El PETS tuvo un módulo de salud primaria, pero no funcionó bien.

agua y saneamiento, caminos rurales, servicios judiciales y de SIDA. A pesar de que ratificó los considerables atrasos en la llegada de los recursos, no le fue posible cuantificar el tamaño de las fugas por sector o actividad. Los resultados han sido objeto de una campaña nacional de difusión que lamentablemente ha sido limitada. Asimismo, su impacto en la reformulación de los programas pareciera haber sido marginal.

Ghana implementó un PETS en educación básica y atención primaria de salud, estimando las fugas en la transferencia de recursos a través de los gobiernos locales a las prestadoras de servicios. Desarrolló, además, una encuesta de percepción de prestación de servicios. Cubrió 4 distritos, 119 escuelas primarias, 79 escuelas secundarias y 173 clínicas de salud. Su muestra fue elaborada en base a la de la Encuesta de Hogares de 1998, aunque no tuvo vínculo directo con ella. Sus resultados indicaron que solamente el 20% del gasto no salarial asignado en salud y el 50% de educación alcanzaba a sus establecimientos finales. A diferencia de Uganda y Tanzania, la fuga en los salarios era más pequeña y ocurría principalmente en el traslado de recursos entre los ministerios de línea y los distritos (municipalidades), especialmente cuando los recursos se trasladaban no en forma de efectivo, sino de especies. Estos resultados abrieron el camino para una muy fructífera colaboración entre los ministerios de línea para controlar los recursos; sin embargo, como en el caso de los dos PETS anteriores, no ha sido posible hasta el momento hacer transparentes las transferencias, mediante publicaciones regulares, a fin de promover la auditoría social.

Honduras, por su parte, desarrolló un PETS no cuantitativo para explorar la presencia de riesgo moral como determinante de una mala prestación de servicios. Su hipótesis de trabajo era de que el país no tenía medios para asegurar de que un trabajador público realmente (no) existiese, y de que éste se encontraba trabajando donde se suponía que debía estar haciéndolo. El PETS se enfocó así, no en las unidades de prestación de servicios, sino en el personal trabajador, administrativo y profesores, y en varios niveles, desde el asignado en el ministerio, hasta el asignado al establecimiento de prestación directa del servicio. Sus conclusiones mostraron que el significativo porcentaje de trabajadores fantasmas (el 3% de personal administrativo y el 5% de profesores en educación, y el 2,4% de personal administrativo en salud), el ausentismo (sólo el 86% del personal en educación y el 73% en salud estaba en su puesto durante la realización de la encuesta), y la captura de puestos de por vida de algunos trabajadores eran factores tan dañinos, como la desviación de recursos, en la obtención de malos indicadores de resultados. Otro factor descubierto fueron los trabajadores que, gracias a la propiedad de por vida de una posición y a la falta de control, accedían a otro trabajo en el mismo ministerio. Si bien el informe ha sido divulgado, no se sabe con exactitud si ha llevado a cambios de política de manejo de personal que corrijan estas deficiencias.

En síntesis, los cuatro PETS piloto revelan que: (i) las fugas suelen ser muy significativas en el gasto no salarial (usualmente sujeto a una transferencia intergubernamental), y de menor relevancia en el gasto salarial; (ii) mientras en Uganda y Tanzania la fuga principal se da a nivel del gobierno local, en el caso de Ghana se dan la transferencia entre gobierno central y local; y (iii) otros factores, como el ausentismo y los trabajadores fantasmas, pueden ser tan dañinos como la desviación de recursos en provocar malos resultados de la prestación de servicios.

APLICACIÓN DE LOS PETS EN EL PERÚ

En los últimos dos años, Perú ha hecho intentos significativos de fortalecer su gestión presupuestaria. La Ley de Transparencia Fiscal estableció metas para los principales agregados fiscales (primer nivel), combinadas con un sistema de asignaciones institucionales plurianuales y de programas sociales con asignación presupuestaria protegida y focalizada en la reducción de la pobreza (segundo nivel). Los resultados, sin embargo, han sido modestos hasta el momento. El no cumplimiento de las metas fiscales y la aún débil vinculación entre los presupuestos plurianuales con el presupuesto anual son dos retos urgentes que las nuevas autoridades se han propuesto corregir. Ambos esfuerzos, han estado acompañados por un moderno y exitoso Sistema Integrado de Administración Financiera, conocido como SIAF. Este sistema se encuentra en rápida expansión para incluir, entre otros: (i) el presupuesto de Defensa y Seguridad; (ii) el gasto regional, provincial y municipal; e (iii) indicadores de desempeño de los ministerios/ programas públicos.

A pesar de estos esfuerzos gubernamentales, el Perú no ha hecho intentos de evaluar la eficiencia del gasto público, ni la calidad del servicio en el ámbito de los prestadores finales de los servicios (tercer nivel del manejo presupuestario). Poco se conoce acerca de cómo se canalizan los recursos, especialmente fuera de Lima, qué porción se modifica del gasto ejecutado (y en base qué criterio) y, finalmente, qué parte —y con cuanto retraso— alcanza a sus beneficiarios o se queda en los intermediarios. Por ejemplo, aunque era de sobra conocido el mal manejo financiero de los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR), nunca se sistematizó su análisis.

El gobierno de Perú tiene un programa social y sabe que no es suficiente asignar centralmente recursos presupuestarios, sino asegurar que éstos alcancen a sus últimos destinatarios. Se ha comprometido a mejorar la calidad de la prestación de los servicios sociales a nivel local y regional. Como parte de la estrategia de descentralización se propone transferir la responsabilidad de manejar los presupuestos de salud y educación a nivel subnacional. La sospecha generalizada (hipótesis de trabajo) es que los fondos asignados a nivel central para educación (escuelas), salud (puestos de salud), programas nutritivos (municipalidades y comités de Vaso de Leche, escuelas para desayunos escolares, y subsidios para comedores populares), y Canon/Sobrecanon (municipalidades), o no se transfieren integralmente, o llegan a su destino final con atrasos, especialmente los que van fuera de Lima.

Este trabajo desarrolla dos PETS: el primero en el ámbito de los gobiernos locales (con un énfasis particular en analizar las transferencias al programa Vaso de Leche); y el ámbito de las de las instituciones educativas desconcentradas (unidades ejecutoras), para analizar la canalización de los recursos educativos.

¿POR QUÉ SON ÚTILES LOS PETS PARA PERÚ?

Como encuesta ‘cuantitativa’ de las fugas de recursos y de la calidad de la prestación de los servicios públicos, un PETS recoge datos primarios, en ese momento inexistentes, y difíciles de encontrar en forma sistemática. Su unidad de observación puede ser el centro de pres-

tación del servicio, como la escuela o puesto de salud, o el gobierno local (regional o municipal). En el caso de los programas nutritivos o del Canon/Sobrecanon, el análisis de la transferencia de recursos baja a través de una cadena de eslabones desagregada por etapas. Los PETS difieren de las encuestas tradicionales de percepción de servicios públicos en que sus resultados son principalmente cuantitativos, no cualitativos (como los de percepciones), y susceptibles de ser analizados desagregadamente, a escala intersectorial o de programa. EL PETS de Perú también enfrenta la dificultad de comparar sus resultados con los de una Encuesta de Hogares relativa a la demanda local de prestación de determinados servicios públicos: el Vaso de Leche.

OBJETIVOS DE LOS PETS PARA PERÚ

Los objetivos de los PETS para Perú son numerosos:

- Conocer al detalle cómo fluyen los recursos descentralizadamente fuera de Lima e identificar los principales cuellos de botella del proceso administrativo.
- Cuantificar el tiempo de transferencia desde el gobierno central a los gobiernos locales y a las instancias finales de la prestación del programa Vaso de Leche; estimar las magnitudes de las fugas de recursos efectivamente recibidos por la unidad final de prestación del servicio. Esto permite conocer en que eslabón particular se atrasan o reducen los recursos originalmente transferidos en sus intermediarios.
- Evaluar problemas específicos, como el de la sobrevaloración de precios, la presencia de profesores fantasmas, el absentismo escolar, los obstáculos para alcanzar los resultados esperados a nivel de cobertura escolar, problemas en los desayunos escolares entregados, así como en el manejo de los fondos del Vaso de Leche, etcétera.
- Establecer una línea basal de partida que, por un lado, le permita al gobierno definir indicadores de seguimiento del gasto público —de preferencia vinculados al registro contable/financiero en el SIAF— para monitorear el efecto de futuros cambios institucionales en la reducción de las fugas y en la mejora del desempeño en la prestación de tales servicios; y, por otro lado, haga posible que las organizaciones de la sociedad civil puedan controlar la llegada y monto de las transferencias a través de los gobiernos locales. La publicación regular en la red de tales indicadores contribuiría a incrementar los recursos efectivamente recibidos, eliminar los retrasos en su canalización, mejorar la transparencia de su manejo por parte de las autoridades, y “empoderar” a los beneficiarios en su utilización.
- Un beneficio potencial final de los PETS es el de coadyuvar a lograr ahorros significativos en la compra de materiales y suministros específicos (por ejemplo, medicinas), en la eliminación de empleados públicos fantasmas o ausentes, y a identificar los eslabones de corrupción más visibles.

ALGUNOS RETOS METODOLÓGICOS DE LOS PETS

Definición de la muestra. La definición precisa de la muestra depende de los fondos disponibles para su realización, definidos bajo consultas con las autoridades y el equipo de la encuesta. Debe haber un balance entre un “estudio de caso” y una muestra nacional representativa. Alcanzar una muestra de cobertura nacional suele ser caro; así que seleccionar una muestra pequeña, pero de cobertura representativa, minimizando costos y limitando las localidades, es inevitable. Usualmente se realiza un ejercicio piloto para probar el cuestionario y hacerle correcciones antes de su expansión nacional.

Criterios de selección. Son varias alternativas para seleccionar la unidad de análisis:

Seleccionarla en función de una distribución sectorial, institucional o geográfica:

- Desde el punto de vista sectorial: ministerio o unidad ministerial descentralizada o escuela o personal —administrativo o profesor— prestador de servicio.
- Desde el punto de vista institucional: gobierno central o local o prestador final del servicio (si éste no es una entidad pública).
- Desde el punto de vista geográfico: por tipo de región (costa, sierra y centro para Perú) o urbano/rural,

Seleccionarla en función de una *representatividad por criterio específico*, definiendo un porcentaje mínimo aceptable de representatividad por población, por grado de pobreza, por necesidades insatisfechas, o por niveles de malnutrición, ya sea por región o municipio, según la disponibilidad de la información.

La manera en que estos y otros problemas metodológicos son resueltos en los PETS realizados por primera vez para Perú se explica en el capítulo introductorio de cada una de las secciones de este libro.

SECCIÓN 1

TRANSFERENCIAS DEL GOBIERNO CENTRAL A LAS MUNICIPALIDADES EN EL PERÚ: UNA MIRADA PROFUNDA AL PROGRAMA DEL VASO DE LECHE

1. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA DEL ESTUDIO

En los últimos años, el Perú ha logrado avances importantes en el fortalecimiento de la administración de los recursos públicos. La ley de prudencia y transparencia fiscal estableció metas anuales para cuentas fiscales y un sistema de asignación de recursos para ser distribuidos entre los diferentes sectores y dentro de los mismos, así como asignaciones de presupuesto protegidas y dirigidas a los programas sociales. Estos esfuerzos han estado acompañados de la puesta en marcha de un moderno Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF). Los resultados, sin embargo, son aún modestos.

Asimismo, el gobierno del Perú se ha comprometido a mejorar la eficiencia de su gasto social y la calidad de la prestación de servicios sociales en el ámbito local, particularmente de sus programas nutricionales (aproximadamente 7% del gasto social público). Ha reconocido que el gasto social necesita descentralizarse y ha tomado conciencia de que esto requiere delegar mayores responsabilidades presupuestarias a las unidades regionales de los ministerios (especialmente de Educación y Salud), y contar con mecanismos eficaces para transferir los recursos a los gobiernos locales.

Sin embargo, es de conocimiento general que los recursos que se asignan de manera centralizada a la educación (centros educativos), salud (puestos de salud) y programas nutricionales (desayunos escolares y comedores populares), entre otros, enfrentan problemas considerables (retrasos y fugas) en su camino hacia los destinos finales, especialmente cuando los destinos se encuentran fuera de Lima o en áreas rurales alejadas. Esto también se aplica a los recursos transferidos directamente a las municipalidades, como por ejemplo, el programa nutricional Vaso de Leche. No obstante, el gobierno del Perú no ha hecho intento alguno de evaluar la calidad, eficiencia y eficacia del gasto público en este nivel. De hecho, se sabe muy poco acerca de la manera en que se canalizan estos recursos, e incluso menos sobre cuántos de estos recursos asignados son realmente gastados, qué porcentaje llega finalmente a los beneficiarios objetivo y cuál es la magnitud de los retrasos.

Dentro de este contexto, el objetivo de este estudio sobre el programa del Vaso de Leche y otras transferencias ha sido cuantificar las fugas y retrasos en las transferencias del gobierno central a las municipalidades, y evaluar los efectos de las deficiencias del sistema

en la calidad de los servicios asociados. Mediante las Encuestas de Seguimiento de Gasto Público (PETS, por sus siglas en inglés) se recogió información en cada uno de los diferentes niveles que participan en la ejecución de estos gastos.

Se diseñó una serie de PETS a fin de evaluar las siguientes transferencias: Foncomun, Canon Minero, Canon/Sobrecanon Petrolero y Vaso de Leche. A pesar de que los estudios cubren todas las transferencias en cierto grado, se ha puesto un énfasis especial el programa del Vaso de Leche porque permite monitorear los recursos presupuestados a lo largo de varias instancias, incluso por debajo del nivel municipal.

Para detectar las fugas en cada nivel y evaluar el proceso de transferencia, el estudio se concentró en las siguientes actividades:

- Identificación y análisis de los procedimientos y canales gubernamentales para el desembolso de los fondos y del sistema de reporte de Foncomun, Canon Minero, Canon y Sobrecanon Petrolero y Vaso de Leche.
- Determinación de los retrasos y fugas de las transferencias del gobierno central a las municipalidades.
- Descripción y análisis de la organización del programa del Vaso de Leche.
- Determinación de las fugas de la transferencia Vaso de Leche en cada uno de los diferentes niveles del proceso.
- Evaluación del impacto de los retrasos, fugas y proceso de transferencia Vaso de Leche en la eficiencia del programa en las municipalidades, los comités de madres y los beneficiarios.
- Determinación de las fugas de las transferencias Foncomun y Canon Minero.
- Asistencia en la generación de recomendaciones de política para mejorar los procesos de las transferencias del gobierno central a las municipalidades y, en particular, para mejorar la gestión del programa del Vaso de Leche.

El estudio está basado en las siguientes fuentes de información:

- Entrevistas con funcionarios del gobierno del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y del Banco de la Nación (BN) sobre el proceso de asignación y los mecanismos de transferencia investigados.
- Documentos gubernamentales y otros informes y estudios de investigación y consultoría.
- Información estadística sobre las transferencias del gobierno central a las municipalidades y sobre las características financieras y socioeconómicas municipales.
- Visitas exploratorias a las municipalidades y a los comités de madres del Vaso de Leche.
- Estudio piloto en 20 municipalidades del departamento de Lima, incluyendo también 55 comités de madres del Vaso de Leche y 192 hogares beneficiarios.
- Estudio de campo que incluyó 100 municipalidades en los departamentos de Ancash, Arequipa, Cajamarca, Cusco, Loreto y Piura; 400 comités de madres (4 por municipalidad seleccionada) y 1 600 hogares beneficiarios (4 por comité seleccionado).
- El trabajo de campo incluyó también la recopilación de diversos documentos, como presupuestos municipales, padrones de beneficiarios de los comités y contratos, recibos u otros documentos indicativos de la adquisición de los productos para el programa.

1.1. EL PILOTO

A fin de probar la calidad de las PETS diseñadas y de anticipar problemas que podrían surgir en el trabajo de campo, se llevó a cabo un estudio piloto en Lima.¹ El estudio incluyó 20 distritos del departamento (de un total de 177 distritos). Para cada distrito se incluyó una encuesta para la municipalidad; 3, 4, ó 5 encuestas para los comités de madres del programa; y encuestas en 16 hogares beneficiarios (4 por cada comité).

El trabajo de campo piloto fue conducido en Lima entre el 10 y el 18 de enero de 2002 y permitió recopilar un total de 20 encuestas a municipalidades, 55 a comités y 192 a hogares.

1.2. EL DISEÑO DE LA MUESTRA

Después de un proceso exhaustivo de consulta, y con la asistencia del INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática), se acordó una metodología para la selección de la muestra (de la que se excluyeron Lima y Callao) y se escogieron los siguientes departamentos como representativos del Perú: Ancash, Arequipa, Cajamarca, Cusco, Loreto y Piura.² El procedimiento para el diseño de la muestra seguido fue el siguiente:

Estratificación del universo:

- Se utilizó una base de datos que constaba de un universo completo de distritos del Perú excluyendo Lima y Callao (total de 1 651 distritos) como punto de inicio.
- Se utilizó el índice continuo de pobreza del MEF, **FGT2**³, para calcular los deciles de población pobre.
- Los deciles se agruparon en tres grupos, de tal manera que el grupo 1 consistió de los deciles 1-3, el grupo 2 contenía los deciles 4-7 y el grupo 3 los deciles 8-10. Estos tres grupos representan las categorías de “no pobre”, “pobre” y “pobre extremo” y se utilizaron para estratificar los distritos de nuestra sub-población (Ancash, Arequipa, Cuzco, Cajamarca, Loreto y Piura) en tres estratos.
- Los tres estratos representan 14%, 41% y 45% de los distritos del Perú (excluyendo Lima y Callao), respectivamente.
- Para que la muestra pudiera ser autoponderada, se escogieron 14, 41 y 45 municipalidades (total de 100) de cada estrato. La selección dentro de cada estrato se realizó utilizando la PPT⁴ relativa a la población distrital.

¹ Se seleccionó a Lima para el piloto debido a que es considerablemente diferente del resto del país y, por ende, necesitaba un tratamiento separado.

² Se seleccionaron estos departamentos para representar las tres regiones principales del Perú: costa, sierra y región amazónica y para representar las regiones norte, centro y sur del país. El grupo también incluye departamentos “más ricos”, “promedio” y “más pobres”.

³ $FGT_2 = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^Q \left(\frac{LP - GASTOp_i}{LP} \right)^2$ donde LP = línea de pobreza, GASTOp = gastos de hogares per

cápita, Q = cantidad de pobres y N = población.

⁴ La probabilidad proporcional al tamaño es un método utilizado en la selección de muestras mediante el cual la probabilidad de que un elemento dado ingrese a la muestra es proporcional a cierta cantidad (en nuestro caso particular la población total del distrito).

Selección de las municipalidades en cada estrato:

- Se asignó un rango de números a cada municipalidad (siendo la población del distrito el tamaño de este intervalo).
- Los distritos fueron ordenados dentro del estrato en orden geográfico para asegurar su heterogeneidad.
- La población total del estrato dividida entre el número que se seleccionó de dicho estrato fue tomada como el “incremento”.
- Se seleccionó un número aleatorio entre 1 y el “incremento” como punto de “inicio”.
- Se escogieron los siguientes números utilizando la selección sistemática: (inicio, inicio + incremento, inicio + 2*incremento, inicio + 3*incremento, inicio + 4*incremento...).
- Un distrito ingresaba a la muestra si en el barrido sistemático se escogía un número que estuviera dentro de su intervalo.

La selección sistemática se realizó en función a la PPT debido a los tamaños relativos del intervalo y a que el ordenamiento geográfico de los distritos aseguraba un “barrido” geográfico.

Selección de los comités de madres del Vaso de Leche dentro de cada distrito:

- In situ*, los encuestadores utilizaron el padrón de comités de la municipalidad para seleccionar de manera aleatoria cuatro comités.⁵
- Si había cuatro o menos en la municipalidad, todos eran seleccionados para la muestra encuestada.
- De la lista, se escogieron el primero, el último y los dos del medio. Si un comité implicaba un viaje de más de 24 horas desde la municipalidad, éste podía ser reemplazado por el siguiente de la lista.

Selección de los hogares beneficiarios dentro de cada comité de madres del Vaso de Leche:⁶

- In situ*, los encuestadores utilizaron el padrón de beneficiarios del comité para seleccionar de manera aleatoria cuatro hogares.
- Se escogieron el primero, el último y los dos del medio de la lista. Si no había ninguno disponible para la encuesta, se podía escoger el siguiente hogar de la lista.
- Si un encuestador encontraba un hogar registrado pero que no recibía asistencia, debía reportar el hecho y seleccionar otro hogar.

La siguiente tabla compara la población y el número de distritos por estrato para el Perú (excluyendo Lima y Callao); la sub-población de los seis departamentos y la muestra seleccionada utilizando el método arriba indicado. Como se puede apreciar, los seis departamentos representan aproximadamente 38% de la población total y 36% de los distritos del Perú (excluyendo Lima y Callao) y tiene una buena distribución de distritos por estrato.

⁵ Para el estudio piloto, se estableció la siguiente regla: 3 comités de Vaso de Leche si había menos de 30 comités en total, 4 si el número de comités se encontraba entre 30 y 70 y 5 si había más de 70 comités.

⁶ Cuando se llevó a cabo el estudio piloto, el proyecto no incluía formalmente encuestas a los beneficiarios de los hogares. Se probó un instrumento tentativo en los hogares a fin de evaluar la importancia y viabilidad de incluir a los beneficiarios. Por consiguiente, la encuesta fue muy corta y diferente de aquella aplicada a los beneficiarios durante el trabajo de campo final.

La muestra de 100 distritos representa 18% de la población total y 6% de los distritos del Perú (excluyendo Lima y Callao).

Tabla 1
Estadísticas de la muestra por estrato

Estrato	Perú (excluyendo Lima y Callao)		Sub-población (6 Dpts.) ¹		Muestra	
	Población	No. de distritos	Población	No. de distritos	Población	No. de distritos
No pobre ²	5 368 550	230	2 534 628	100	1 342 859	14
Pobre	7 158 523	681	3 015 574	337	1 237 918	41
Pobre extremo	5 362 441	740	1 257 411	164	651 261	45
Total	17 889 514	1 651	6 807 613	601	3 232 038	100

(1) Los seis departamentos son: Ancash, Arequipa, Cajamarca, Cuzco, Loreto y Piura. Se excluyó dos provincias de Cajamarca debido a la violencia étnica que reinaba cuando se realizó el trabajo de campo.

(2) Las categorías “no pobre”, “pobre” y “pobre extremo” son los primeros tres, los siguientes cuatro y últimos tres deciles de población respectivamente. La medición de la pobreza y la metodología para generar deciles basados en la población se extrajo del MEF.

La siguiente tabla muestra la población y cantidad de distritos detallados por departamento.

Tabla 2
Estadísticas de la muestra por departamento

Departamentos	Total		Muestra	
	Población	No. de distritos	Población	No. de distritos
Ancash	1 098 662	166	624 919	26
Arequipa	1 092 035	108	194 551	6
Cajamarca	1 106 406	108	555 160	22
Cusco	1 188 242	108	381 311	14
Loreto	733 551	47	469 930	14
Piura	1 588 717	64	1 006 167	18
Total	6 807 613	601	3 232 038	100

El trabajo de campo se llevó a cabo entre diciembre de 2001 y abril de 2002 e incluyó 100 municipalidades, 393 comités de madres del Vaso de Leche⁷ y 1 587 hogares beneficiarios.

⁷ El número de comités de madres del Vaso de Leche visitados no es 400 debido a que en algunas de las municipalidades seleccionadas habían menos de 4 comités.

1.3. EL CÁLCULO DE LAS FUGAS

Sobre la base de la información recogida, la metodología para el cálculo de las fugas de las transferencias de Foncomun, Canon Minero, Canon/Sobrecanon Petrolero y Vaso de Leche fue la siguiente:

Del gobierno central a la municipalidad: comparación de la cantidad de transferencia del gobierno central (estadísticas oficiales) con la cantidad de transferencia reportada por la municipalidad (encuesta municipal).

$$\text{Fuga}^2 = 1 - \left[\frac{\text{Cantidad reportada por Municipalidad}}{\text{Cantidad Reportada por MEF}} \right]$$

En el caso específico del Vaso de Leche se calculó también lo siguiente:

En el ámbito municipal: comparación de la transferencia del gobierno central recibida por la municipalidad (encuesta municipal) con el valor de los productos distribuidos según el padrón municipal de los comités. El valor se calcula multiplicando las cantidades especificadas en el padrón de distribución municipal por el precio (obtenido del contrato, recibo u otro documento) de cada producto distribuido.

$$\text{Fuga}^2_{\text{MUM}} = 1 - \left[\frac{\sum_i (\text{Cantidad}_i \times \text{Precio}_i)}{\text{Monto transferido}_{\text{MUM}}} \right]$$

De la municipalidad al comité: comparación de las cantidades de cada producto distribuido (padrón municipal de los comités) con las cantidades recibidas por el comité (encuesta a los comités) por cada uno de los cuatro comités encuestados en cada municipalidad. Obsérvese que se cambian los valores del cálculo de fugas anterior a cantidades en este cálculo.

$$\text{Fuga}^3_{\text{COM}} = 1 - \left[\frac{\text{Cantidad Recibida}_{\text{COM}}}{\text{Cantidad Registrada en Padrón Municipal}_{\text{COM}}} \right]$$

Del comité de madres al beneficiario: comparación de la cantidad recibida por el comité por beneficiario (encuesta a los comités) con la cantidad recibida por los beneficiarios (encuesta a hogares beneficiarios).

$$\text{Fuga}^4 = 1 - \left[\frac{\left(\frac{\text{Cantidad Recibida}}{\text{Beneficiarios}} \right)_{\text{HH}}}{\left(\frac{\text{Cantidad Recibida}}{\text{Beneficiarios}} \right)_{\text{COM}}} \right]$$

En el ámbito de hogar beneficiario: comparación del número de raciones consumidas por todos los miembros del hogar con el número de raciones recibidas por el hogar (nivel de hogar beneficiario).

$$\text{Fuga}^5_{\text{HH}} = 1 - \left[\frac{\text{Beneficiarios Empadronados}_{\text{Hogar}}}{\text{Miembros que Consumen}_{\text{Hogar}}} \right]$$

2. LAS TRANSFERENCIAS DEL GOBIERNO CENTRAL A LAS MUNICIPALIDADES

Los recursos municipales provienen de dos fuentes básicas: las transferencias del gobierno central y los ingresos locales. Las transferencias del gobierno central incluyen Foncomun y Vaso de Leche (VdL) para todas las municipalidades y Canon Minero y Canon/Sobrecanon Petrolero para algunas de ellas.

Las transferencias del gobierno central representan un importante porcentaje del ingreso total a nivel distrital, especialmente en el caso de municipalidades pequeñas y ubicadas en áreas rurales, que tienen muy pocas posibilidades de generación de ingresos. Para los distritos ubicados fuera de Lima de la muestra de este estudio, las transferencias, en promedio, representan el 72% del ingreso total y entre los distritos de estratos de pobreza extrema pueden representar más del 90% del ingreso total. Por ello, es imperativo contar con un estudio de las transferencias del gobierno central a fin de entender las finanzas públicas a nivel distrital.

En 2001, las cuatro transferencias principales del gobierno central alcanzaron un total de S/. 1,9 mil millones a escala nacional (aprox. US\$ 560 millones).⁸ La más cuantiosa es el Foncomun, que representó 1,4 de los S/. 1,9 mil millones. La segunda transferencia del gobierno central en función de su magnitud es el Vaso de Leche, que totalizó US\$ 97 millones en 2001. Esta transferencia, a diferencia de las otras, está destinada específicamente a la compra de productos del programa.

La transferencia que ocupa el tercer lugar de las cuatro más importantes es el Canon/Sobrecanon Petrolero que totalizó S/. 128 millones (aprox. US\$ 37 millones) en 2001. Sin embargo, la cifra total se presta a confusiones, debido a que el Canon/Sobrecanon Petrolero solamente se distribuye entre los distritos ubicados en regiones productoras de petróleo. Para las municipalidades que son sujeto de recibir esta transferencia puede representar la misma cantidad de recursos, y en algunos casos una cantidad mayor, que las del Foncomun (dentro de la muestra esto se aplica a ocho distritos del departamento de Loreto, productor de petróleo).

Por estas razones, las fugas, retrasos, volatilidades e ineficiencias asociadas al proceso de ejecución de estas transferencias, tienen un impacto considerable en las finanzas municipales.

⁸ Según estadísticas nacionales del MEF.

Tabla 3
Transferencias totales a las municipalidades en el 2001 (1)
(En dólares EE.UU.)

	Foncomun	Canon Minero	Canon / Sobre canon Petrolero	Vaso de Leche	Total
Perú	400 023 180	23 765 654	37 461 817	97 148 245	558 398 895
Lima	72 466 783	714 003	n.d.	33 753 411	106 934 197
Urbana	69 482 021	691 650	n.d.	33 359 639	103 533 311
Rural	2 984 762	22 353	n.d.	393 772	3 400 887
No. de observaciones	177	171	n.d.	177	N.A.
Resto del Perú	327 556 397	23 051 651	37 461 817	63 394 833	451 464 698
No Pobre	76 066 085	5 692 301	9 924 653	15 642 446	107 325 483
Pobre	132 062 598	8 603 523	17 670 749	24 705 129	183 041 999
Pobre extremo	119 427 714	8 755 827	9 866 416	23 047 259	161 097 216
Urbana	152 245 705	9 629 748	20 840 016	30 939 959	213 655 428
Rural	175 310 692	13 421 902	16 621 801	32 454 874	237 809 270
Pequeña	65 758 919	3 206 004	3 916 796	8 990 266	81 871 986
Mediana	50 188 784	3 515 896	5 744 644	10 333 395	69 782 718
Grande	211 608 694	16 329 751	27 800 377	44 071 173	299 809 994
Más accesible	239 125 681	17 287 765	22 227 123	46 727 882	325 368 452
Menos accesible	88 430 716	5 763 885	15 234 694	16 666 951	126 096 246
Distrital	188 468 161	11 999 547	18 319 805	41 422 875	260 210 387
Capital provincial	139 088 236	11 052 104	19 142 013	21 971 958	191 254 311
No. de observaciones	1 641	1 296	142	1 641	N.A.

(1) Información basada en estadísticas nacionales oficiales

Fuente: MEF

De estas cuatro transferencias, sólo el Canon Minero no varía de mes a mes. Teóricamente, la transferencia VdL no debería variar mes a mes, pero como se ve en la tabla, esto no ocurre así. Foncomun y Canon/Sobre canon Petrolero son porcentajes de una cantidad variable (principalmente el impuesto nacional a las ventas en el caso del Foncomun y la producción de petróleo ad valorem en el caso de Canon/Sobre canon Petrolero). La volatilidad implícita en el caso de estas dos transferencias es una fuente de apuros para las municipalidades, pues dependen de ellas para las finanzas internas de proyectos a largo plazo.

Se calcularon los cambios porcentuales en las cantidades de mes a mes para las cuatro transferencias principales. La volatilidad de las transferencias se definió como la desviación

estándar de estos cambios mes a mes. La siguiente tabla describe detalladamente las volatilidades de Foncomun, Canon/Sobre canon Petrolero y Vaso de Leche en el año 2001. La medición de la dispersión es el grado en el que varían las volatilidades dentro de cada una de las categorías subclasificadas.

Tabla 4
Volatilidad de las transferencias a las municipalidades en 2001¹
(Porcentajes)

Categoría	Foncomun		Canon/Sobre canon Pet.		Vaso de Leche	
	Volatilidad	Dispersión	Volatilidad	Dispersión	Volatilidad	Dispersión
Lima	4,9	4,1	n.d. ⁽²⁾	n.d.	0,3	1,6
Urbana	5,5	4,2	n.d.	n.d.	0,2	1,2
Rural	2,9	3,2	n.d.	n.d.	0,5	2,6
No. de observaciones	177		n.d.		177	
Resto del país	6,3	3,4	13,4	6,9	11,6	30,3
No pobre	6,1	3,8	9,2	3,1	10,0	56,8
Pobre	6,0	3,6	11,6	4,7	8,1	22,2
Pobre extremo	6,5	3,2	18,8	8,4	15,4	23,9
Urbana	5,7	3,8	10,4	4,1	5,2	19,5
Rural	6,5	3,2	15,7	7,7	14,7	33,9
Pequeña	4,0	3,1	13,2	5,0	10,7	34,9
Mediana	8,2	1,7	15,5	9,4	15,3	26,3
Grande	9,4	0,8	12,4	5,7	10,5	21,7
Más accesible	6,8	3,3	10,3	5,0	9,5	27,5
Menos accesible	5,5	3,5	16,4	7,2	14,2	33,3
Distrito	5,8	3,4	13,4	6,8	12,1	28,9
Capital provincial	9,6	0,5	13,8	7,4	7,7	39,7
No. de observaciones	1 642		142		1 642	

(1) Desviación estándar de los cambios porcentuales mes a mes de 2001

(2) El departamento de Lima no recibe Canon/Sobre canon Petrolero

Fuente: Estadísticas oficiales a escala nacional, MEF

La volatilidad de Foncomun, a su vez, no es considerablemente diferente entre los distritos urbanos y rurales o entre estratos pobres, pero es el doble en los distritos más grandes (según medición de sus poblaciones proyectadas al 2001). La volatilidad del Canon/Sobre canon Petrolero, por su parte, es un poco más alta en los distritos pobres, rurales y alejados del Perú. Este hallazgo es interesante considerando que la fórmula de asignación no varía a

lo largo del año. Por lo tanto, un cambio porcentual en los ingresos tributarios (y/o cualquier otro componente del Foncomun) debería implicar un cambio igual en función de los porcentajes en las cantidades asignadas a los distritos de manera general. No obstante, observamos que las desviaciones estándar de los cambios porcentuales que se dan mes a mes no son equivalentes. Esto se debe en parte a que estas transferencias tienen un piso incorporado (S/. 15 600) y, por lo tanto, las variaciones son asimétricas.

La transferencia Vaso de Leche, sorprendentemente, sufrió también una volatilidad considerable en el 2001 en los distritos ubicados fuera del departamento de Lima. Los distritos más pobres fueron los más afectados, con una desviación estándar del orden de 15 puntos porcentuales para el año. Esta cifra contrasta con la volatilidad promedio de 0,3% experimentada por los 177 distritos de Lima y Callao.

Tabla 5
Transferencias anuales per cápita a las municipalidades en el 2001
(En dólares EE.UU.)

Categoría	Foncomun	Vaso de Leche	Canon Minero	Canon / Sobrecanón Petroero
Perú	15,35	3,73	1,20	12,51
Lima	8,57	3,99	0,09	n.d.
Urbana	4,00	8,33	0,09	n.d.
Rural	3,33	25,24	0,19	n.d.
Nº de observaciones	177	177	171	n.d.
Resto del Perú	18,61	3,60	1,89	12,51
No pobre	2,96	14,38	1,55	10,97
Pobre	3,54	18,94	2,07	11,16
Pobre extremo	4,35	22,54	1,99	19,47
Urbana	3,14	15,46	1,54	10,22
Rural	4,21	22,73	2,25	17,37
Pequeña	4,37	31,97	1,84	48,15
Mediana	4,13	20,05	1,77	19,40
Grande	3,39	16,28	1,92	10,62
Más accesible	3,39	17,33	1,81	9,81
Menos accesible	4,47	23,72	2,15	20,90
Distrito	3,73	16,98	1,48	11,95
Capital provincial	3,41	21,60	2,69	13,09
Nº de observaciones	1 641	1 641	1 296	142

Fuente: Encuesta a las municipalidades del resto del país (febrero de 2002). Encuesta a las municipalidades de Lima (enero de 2002).

La tabla anterior presenta las cantidades transferidas por el gobierno central en términos per cápita. La información recogida sugiere que las cantidades de las transferencias per cápita sí se distribuyen de acuerdo a un criterio de pobreza. Esto quiere decir que las municipalidades del resto del Perú reciben más que aquellas de Lima; las municipalidades extremadamente pobres reciben más que las no pobres; y las menos accesibles, más que las más accesibles.

2.1. EL FONDO DE COMPENSACIÓN MUNICIPAL (FONCOMUN)

Se menciona el Foncomun en la sub-sección 4 del artículo 193 de la Constitución de la República del Perú. Está compuesto por el 2% de los impuestos federales, el 8% de las ventas de gasolina, el 5% de embarcaciones de recreación y el 25% de la renta neta generada por los casinos y otros establecimientos de apuesta.

La contribución sobre la base de impuestos a las ventas representa aproximadamente el 93% del Foncomun y, por consiguiente, constituye la fuente principal de su variabilidad. La Ley de Impuesto de Promoción Municipal, que permite la redirección de una porción de los impuestos federales, está dictada por el artículo 86 del Decreto Legislativo 776 de la Ley de Impuestos Municipales.

El Foncomun se calcula y distribuye mensualmente a todas las municipalidades, sobre la base de una fórmula de asignación predefinida del Ministerio de Economía (MEF).

El proceso de transferencia es el siguiente. La recaudación de fondos se centraliza en el Banco de la Nación (BN); en los primeros cinco días de cada mes, el BN informa a la Dirección Nacional de Presupuesto Público (DNPP) del MEF cuál ha sido la cantidad recaudada; esta oficina informa a la Dirección General de Política Fiscal (DGF) para que estime la cantidad que deberá distribuirse a cada municipalidad. Una vez que se determina la distribución, la DGF informa a la DNPP, quien emite la orden de transferencia al BN. Finalmente, el BN deposita el dinero a la cuenta de cada municipalidad, el cual debería estar disponible para cada municipalidad entre los días 13 y 15 de cada mes.

Según el personal del MEF entrevistado por nuestro personal, el proceso es automático y no debería tomar más tiempo que el previsto.⁹ Los criterios de distribución no cambian frecuentemente, a pesar de que existen ciertos mínimos establecidos que demandarían una re-asignación complicada si hubiera un cambio desfavorable en los recursos del fondo de algún mes determinado. No obstante, los resultados del trabajo de campo indican que las municipalidades enfrentan ciertamente algunos retrasos (ver punto 5.2.)

En principio, el proceso de transferencia del gobierno central a las municipalidades es directo y no sugiere ex-ante que haya fugas en este segmento de la cadena. En esta etapa, el

⁹ La transferencia Foncomun así como las demás transferencias municipales y las finanzas en general todavía no se incorporan al Sistema Integrado de Administración Financiera. Durante el tiempo de elaboración de este proyecto, la oficina del SIAF se encontraba trabajando con una muestra de municipalidades para integrarlas al sistema.

proceso es bastante sistemático y el BN cumple una función limitada: transferir electrónicamente los fondos de una cuenta a otra y emitir las notificaciones de recepción.

La oficina de la DGFP del MEF tiene una fórmula que se utiliza para calcular la manera en que se distribuirá la cantidad total de los fondos a cada municipalidad. Para los distritos ubicados fuera de Lima y Callao, la fórmula asigna las cantidades a cada provincia sobre la base de la tasa de mortalidad infantil y de la población total de dicha provincia. La fórmula asigna, además, las cantidades a los distritos por poblaciones a nivel de distrito con un sesgo hacia las poblaciones rurales (los habitantes rurales tienen peso doble en comparación con los habitantes urbanos).

Para Lima y Callao, el objetivo es priorizar los distritos marginales urbanos. Los criterios de asignación considerados son los siguientes:

- Población
- Tasa de analfabetismo en mayores de 15 años
- Familias con por lo menos un niño que asiste a la escuela
- Hogares sin conexión para suministro de agua
- Hogares sin servicios de alcantarillado
- Hogares sin electricidad
- Familias que ocupan viviendas precarias
- Familias con tres o más habitantes por habitación

Todos estos indicadores han sido proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y se basan en el censo de 1993.

Hasta diciembre del 2001 (29 de diciembre), la ley establecía que sólo hasta el 30% del Foncomun podía utilizarse para gastos corrientes y que por lo menos el 70% debía utilizarse para gastos de capital. Desde enero del 2002, el Foncomun puede utilizarse libremente, a discreción de cada municipalidad.

2.2. EL PROGRAMA DEL VASO DE LECHE

En 1984, el entonces alcalde de Lima inició el programa del Vaso de Leche para el área de Lima Metropolitana. Tal como lo sugiere su nombre, este programa consistía en distribuir vasos de leche a niños en edad escolar. Un año después, el programa había crecido hasta tener alcance nacional; actualmente, la distribución no sólo se limita a productos lácteos, sino que se ha convertido en una de las transferencias más importantes del gobierno central a los gobiernos locales. Alcanzó su modalidad actual gracias a la Ley 24059 y el artículo 7 de la Ley 27470 (2001). A pesar de que el espíritu del programa es el mismo, la organización ha sufrido un cambio considerable debido a la mayor cobertura. Por ley, los principales beneficiarios objetivo de este programa son:

- Los niños de 6 años o menores
- Las mujeres embarazadas y las madres lactantes

La ley establece también que si existieran recursos disponibles después de haber cubierto las necesidades de los beneficiarios principales, se debería prestar atención a los beneficiarios secundarios, que son:

- Los niños entre 7 y 13 años.
- Los adultos mayores.
- Las personas que sufren de tuberculosis.

La meta del programa es elevar el nivel nutricional de los infantes, niños pequeños, mujeres embarazadas y madres lactantes y, asimismo, mejorar la calidad de vida de los segmentos más pobres de la población. Dada la evidencia empírica, que identifica a la leche como una fuente nutritiva importante, se optó por distribuir leche y productos lácteos.

Actualmente, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), a través de una fórmula de asignación basada en los niveles de pobreza y poblaciones de beneficiarios, realiza transferencias mensuales a las municipalidades para su uso en el programa Vaso de Leche (en adelante, programa del VdL). Las cantidades de la transferencia son calculadas por el MEF mediante el uso de índices de distribución que se basan principalmente en criterios demográficos y de pobreza, proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

Los gobiernos locales son solamente responsables de la operación del programa VdL en su jurisdicción y funcionan de manera autónoma del gobierno central en cuanto al producto que desean distribuir y otros detalles operativos, a excepción de la definición de los beneficiarios.

Sin embargo, existen dos restricciones importantes impuestas a las municipalidades por el gobierno central. Primero, la totalidad de los fondos del VdL debe destinarse a la compra del(los) producto(s) que serán distribuidos. En segundo lugar, el(los) producto(s) deben tener un mínimo de 90% de insumos nacionales (hasta 100% en las áreas donde la oferta local puede cubrir toda la demanda). Los productos distribuidos pueden ser leche de cualquier forma y/o sustitutos lácteos, y/u otros productos tales como soya, harina de avena, quinua y kiwicha.¹⁰

Asimismo, el gobierno central exige que la municipalidad cuente con un comité administrativo compuesto por el alcalde, 1 empleado municipal, 1 representante del Ministerio de Salud, 3 representantes del grupo de beneficiarios y 1 representante de la asociación agrícola/campesina local, debidamente acreditada por el Ministerio de Agricultura.

En general, los distritos más grandes tienen una oficina entera dedicada al VdL, incluyendo a un director y otros empleados que trabajan con dedicación exclusiva. En distritos más pequeños, frecuentemente, el mismo alcalde o uno de los regidores administra y dirige el programa.

¹⁰ Recientemente, se ha aprobado una nueva ley que requiere que el producto distribuido tenga un mínimo de 207 calorías. Sin embargo, las madres no están satisfechas con el nuevo requisito debido a que implica que se distribuyan sustitutos lácteos y estos no les gustan. Las madres han hecho protestas solicitando leche evaporada o fresca.

Es importante destacar que los mismos beneficiarios (las madres) se organizan en comités o clubes de madres. Estas asociaciones, que han aumentado notablemente el capital social de las comunidades, abarcan todo el país, inclusive las áreas más remotas, y forman una inmensa red nacional.¹¹

Los comités de madres del Vaso de Leche (en adelante, CMVdL) cubren normalmente un vecindario determinado con un número variable de beneficiarios. Por lo general, cuentan con una presidenta, una vicepresidenta, una tesorera y una secretaria. Estos cargos son elegidos por votación para períodos extensos y por lo general, las encargadas son reelectas, a menos que surjan problemas.

El proceso de transferencia es el siguiente:

- a) *La municipalidad recibe la transferencia del gobierno central.* Se deposita una transferencia mensual en la agencia local del Banco de la Nación (Tesoro) y se notifica a la municipalidad. La cantidad mensual no varía, excepto en situaciones muy particulares y, por lo general, la transferencia se realiza cerca del mismo día del mes.
- b) *Se elige el producto y, luego, en la mayoría de los casos, se elige al proveedor mediante licitación pública.* Normalmente la elección es por un año y para toda la jurisdicción de la municipalidad. La selección del producto o productos varía según los diferentes distritos. En algunos casos las madres opinan al momento de escoger el producto, a través de encuestas o voto directo. En otros casos, el comité administrativo toma la decisión. Ocasionalmente, es el alcalde quien decide.
- c) *Se prepara un padrón de todos los beneficiarios de cada comité, por categorías.* Normalmente, los CMVdL se encargan de este proceso que, supuestamente, es supervisado por la municipalidad. Aunque este padrón debería ser revisado con regularidad, esto casi nunca ocurre y la municipalidad no supervisa el proceso. Mediante estos registros, la municipalidad determina la asignación del producto para cada CMVdL dentro de su jurisdicción.
- d) *La municipalidad (o el proveedor) distribuye el producto a los CMVdL.* Según el tamaño de la municipalidad, los productos se distribuyen directamente a los comités o a instancias intermedias, como los grupos de comités o centros de acopio (lugares especiales donde se recolectan los productos por áreas y donde los comités recogen sus asignaciones).
- e) *Las madres (o el beneficiario) recogen su(s) ración(es) en la sede CMVdL.* Normalmente la sede es la casa de la presidenta del CMVdL y la distribución se realiza regularmente en un determinado día, semana o mes.

El producto se distribuye preparado o sin preparar a los beneficiarios. La decisión depende del tipo de producto, de los recursos disponibles, o de la dispersión geográfica de los beneficiarios. Cuando los productos no son preparados por el CMVdL, las madres beneficiarias los emplean y distribuyen entre sus familiares a su total discreción.

¹¹ La red social que surge de las asociaciones de madres se ha convertido en una vía para que estas comunidades rurales y empobrecidas sean escuchadas en el ámbito local, incluso en temas que no tienen que ver con el programa VdL.

2.3. EL CANON MINERO

Dictado por los decretos supremos 88-95-EF y 041-97-EF, el Canon Minero es una transferencia del gobierno central, que distribuye una porción de las ventas de la minería a las localidades donde se extrajo el mineral. Así, el 20% del impuesto a la renta pagado por las compañías mineras se distribuye a las municipalidades, según la siguiente relación:

40% para las provincias y distritos de la región o regiones¹² de donde se extrajo el mineral o donde se ubica la sede principal de la empresa minera.

60% para las provincias y distritos del departamento o departamentos de donde se extrajo el mineral o donde se ubica la sede principal de la empresa minera (además de 40%).

El MEF distribuye luego la cantidad total asignada a un grupo de municipalidades sobre la base de una fórmula similar a la utilizada para el Foncomun. Dentro de una región, la asignación a las provincias se basa en la tasa de mortalidad infantil y la población total de la provincia. De esa cantidad, 20% se retiene al nivel de la municipalidad provincial (capital de provincia) y el porcentaje restante (80%) se distribuye entre las municipalidades de la provincia sobre la base de sus poblaciones respectivas (también en este caso se otorga preferencia a las poblaciones rurales).

En el caso de Lima y Callao, donde el objetivo es dar prioridad a los distritos urbano-marginales, los criterios adicionales utilizados en la distribución de Foncomun también se aplican al Canon Minero.

El proceso de desembolso del Canon Minero es simple. La Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) deposita los impuestos recaudados en una cuenta especial del BN. La DNPP distribuye luego la cantidad total entre las municipalidades (siguiendo los criterios mencionados arriba) en doce cuotas mensuales iguales, realizadas por el BN mediante depósitos electrónicos.

Actualmente existe una restricción que regula el uso de los fondos del Canon Minero. Las municipalidades solamente están autorizadas a utilizar los recursos obtenidos a través de esta transferencia para cubrir gastos de capital.

2.4. EL CANON Y EL SOBRECANON PETROLERO

Estas transferencias fueron establecidas por el Decreto Ley 21678 en noviembre de 1976 y están compuestas por un porcentaje de la producción de petróleo ad valorem.

El Canon es el 10% de la producción de petróleo ad valorem y se distribuye entre los distritos que se ubican dentro del departamento donde se extrajo el petróleo. El Sobrecanon, a su vez, es el 5% de la producción de petróleo ad valorem y se distribuye entre los distritos que no se encuentran dentro de un departamento productor de petróleo sino dentro de la misma región.

¹² Las regiones (varios departamentos adyacentes) se crearon bajo el gobierno de Alan García.

El Canon y Sobrecanon se distribuyen de manera equitativa entre las provincias¹³ del departamento y luego en el ámbito de distrito sobre la base de indicadores tales como población, área geográfica, si la capital es provincial o departamental o si la población es mayor a 100 000 habitantes.

3. CARACTERÍSTICAS DEL PROGRAMA DEL VASO DE LECHE

3.1. ORGANIZACIÓN

3.1.1. El comité administrativo

La ley establece normas complementarias para la puesta en marcha del programa del VdL. El artículo 2 sobre la organización exige que se forme un comité administrativo del VdL en cada municipalidad. Este comité debería ser reconocido a través de una resolución municipal, con la previa aprobación del Concejo. No obstante, a pesar de las exigencias de ley, no todas las municipalidades encuestadas cuentan con un comité administrativo para el programa: en muchos casos, sólo los alcaldes o regidores municipales se encuentran a su cargo. Según nuestro trabajo de campo, el 96% de las municipalidades cuenta con un comité administrativo para el programa VdL, con un porcentaje ligeramente mayor entre las municipalidades de áreas urbanas (98%), comparado con el 95% de las municipalidades de áreas rurales.

Los comités se componen, en promedio, de 1,5 funcionarios municipales, 3 madres beneficiarias, 1 representante el Ministerio de Salud y 1 productor agrícola local. El número promedio de miembros totales de un comité administrativo es 6,5.

La selección de los miembros del comité del VdL se realiza por elección o por nombramiento. En la mayoría de los casos, las tres madres beneficiarias son elegidas por las ma-

Tabla 6
Selección de los miembros de los comités administrativos del VdL
(Porcentajes)

	Madres beneficiarias			Personal de MINSA			
	Elección	Nombramiento	Tamaño de la muestra	Elección	Nombramiento	Ambos	Tamaño de la muestra
Urbano	100	0	26	27	55	18	11
Rural	92	8	51	59	41	0	17
Total	95	5	77	46	46	7	28

Fuente: Encuesta a las municipalidades del resto del país (febrero de 2002).

¹³ En los departamentos de Loreto y Ucayali, la distribución a nivel provincial es proporcional a su participación en la producción. En Piura y Tumbes, no se hace diferencia en la distribución entre provincias.

dres del distrito, quienes se reúnen para elegir a tres de ellas como representantes. Sin embargo, en el caso del personal del MINSA, el porcentaje de representantes elegidos y de representantes nombrados es similar (46%).

La frecuencia de reunión de estos comités es principalmente mensual (69%) y trimestral (11%). Mientras que el 74% de las municipalidades ubicadas en áreas rurales se reúne mensualmente, sólo el 44% de las de áreas urbanas lo hace con esta frecuencia. Asimismo, el 72% de las capitales no provinciales se reúne mensualmente, en comparación con el 39% de las capitales provinciales.

A pesar de que el 95% de las municipalidades provinciales indicó que sí contaba con un comité administrativo del VdL, cuando se les preguntó quién estaba a cargo del programa en la municipalidad, sólo el 57% dijo que era el comité. En el caso de Lima, todas las municipalidades visitadas indicaron que contaban con un comité administrativo del programa VdL, pero solamente en la mitad de éstas el comité administrativo estaba a cargo.

Tabla 7
Institución a cargo del programa VdL en la municipalidad
(Porcentaje)

Institución a cargo	Municipalidades del resto del país		Municipalidades de Lima	
	%	Tamaño de la muestra	%	Tamaño de la muestra
Comité Administrativo	57	57	50	7
Alcalde	27	27	21	3
Director del programa	2	2	21	3
Regidor	12	12	-	-
Otros	0	0	7	1
No sabe/no especifica	2	2	-	-
Total	100	100	100	14

Fuente: Encuesta a las municipalidades del resto del país (febrero de 2002). Encuesta a las municipalidades de Lima (enero de 2002).

En las municipalidades de Lima, el número promedio de miembros de comité fue 7, incluyendo al alcalde, distribuidos de la siguiente manera: 1,3 funcionarios municipales, 2,9 madres beneficiarias, 1 representante del Ministerio de Salud y 1 productor agrícola local.

3.1.2. Personal municipal y gastos del programa

Además de contar con un comité administrativo para el programa VdL (generalmente integrado por seis miembros), casi todas las municipalidades tienen otro personal trabajando exclusivamente para el programa. En una de las preguntas de las encuestas a las municipalidades, se preguntó acerca del número de empleados que trabajan exclusivamente para el programa VdL. Los resultados fueron los siguientes.

Tabla 8
Personal municipal
que trabaja exclusivamente para el programa VdL
(Porcentaje)

Personal	%	Tamaño de la muestra
Entre 1 y 4	82	64
Entre 5 y 8	9	7
Nadie	4	3
Más de 8	5	4
Total	100	78

Fuente: Encuesta a las municipalidades del resto del país (febrero de 2002).

Al momento de diferenciar entre municipalidades urbanas y rurales, los resultados mostraron que la mayoría de las municipalidades rurales tienen entre 1 y 4 empleados en el programa VdL. A su vez, el 40% de las municipalidades urbanas tiene más de 4 empleados exclusivamente dedicados a las operaciones del VdL; y el 17% más de 8 empleados trabajando exclusivamente para el programa VdL (mientras que en áreas rurales este mismo porcentaje no tenía ninguno).

Cuando se analizaron los gastos municipales operativos relacionados con el programa VdL, se encontró que las municipalidades del resto del país gastaron en sueldos el 66% del total gastado en el programa, y las municipalidades de Lima, 50%. Los gastos de transporte relacionado con el programa representaron el 15%, tanto para Lima y el resto del Perú. Otro porcentaje importante (17% fuera de Lima y 28% en Lima) fue el de artículos varios, que incluye gastos de supervisión, mantenimiento de cuentas, viáticos, tarifas bancarias, combustible, mantenimiento de vehículos, servicios de transporte, fumigación y limpieza y materiales de oficina.

Tabla 9
Gastos promedio del programa VdL
(En nuevos soles)

	Municipalidades del resto del país			Municipalidades de Lima		
	Promedio (S/.)	%	Tamaño de la muestra	Promedio (S/.)	%	Tamaño de la muestra
Sueldos	1 665	66	76	848	50	16
Artículos varios	428	17	76	480	28	16
Transporte relacionado al programa	383	15	76	261	15	16
Servicios de almacenamiento	46	2	76	100	6	16
Total	2 522	100	76	1 689	100	16

Fuente: Encuesta a las municipalidades del resto del país (febrero de 2002). Encuesta a las municipalidades de Lima (enero del 2002).

Algunas diferencias entre las municipalidades urbanas y rurales fueron que las administraciones urbanas gastan en promedio tres veces más en el programa VdL que las rurales (S/. 721 frente a S/. 1 219). Es importante mencionar que en asuntos de transporte relacionado con el programa, las municipalidades rurales gastan más que las urbanas (S/. 434 frente a S/. 259).

Los gastos operativos de las municipalidades ubicadas en áreas menos alejadas fueron de S/. 3 444 por mes, mientras que en áreas más remotas fueron de S/. 848. Finalmente, las capitales provinciales gastan S/. 4 023, mientras que las no provinciales gastan solamente S/. 1 786.

3.1.3. Número de beneficiarios (total y por tipo)

El programa VdL, creado mediante la Ley 24059, tiene el propósito de servir a infantes y niños pequeños entre 0 a 6 años, así como a madres gestantes y lactantes. Sin embargo, la ley también señala que una vez que se haya cubierto a esta población objetivo, se podrá incluir a niños de 7 a 13 años, adultos mayores y personas infectadas de tuberculosis (TB).

En las provincias (excluyendo Lima), la encuesta a las municipalidades arrojó un total de 645 346 beneficiarios del VdL. El número promedio de beneficiarios del VdL por municipalidad fue 6 688, dividido de la siguiente manera: 56%, niños entre 0 y 6 años; 13%, niños entre 7 y 13; 13% madres; 4% adultos mayores; 0,16% pacientes con TB y 15% personas que pertenecen a otras categorías¹⁴. Cabe resaltar que el 10% de las municipalidades incluidas en la encuesta no contaba con información de beneficiarios por tipo.

En el caso de Lima, el número promedio de beneficiarios del VdL por municipalidad fue 9 234. Sin embargo, 9 de las 20 municipalidades encuestadas no contaban con información acerca de los beneficiarios, por lo que el promedio se basa en cifras proporcionadas por 11 municipalidades. En cuanto a las categorías de beneficiarios, los resultados son los siguientes: el 43% son niños entre 0 y 6 años; el 35%, niños entre 7 y 13; el 5%, madres gestantes y lactantes; 10%, adultos mayores; el 6%, pacientes con TB y el 2%, personas de otras categorías.

Como se mencionó anteriormente, en muchos casos no había información disponible por tipo de beneficiario. Así fue, por ejemplo, en la provincia de Alto Amazonas del departamento de Loreto. En los comités de Caserío San Fernando y Caserío Bolognesi, el padrón de beneficiarios no se estaba desglosado por tipos de beneficiarios y el producto fue distribuido al jefe de familia o al representante de la familia, sobre la base del número total de miembros de la familia. En muchos casos, lo que tienen es una lista de habitantes que funciona como padrón. Se dieron casos similares en los distritos de Balsapuerto y Lagunas, ubicados en la provincia mencionada. En los comités de estas dos áreas visitadas, el producto se distribuye de manera equitativa a cada representante de la familia, sin tomar en cuenta la cantidad de miembros de la familia o beneficiarios.¹⁵

¹⁴ Estas otras categorías incluyen niños de 0-13 años sin distinción entre las categorías 0-6 y 7-13 (61% del 15%) y niños y adultos mayores y pacientes con TB.

¹⁵ Estas poblaciones indígenas de la selva peruana tienen una estructura social radicalmente diferente y la exclusión de algunos miembros de una tribu/pueblo del programa del VdL contravendría las tradiciones de la comunidad.

Por otra parte, algunos comités incluyeron arbitrariamente bajo la categoría “otros”, a personas que no califican como beneficiarias. Un ejemplo de ello es el Comité Saucapampa, ubicado en el departamento de Ancash, donde el presidente, secretario y vocero figuran como beneficiarios del programa del VdL.¹⁶

Debe quedar claro que la información presentada en esta sección solamente se refiere a lo que declararon las municipalidades y comités acerca de los beneficiarios registrados. Tal como se mencionó anteriormente, en la mayoría de los casos, la distribución del producto dentro del comité no respeta el padrón ni los criterios establecidos.

3.1.4. Características de los padrones

Los padrones del programa VdL en el ámbito municipal son documentos donde se registra la siguiente información: (i) nombre de cada CMVdL del programa que es parte del distrito; (ii) número de beneficiarios por categorías y (iii) cantidad de producto o productos distribuidos a cada CMVdL. Adicionalmente, algunos padrones incluyen información sobre cantidades de producto(s) por beneficiario y los precios correspondientes.

Sin embargo, muchas de las municipalidades visitadas no poseían información completa. Hubo casos en los que los padrones sólo registraban información sobre la cantidad total del producto distribuido (a veces sin especificar siquiera la cantidad asignada a cada comité) y el número total de beneficiarios (en algunos casos sin desglosarlos por categoría o tipo). Solamente tres distritos no disponían de padrones.

El proceso de registro o empadronamiento de beneficiarios puede darse en la municipalidad o en el CMVdL al que pertenece cada beneficiario. Aquellos que están a cargo de actualizar los padrones son: el comité administrativo del VdL (54%), los CMVdL (32%) y la municipalidad (12%), entre otros.¹⁷ En áreas urbanas, fueron los CMVdL quienes obtuvieron el porcentaje más alto (49%), mientras que en las áreas rurales fue el comité administrativo (57%). No se encontraron diferencias significativas cuando se dividió la información por municipalidades distritales y provinciales.

Idealmente, el proceso de actualización del padrón se debería realizar con la misma frecuencia con la que se distribuye el producto, a fin de descartar a aquellas personas que ya no deberían ser beneficiarias (niños que exceden las edades, por ejemplo) e incorporar a aquellos que de hecho deberían ser incluidos (recién nacidos, por ejemplo). Según la encuesta a las municipalidades provinciales (excepto Lima), el 53% de éstas actualiza sus padrones mensualmente; 26%, una vez al año; 10% trimestralmente y 8% cada seis meses (1% indicó que no actualiza información). En el caso de las capitales no provinciales, el 56% ac-

tualiza su información una vez al mes, mientras que sólo el 27% de las capitales provinciales así lo hace. El análisis por población urbana y rural, muestra los siguientes resultados:

Tabla 10
Frecuencia de actualización de padrones en la municipalidad
(Porcentaje)

	Mensual	Trimestral	Semestral	Anual	No actualiza	Otros	Tamaño de la muestra
Urbana	34	32	17	14	3	0	31
Rural	57	6	6	28	1	2	69

Fuente: Encuesta a las municipalidades del resto del país (febrero de 2002).

La información acerca de la frecuencia de actualización de padrones indicada por las municipalidades puede contrastarse con la información sobre la antigüedad del padrón proporcionada por las municipalidades durante este trabajo de campo. De las 97 municipalidades que cuentan con padrones, las fechas de la última actualización oscilaron entre marzo de 2001 y febrero de 2002. Sin embargo, la mayoría de ellas (62%) fueron actualizadas en diciembre de 2001 (cerca de un mes y medio de antigüedad); 30% en enero de 2002; 3% a febrero de 2002 y el 5% restante tenía padrones cuya última actualización había sido anterior a diciembre de 2001.

En el caso de las municipalidades de Lima, se observó que la frecuencia de la actualización de padrones es principalmente anual (33%), seguida de una frecuencia mensual y trimestral (27% en cada caso).

Los padrones del comité del VdL deberían contener información sobre el número de beneficiarios por categorías y las cantidades de los productos recibidos por la municipalidad y las cantidades distribuidas a cada beneficiario. Sin embargo, en muy pocos casos del resto del país, los padrones incluían la cantidad entregada a cada beneficiario o familia. Por lo general, el padrón del comité es sólo una lista de beneficiarios, o en el caso de las municipalidades de la Amazonía, una lista de habitantes de cada poblado.

3.2. PRODUCTO

Una de las leyes que rige el programa VdL establece que el total de los recursos del programa debe asignarse para el financiamiento de raciones de alimentos. En aquellas áreas donde la oferta del producto cubre la demanda, la ración de alimento debe estar compuesta en su totalidad por productos nacionales. Los productos pueden ser leche en cualquiera de sus formas y/o productos lácteos enriquecidos y/o sustitutos lácteos que contengan por lo menos el 90% de componentes nacionales, como quinua, kiwicha, cebada, arroz, soya, entre otros.

Esta ley indica también que los productos adquiridos para el programa VdL deben distribuirse entre los beneficiarios y en todos los casos deberán ser preparados por los CMVdL.

¹⁶ Esto ocurre con bastante frecuencia. Muchos miembros de los CMVdL se incluyen en el padrón de beneficiarios y se asignan raciones. Podrían estar o no conscientes de que esto no está permitido por la ley, pero en muchos casos informaron acerca de su condición de beneficiarios a nuestro equipo de campo sin ningún tipo de remordimiento, lo que sugiere que podrían no saber que esto no está permitido.

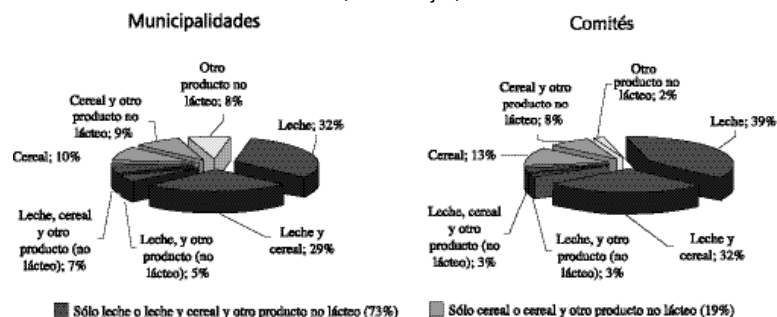
¹⁷ La encuesta conducida en las municipalidades del departamento de Lima (encuesta piloto) no preguntaba quién estaba a cargo del registro.

3.2.1. Tipo de productos distribuidos

Los resultados de las encuestas conducidas en las municipalidades (exceptuando Lima), muestran que el 73% de las municipalidades distribuye algún tipo de producto lácteo. Al momento de analizar la información en el ámbito de los comités, se encontró resultados similares: el 77% de los comités distribuye algún tipo de producto lácteo.

Gráfico 1: Tipos de productos distribuidos en las municipalidades y comités del resto del país (*)

(Porcentajes)



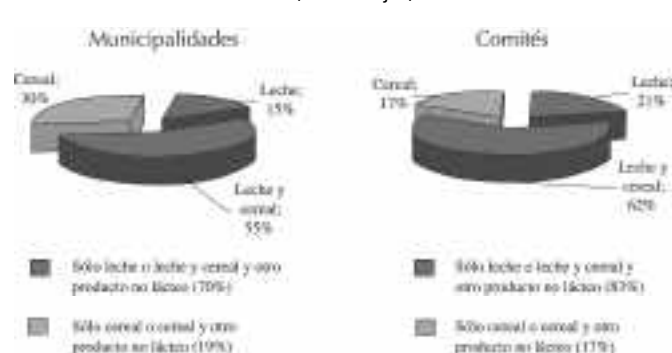
(*) Promedio simple

Fuente: encuesta a las municipalidades del resto del país. Febrero de 2002. Encuesta a los comités del resto del país (enero de 2002).

Las encuestas realizadas en los comités del departamento de Lima muestran que el 62% de ellos recibe leche y cereal; 21% recibe solamente leche y 17% sólo cereal. Por lo tanto, el 83% de los comités distribuyen algún tipo de producto lácteo.

Gráfico 2: Tipos de productos distribuidos en las municipalidades y los comités de Lima (*)

(Porcentajes)



(*) Promedio simple

Fuente: encuesta a las municipalidades de Lima. Febrero de 2002. Encuesta a los comités del resto del país (enero de 2002).

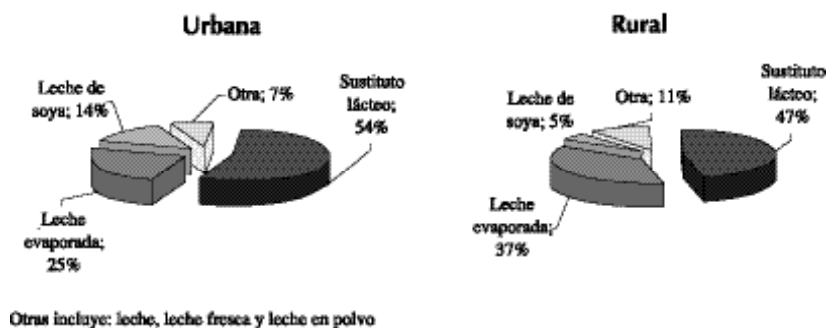
Al analizar la información correspondiente a las municipalidades del país (excluyendo Lima) se puede observar que solo 69 distribuyen algún tipo de leche (sola o con otro producto) entre los estratos más pobres de la población, en comparación con las municipalidades pobres y no pobres (71 y 85, respectivamente). Cuando se compara la información rural con la urbana, se encuentra que el 71 de las municipalidades de áreas rurales distribuye leche, mientras que en las áreas urbanas este porcentaje es 77.

La categoría “leche” incluye: leche, leche fresca, leche evaporada, leche en polvo, leche de soya y algunos tipos de productos lácteos enriquecidos o sustitutos lácteos. Dentro de la clasificación de “cereal”, encontramos: avena, quinua, kiwicha, hojuelas, cereal y la combinación de quinua-avena y soya-avena. Finalmente, bajo la categoría de “otros”, encontramos: soya, harina y azúcar.

En cuanto a los diferentes tipos de leche, del 73% de las municipalidades que distribuyen algún tipo de leche, el 49% distribuye un sustituto lácteo o producto lácteo enriquecido, 33% leche evaporada, 8% leche de soya y 6% leche fresca.

Gráfico 3. Tipos de “leche” distribuidas en las municipalidades del país (*)

(Porcentajes)



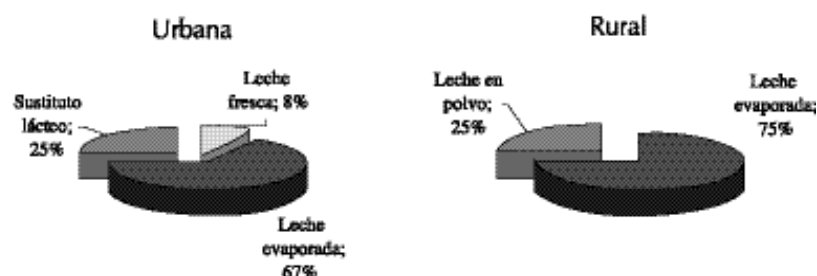
(*) Promedio simple

Fuente: Encuesta a las municipalidades del resto del país (febrero de 2002). Pregunta con respuestas múltiples.

Al analizar la información por área rural y urbana, se encuentra que el 54% de las municipalidades urbanas y el 47% de las rurales distribuyen sustitutos lácteos. En el ámbito de departamentos, 95%, 80% y 56% de las municipalidades visitadas en Loreto, Arequipa y Cusco, respectivamente, distribuyen un sustituto lácteo; mientras que en Ancash, el 73% de las municipalidades distribuye leche evaporada y en Cajamarca, el 36% distribuye leche fresca y algún producto lácteo enriquecido.

En el caso de las municipalidades de Lima, de las 14 municipalidades que distribuyen algún tipo de leche, el 69% distribuye leche evaporada, el 19% distribuye un sustituto lácteo o producto lácteo enriquecido, y el 6% leche fresca y leche en polvo.

Gráfico 4. Tipos de “leche” distribuidas en las municipalidades de Lima (*)
(Porcentajes)



(*) Promedio simple

Fuente: Encuesta a las municipalidades del resto del país (febrero de 2002). Preguntas con respuesta múltiple.

3.2.2. Frecuencia de distribución

La frecuencia de distribución de los productos en las municipalidades (excluyendo Lima) es la siguiente: 84% mensual; 8% trimestral; 7% cada dos meses y sólo 1%, a diario. Los resultados del estudio demostraron que los porcentajes mostrados para las municipalidades del resto del país son similares a los de Lima.

Las municipalidades ubicadas en áreas pobres y no pobres distribuyen el producto mensualmente (100% y 81%, respectivamente). De aquellas ubicadas en las áreas más pobres, el 43% distribuye el producto mensualmente; 34% trimestralmente y 22% cada dos meses.

Tabla 11
Frecuencia de distribución en las municipalidades y comités del resto del país
(Porcentajes)

Frecuencia	Municipalidades	Comités
Diaria	1	2
Mensual	84	78
Quincenal	7	10
Trimestral	8	8
Semestral	0	2
Tamaño de la muestra	100	393

Fuente: Encuesta a las municipalidades del resto del país (febrero de 2002).

3.2.3. Preparación del producto

A pesar de que la ley estipula que los productos del programa VdL deberían distribuirse a los beneficiarios en forma preparada por los CMVdL, el 60% de los comités visitados distribuye el producto sin preparar, es decir, en sus paquetes originales. El 39% de los comités distribuye el producto preparado y el 1% lo hace en ambas presentaciones. En el caso de Lima, el 51% de los CMVdL encuestados distribuye los productos sin preparar y el 49% los distribuye ya preparados.

El 73% de los comités de los estratos más pobres distribuye el producto sin preparar, mientras que el 50% en los estratos no pobres lo distribuye preparado. Asimismo, se encuentran grandes diferencias a nivel departamental: en Cajamarca y Cusco, 93% y 81% de los comités, respectivamente, distribuyen el producto sin preparar. En cambio, en Piura, el 76% distribuye el producto preparado.

Tabla 12
Distribución de productos por los comités del resto del país por estrato
(Porcentaje)

Estrato	Producto preparado	Producto sin preparar	Ambas formas	Tamaño de la muestra
No pobre	50	50	0	56
Pobre	33	65	3	161
Pobre extremo	26	73	1	176
Total	39	60	1	393

Fuente: Encuesta a los comités del resto del país (febrero de 2002)

Cuando se preguntó en los comités por qué no preparaban el producto proporcionado por la municipalidad, las principales razones expresadas fueron: por decisión de las madres beneficiarias (24%); por falta de organización entre las madres (20%); por la falta de infraestructura y de ingredientes necesarios para preparar el producto (13%); y porque los beneficiarios vivían en áreas alejadas, lo que dificultaba el recojo de su ración de leche diaria (12%).

Por otra parte, la mayoría de los hogares urbanos recibe los productos preparados, mientras que en los hogares rurales sólo el 15% los recibe de esta forma. Esto puede explicarse por el hecho de que, en la mayoría de los casos, los beneficiarios rurales viven más dispersos geográficamente, por lo que tendrían que viajar más (y gastar más tiempo y dinero) para poder recoger los productos preparados en el CMVdL. Los productos sin preparar pueden distribuirse con menor frecuencia. Se observa una situación similar cuando se analiza los hogares de acuerdo a la capacidad de acceso y por municipalidades provinciales y distritales.

Tabla 13

Distribución de productos al hogar
por área, capacidad de acceso y provincia/distrito
(Porcentajes)

	Producto preparado	Producto sin preparar
Urbana	58	42
Rural	15	85
Capacidad de acceso		
Más accesible	42	58
Menos accesible	23	77
Provincia /distrito		
Distrito	26	84
Provincia	55	35

Fuente: Encuesta a los hogares (febrero de 2002).

Las respuestas de las madres beneficiarias acerca de qué preparaban con los productos recibidos fueron: mazamorra, sopa con algunos de los cereales, arroz con leche, cachangas (tortillas de harina), galletas de avena, jugos de cereal, tortas, entre otras.

3.2.4. Método de compra

Cuando se requieren licitaciones u ofertas públicas para adquirir los productos del programa, éstas deben cumplir las siguientes condiciones: (i) proporcionar una ración alimenticia diaria, que debe contener productos 100% nacionales, tales como leche en cualquiera de sus presentaciones y/o productos lácteos enriquecidos; (ii) los comestibles deben contener como mínimo el 90% de ingredientes nacionales (tales como harina de quinua, kiwicha, cebada, arroz, semilla de soya y otros productos nacionales); y (iii) los productos alimenticios deben tener el valor nutricional más alto y deben estar balanceados de manera adecuada.

La encuesta en las municipalidades del resto del país¹⁸, indica que en el 81% de los casos se elige al proveedor del producto mediante licitación u oferta pública. En las áreas rurales, el 86% de las municipalidades escoge su proveedor por medio de licitaciones u ofertas públicas, y en las municipalidades ubicadas en áreas urbanas, el 53%.

¹⁸ En el estudio conducido en las municipalidades del departamento de Lima (estudio piloto), no se incluyeron preguntas sobre el proceso de licitación y los proveedores de los productos.

Tabla 14

Criterios para seleccionar al ganador de la propuesta
(Porcentaje)

Criterio	%
Calidad	64
Precio	14
Precio y calidad	1
Otros	2
No responde	19
Total	100
Tamaño de la muestra	100

Fuente: Encuesta a las municipalidades del resto del país (febrero de 2002).

Según la encuesta a las municipalidades del resto del país, el principal criterio para seleccionar al ganador de la propuesta es la calidad del producto (64%).

En el caso de la compra directa, los principales criterios aplicados por las municipalidades del resto del país al momento de seleccionar el proveedor fueron la calidad (57%), menor precio (37%), proveedor local y proveedor conocido (3%).

Adicionalmente, se preguntó a las municipalidades del resto del país si durante la licitación u oferta pública para la compra de productos tuvieron alguna preferencia por productores o proveedores locales. El 40% expresó que prefería de hecho un productor o proveedor local. No hubo diferencias importantes al momento de comparar la información entre localidades urbanas y rurales. Entre las municipalidades visitadas en Lima, el 50% prefirió productores o proveedores locales en el proceso de licitación.

3.2.5. Método de distribución

Una vez que la municipalidad ha comprado el producto a través de una licitación o de una compra directa, el proveedor debe entregar el producto a la municipalidad. En el resto del país, la entrega del producto a las municipalidades¹⁹ puede realizarse de tres formas: (i) el proveedor entrega el producto en las instalaciones de la municipalidad, o en el almacén municipal, o en cualquier lugar que la municipalidad considere adecuado; (ii) la municipalidad recoge el producto de la tienda, fábrica o almacén del proveedor; y (iii) ambas formas. Las respuestas fueron las siguientes:

¹⁹ Esta pregunta no se incluyó en la encuesta aplicada a las municipalidades del departamento de Lima.

Tabla 15

Formas de distribución del proveedor a la municipalidad
(Porcentaje)

Formas de distribución	%
La municipalidad recoge el producto	85
El proveedor entrega el producto	11
Ambas formas	4
Total	100

Fuente: Encuesta a las municipalidades del resto del país (febrero de 2002).

Cuando se analiza la información por área urbana y rural, el 88% de las municipalidades ubicadas en áreas rurales tienen que recoger el producto, frente al 69% en las áreas urbanas.

En cuanto a la distribución desde la municipalidad al comité, en las encuestas aplicadas a los comités ubicados en el resto del país, la mayoría de los CMVdL indicó que ellos recojen el producto (69%) o que el producto es entregado en las instalaciones del comité (31%). Solamente en el 0,45 de los casos, los propios beneficiarios tienen que recoger el producto en la municipalidad.²⁰

En cuanto a la distribución desde los comités a los hogares beneficiarios, el 77% de los hogares beneficiarios indicó que tenía que recoger el producto del local del comité de VdL y el 7% que consumía el producto allí mismo. Sólo en el 1% de los casos, el CMVdL distribuyó los productos a los beneficiarios.

Al separar la información en áreas urbanas y rurales, encontramos que el 80% de los hogares urbanos recoge sus productos en el local del CMVdL, frente al 73% de los hogares rurales. Por otro lado, el 12% de los hogares urbanos consume el producto directamente en el local del comité, frente a solamente el 3% de los hogares rurales. Vale mencionar que el 17% de los hogares rurales recoge los productos en algún lugar comunitario, tales como centros educativos, postas de salud o parques, en comparación a sólo el 6% de los hogares rurales. Se encontró resultados similares al analizar la información por capacidad de acceso.

3.3. Asignaciones a los comités

El criterio que debería utilizar la municipalidad para determinar las cantidades de los productos que serán destinadas a cada CMVdL de su jurisdicción es el número de beneficiarios registrados en cada municipalidad. Entre las municipalidades (excluyendo Lima), el 56% dijo que el criterio para decidir qué cantidad del producto se asigna a cada comité era el número de beneficiarios por CMVdL (respuesta correcta), el 18% respondió que el crite-

rio aplicado era el nivel de pobreza y el 12% dijo que dependía de la población total. En áreas rurales, el 66% de las municipalidades mencionó el número de beneficiarios como criterio, mientras que sólo el 32% de las municipalidades urbanas mencionó este factor.

En el departamento de Lima, el 90% de las municipalidades mencionó que el número de beneficiarios era el criterio principal para decidir sobre la cantidad de producto que se asigna a cada CMVdL. Una minoría indicó que el criterio aplicado era la población total o el nivel de pobreza (5% en cada caso).

Tabla 16

Criterios utilizados por la municipalidad para decidir
las cantidades que se asignan a cada comité
(Porcentajes)

Criterio	Municipalidades del resto del país	Municipalidades de Lima
Número de beneficiarios por comité	56	90
Pobreza	18	5
Población total	12	5
Presencia organizacional	4	-
Ubicación geográfica	3	-
Limitación de recursos	5	-
Según cantidad transferida	1	-
Otros	1	-
Total	100	100

Encuesta a las municipalidades de Lima (enero de 2002).

Fuente: Encuesta a las municipalidades del resto del país (febrero de 2002).

En los CMVdL del país (excluyendo Lima), entre los criterios para aumentar o reducir la cuota del producto asignado a la madre beneficiaria se mencionaron los siguientes: nivel de pobreza, participación de la madre en el CMVdL, cambio en el número de beneficiarios, distancia del beneficiario a las instalaciones del CMVdL y número de hijos, entre otros. Sin embargo, el criterio más utilizado fue el correcto: cambio en la cantidad de beneficiarios (41%), seguido del nivel de pobreza (12%). Cabe destacar que el 28% dijo que no sabía o no podía especificar ningún criterio para aumentar o disminuir la cuota del producto asignada al beneficiario. Estas respuestas muestran que los CMVdL se manejan con bastante autonomía.

²¹ Esta pregunta no se incluyó en la encuesta aplicada a las municipalidades del departamento de Lima.

Tabla 17
Criterios utilizados por los CMVdL
para aumentar/reducir las raciones a una madre beneficiaria
(Porcentajes)

Criterio	%
Cambio en la cantidad de beneficiarios	41
Nivel de pobreza	12
Participación de la madre en el comité	10
Distancia del beneficiario a las instalaciones del comité	4
Cantidad de hijos	2
La asignación de raciones nunca cambia	1
Otros	2
No responde	28
Total	100

Fuente: Encuesta a los comités del resto del país (febrero de 2002).

3.4. RECURSOS SUPLEMENTARIOS

3.4.1. Contribuciones de los CMVdL

El CMVdL otorga diferentes tipos de contribuciones, que pueden dividirse en dos categorías: monetarias y no monetarias.

Monetarias

En el país (exceptuando Lima), el 36% de los comités indicó que la junta del CMVdL contribuía con cierta cantidad de efectivo una vez al mes. En promedio, esta contribución ascendía a S/. 11,86.

Como era previsible, las áreas más pobres o alejadas contribuían con cantidades menores que las áreas más cercanas y no pobres. Al desagregar por estrato, en el estrato no pobre, el comité contribuye con un promedio de S/. 28,33, comparado con S/. 9,84 de los comités del estrato más pobre. A nivel departamental, Piura hace la contribución de dinero más alta (S/. 22,76) y Loreto, la más baja (S/. 5,76). Los CMVdL de áreas urbanas contribuyen con S/. 17,11, en oposición a S/. 8,54 de los comités de las áreas rurales.

Por lo general, el dinero aportado por el CMVdL es utilizado por las madres para el transporte (recojo del producto), fotocopias, o para la compra de algún ingrediente para preparar el producto.

Debemos resaltar que ninguna municipalidad de provincia indicó que solicitaran a los comités o clubes de madres pagar contribuciones en efectivo para el programa VdL.

No monetarias

Los principales aportes no monetarios realizados por los CMVdL son el recojo del producto (50%), la preparación del producto (12%) y la cesión de instalaciones (11%).

Tabla 18
Contribución no monetaria de los CMVdL en el resto del país
(Porcentajes)

Tipo de contribución	Porcentaje
Recojo del producto	50
Preparación el producto	12
Cesión de instalaciones	11
Combustible	6
Entrega del producto	8
Otros	3
No coopera	10
Total	100
Tamaño de la muestra	507

(*) Promedio simple

Fuente: Encuesta a los comités del resto del país (febrero de 2002). Pregunta con respuesta múltiple.

Cabe mencionar que un 10% de los CMVdL no proporciona ningún aporte y que el estrato no pobre tiene el porcentaje más alto de no-cooperación (22%). Asimismo, se encuentran diferencias importantes a nivel departamental. Mientras que el 86% de los comités de madres de Arequipa no aporta ningún tipo de contribución, el 95% de los CMVdL de Cusco coopera en el recojo del producto.

El análisis por categoría urbana/rural, nivel de accesibilidad y tamaño de la población del distrito, permite afirmar que cuanto más lejano se encuentra el comité, mayor es la cooperación o contribución. Así, el 55%, 52% y 54% de los comités de áreas rurales menos accesibles y con 5 000 habitantes o menos recogen su producto, frente al 41%, 47% y 53% de los comités de áreas urbanas más accesibles y con más de 5 000 habitantes (pero menos de 10 000).

Se preguntó a los CMVdL de las municipalidades del país (exceptuando Lima) cuál era su contribución en horas de trabajo, y las respuestas fueron las siguientes: el 40% colabora con 1 a 4 horas de trabajo por mes, el 29% entre 5 y 10 horas, el 17% con más de 10 horas y el 14% menos de 1 hora. En el departamento de Lima, el 43% de los comités brindó la locación para el CMVdL.

3.4.2. Contribución de las madres beneficiarias

Se interrogó a las representantes de los CMVdL acerca de las contribuciones realizadas por las madres beneficiarias en sus respectivos comités. Las respuestas fueron que las madres receptoras cooperan con el comité con dinero (34%); colaborando en la preparación del producto (18%); o prestando sus casas (5%). Vale la pena mencionar que el 27% de los comités visitados dijo que no se les solicita cooperación a las madres beneficiarias. Adicionalmente, el 7% indicó otros tipos de cooperación, a saber: recordar a los beneficiarios que tienen que recoger sus productos, organizar actividades de recaudación de fondos, tales como “polladas” y “chocolatadas”, limpiar las instalaciones del comité, tomar parte en trabajo comunitario, entre otras actividades.

Según la encuesta a los CMVdL, las madres beneficiarias en el departamento de Lima también cooperaron con sus comités, principalmente ayudando en la preparación del producto (24%) o con dinero (22%). El 23% indicó que los beneficiarios no proporcionaron ayuda porque no se les solicitó su cooperación.

Tabla 19
Participación de los beneficiarios, según informes
de los comités del VdL (*)
(Porcentajes)

Tipo de colaboración	Comités del resto del país	Comités de Lima
Aportaron dinero	34	22
Ayudaron en la preparación del producto	18	24
Prestaron sus casas	5	9
Combustible	5	-
Proporcionaron diferentes artículos para la preparación del producto	3	4
Prestaron su equipo	1	-
No se les solicitó cooperación	27	23
Organizaron actividades	-	6
Otros	7	12
Total	100	100

(*) Promedio simple

Fuente: Encuesta a los comités del resto del país (febrero de 2002). Encuesta a los comités de Lima (enero de 2002). Pregunta con respuestas múltiples.

Se formularon preguntas similares a los hogares que tienen por lo menos un beneficiario del programa VdL y se encontraron respuestas diferentes a las proporcionadas por los CMVdL. En promedio, el 69% de las familias respondió que sí cooperaba con el programa de alguna manera; los porcentajes fueron más altos en áreas urbanas (82%) que en rurales (57%). Por otro lado, el 77% de los hogares ubicados en municipalidades no pobres brinda cooperación; este porcentaje es mayor que en áreas más pobres.

Los hogares beneficiarios cooperaron de diferentes maneras, pero la mayoría lo hizo aportando dinero (43%)²¹, ayudando en la preparación del producto (25%) y participando en las elecciones del comité de madres (18%).

Tabla 20
Formas de participación de los hogares beneficiarios,
según los propios beneficiarios (*)
(Porcentajes)

Tipo de cooperación	%
Aportes en efectivo	43
Preparación del producto	25
Elecciones de comité	18
Mano de obra (mantenimiento y limpieza de instalaciones)	9
Selección del producto	2
Actividades diferentes	4
Recojo del producto	3
Otros	1
Tamaño de la muestra	1 300

(*) Promedio simple

Fuente: Encuesta a los hogares (febrero de 2002). Pregunta con respuestas múltiples, procesadas individualmente.

Debido a que “aportes en efectivo” fue la respuesta más frecuente, se dividió de acuerdo a entornos urbanos y rurales, lo que arrojó porcentajes mayores en las áreas rurales, que en las urbanas (40%).

En la mayoría de los casos, las familias aportaron S/. 1 por mes (46%), seguido de cantidades entre S/. 1 y 5 por mes (40%), y entre S/. 5 y 15 (13%). Solamente el 1% de las familias contribuyó con más de S/. 15 por mes.

Los comités tendieron a utilizar las contribuciones de los hogares en efectivo para comprar equipo y materiales, para comprar varios insumos u organizar diferentes actividades del comité.

3.5. SUPERVISIÓN

3.5.1. Desde el gobierno central

La Ley No.27470 sobre normas suplementarias para la aplicación del programa del VdL (aprobada en junio de 2001), establece en su artículo 9 que la Contraloría General de la República es la entidad encargada de supervisar y controlar los gastos en los que incu-

²¹ Aunque los representantes del comité mencionaron aportes en efectivo solamente en el 34% de los casos. Véase la tabla 19.

re el programa VdL, tanto en el ámbito provincial como distrital. De esta manera, las municipalidades respectivas deben rendir cuenta de los gastos en los que hayan incurrido y del origen de los productos alimenticios adquiridos a la entidad reguladora.

No obstante, la encuesta aplicada a las municipalidades muestra que en un 78% de las municipalidades visitadas, el gobierno central no ha llevado a cabo ningún tipo de supervisión sobre el uso de los recursos del programa VdL, al menos hasta el momento de la visita. Al desglosar la información por área urbana y rural, se observa que el 63% de las municipalidades de áreas urbanas han sido supervisadas, en comparación con el 14% de las municipalidades de áreas rurales. De la misma manera, al desagregar la información en provincias y distritos, se observa que el 58% de las municipalidades provinciales han sido supervisadas, en contraste con 18% de las municipalidades distritales.

Por el contrario, el 60% de las municipalidades visitadas en Lima indicó que el gobierno central lleva a cabo supervisiones acerca del uso de los recursos del programa VdL.

Con relación a la periodicidad o frecuencia con la que se llevan a cabo estas supervisiones, el 31% de las municipalidades indicó que las supervisiones se realizan anualmente, y un 17% señaló que las supervisiones se realizan de manera “irregular”. En áreas urbanas, la mayoría de las municipalidades fue supervisada una vez al año, mientras que en las rurales, la periodicidad fue irregular. Esta misma relación se da cuando se considera el nivel de accesibilidad.

Tabla 21
Supervisión del gobierno central de los fondos del VdL
(Porcentajes)

	Municipalidades del resto del país	Municipalidades de Lima
Mensual	10	8
Trimestral	6	17
Semestral	2	8
Anual	31	25
Con periodicidad irregular	17	-
Otros	13	-
No sabe/no específica	-	42
No disponible	21	-
Total	100	100
Tamaño de la muestra	100	20

Fuente: Encuesta a las municipalidades del resto del país (febrero de 2002). Encuesta a las municipalidades de Lima (enero de 2002).

En el ámbito de los CMVdL, sólo en el 2,6% de los casos, el gobierno central había llevado a cabo una supervisión.

Las principales agencias o entidades de supervisión mencionadas fueron la Contraloría General de la República (34%), seguida del Ministerio de la Presidencia (MIPRE) (11%). Entre las otras instituciones mencionadas se encuentran las siguientes: la Contraduría General de la República, directores y personal del Ministerio de Economía y Finanzas.

3.5.2. Desde la municipalidad

La mayoría de las municipalidades supervisan a los comités ubicados bajo su jurisdicción (76% de los comités visitados dijo que la municipalidad los supervisa). Como se esperaba, los porcentajes más bajos se observan en el caso de los comités que se ubican en áreas alejadas. Al desagregar por estratos, se observa que el 61% de los comités del estrato más pobre fueron supervisados, frente al 86% de los comités del estrato no pobre. Asimismo, el 67% de los CMVdL ubicados en áreas rurales fueron supervisados, frente al 86% de los de áreas urbanas.

En promedio, la frecuencia de las supervisiones a los CMVdL del país es mensual (42%) o trimestral (15%).

En los CMVdL ubicados en áreas urbanas, la frecuencia de supervisión es principalmente mensual (48%), seguida por semanal (19%) y trimestral (5%). En los comités de áreas rurales, en cambio, los porcentajes más altos de supervisión corresponden a la frecuencia trimestral (22%), seguida de semestral (13%) y anual (12%).

En el departamento de Lima, 66% de los comités indicó que había sido supervisado por la municipalidad. El porcentaje fue mayor en áreas rurales que en las áreas urbanas (71% y 64% respectivamente).

3.6. INFORMACIÓN

La mayoría de las municipalidades visitadas del resto del país (73%) dijo que conocía los criterios por los cuales el gobierno central determina la cantidad de recursos asignados al programa VdL en su municipalidad. De este porcentaje, sin embargo, sólo el 20% dio la explicación correcta (“de acuerdo al número de beneficiarios”). Los porcentajes más altos de respuestas correctas provinieron de municipalidades provinciales (24%) y de municipalidades de áreas urbanas (31%). Por otro lado, cuando se interrogó acerca de la cantidad de recursos que la municipalidad debería recibir mensualmente bajo el programa VdL, el 98% respondió que conocía cantidad por adelantado.

En las encuestas conducidas en el departamento de Lima, el 70% respondió que sabía el criterio por el cual el gobierno central determina la cantidad de recursos distribuidos a su municipalidad para el programa VdL. Sin embargo, de este porcentaje, solamente 43% acertó en la respuesta. Finalmente, todas las municipalidades visitadas sabían cuánto dinero recibiría el siguiente mes para el programa.

Entre los comités visitados del resto del país, solamente el 36% dijo conocer los criterios que la municipalidad emplea para asignar la cantidad del producto a su comité. De ese porcentaje, el 93% indicó la respuesta correcta (“número de beneficiarios”).

En Lima, el 66% de los comités visitados dijo conocer los criterios de asignación de la municipalidad. Sin embargo, el porcentaje de comités que realmente conocía el criterio, fue de 69%.

En los comités del resto del país, al momento de responder acerca de si sabían la cantidad de productos que recibirían en la siguiente entrega, sólo 55% respondió que sí sabía. La principal diferencia se encontró cuando se desagregó la muestra por estratos: el 66% del estrato no pobre dijo que conocía la cantidad que sería enviada a su comité en la siguiente entrega, en contraste con 48% de aquellos pertenecientes al estrato pobre y 46% de aquellos del estrato más pobre.

En el caso de los comités ubicados en Lima, el 66% indicó que conocía la manera en que las municipalidades asignaban las cantidades de los productos. El porcentaje de comités que proporcionó dicha respuesta fue mayor entre las municipalidades de áreas urbanas (73%) que entre aquellas de las áreas rurales (43%).

De este 66% que aseguró conocer la manera en que la municipalidad asigna las cantidades de los productos, 69% acertó en la respuesta. Tal como en el caso anterior, el porcentaje fue mayor en áreas urbanas (72%) que en áreas rurales (50%).

Finalmente, el 71% dijo conocer la cantidad del producto que su comité recibiría en la entrega siguiente.

3.7. CAPACITACIÓN

En la encuesta a las municipalidades del país (exceptuando Lima), el 70% de ellas afirmó que proporciona capacitación y programas educativos a las madres. Los porcentajes más altos de programas de capacitación se dieron en municipalidades de áreas rurales (72%), (58% en áreas urbanas). Asimismo, estos programas de capacitación se aplican en el 89% de las municipalidades menos accesibles y en el 29% de las municipalidades más accesibles.

Los programas educativos y de capacitación para madres son normalmente mensuales (69%). Las principales instituciones a cargo de los programas de capacitación son las municipalidades (42%) y el Ministerio de Salud (39%).

De las municipalidades ubicadas en el departamento de Lima, el 60% ofreció capacitación y/o programas educativos para madres, ya sea una o dos veces al año (33%, en cada caso).

Tabla 22
Frecuencia de los programas de capacitación para las madres beneficiarias
brindados por la municipalidad
(Porcentaje)

	Municipalidades del resto del país	Municipalidades de Lima
Mensual	69	11
Trimestral	6	22
Semestral	10	33
Anual	10	33
Irregularmente	1	-
Otros	-	-
No responde	4	-
No sabe	-	-
Tamaño de la muestra	100	9

Fuente: Encuesta a las municipalidades del resto del país (febrero de 2002). Encuesta a las municipalidades de Lima (enero de 2002).

En algunas municipalidades no existen programas de capacitación propiamente dichos conducidos por expertos en temas vinculados al programa VdL. No obstante, durante la distribución, el alcalde, un regidor o la presidenta del CMVdL enseña a las madres beneficiarias a preparar el producto y les explica a quién se lo deberían ofrecer.

De acuerdo a la encuesta aplicada a los comités, sólo el 24% recibe algún tipo de capacitación, gracias a conferencias o reuniones organizadas para que las madres aprendan a preparar el producto y a quién ofrecerlo.

Finalmente, solamente el 27% de las familias beneficiarias declaró que había recibido algún tipo de capacitación o información de parte de la municipalidad o comité acerca de cómo preparar el producto y 26% indicó que había recibido algún tipo de capacitación acerca de a quién debería servirle el producto del VdL en sus hogares.²²

Como se aprecia en las siguientes tablas, las familias que viven en áreas urbanas no pobres y más accesibles recibieron mayor capacitación o información.

²² Estas preguntas no se incluyeron en la encuesta aplicada en Lima.

Tabla 23

Hogares beneficiarios que recibieron capacitación/información
(Porcentajes)

Categoría	%
Urbano	34
Rural	20
No pobre	36
Pobre	20
Pobre extremo	19
Menos accesible	15
Más accesible	33

Fuente: encuesta a los hogares del resto del país (febrero del 2002).

Las actividades de capacitación para madres están a cargo de personal del Ministerio de Salud (97%), y/o empleados municipales (90%), y/o un miembro de la junta de los comités o clubes de madres (87%).

4. FILTRACIONES EN EL PROGRAMA DEL VASO DE LECHE

4.1. PRIMERA ETAPA: DEL GOBIERNO CENTRAL A LA MUNICIPALIDAD

A fin de cuantificar las fugas asociadas con el segmento de la transferencia del gobierno central a las municipalidades, comparamos la cantidad saliente que reporta el MEF con la cantidad entrante que reporta la municipalidad. Debido a la cantidad considerable de supervisión en esta etapa, no se esperaban discrepancias importantes en las cantidades reportadas. En el análisis que sigue, cuantificamos las fugas o filtraciones asociadas a estas transferencias, teniendo en cuenta que éstas se deben principalmente a fallas en los informes en el ámbito municipal y/o a errores de redondeo. Así, la Fuga 1 se define como el porcentaje de la transferencia reportado por el MEF que no ha sido reportado o incluido en los registros de la municipalidad. Esta fuga se calculó sobre la base del nivel municipal.

Tabla 24

Fuga 1: Programa del Vaso de Leche
(en el ámbito municipal)

Categoría	FUGA 1 %
Lima	0,06
Urbana	0,03
Rural	0,11
N° de observaciones	20
Resto del Perú	0,02
No pobre	0,00
Pobre	0,00
Pobre extremo	0,12
Urbana	0,00
Rural	0,05
Pequeña	0,11
Mediana	0,00
Grande	0,00
Accesible	0,00
Distante	0,09
Municipal	0,04
Capital provincial	0,00
N° de observaciones	95

Fuente: Estadísticas y encuestas oficiales del MEF.

Tal como sugiere la tabla, las discrepancias son menores; aun así, las municipalidades que reportan las mayores diferencias con respecto a las cifras del MEF son aquellas ubicadas en distritos rurales pequeños. Al analizar varios casos, nuestro equipo encontró que de hecho estas diferencias pueden ser explicadas en su mayoría por errores de redondeo o cifras reportadas de manera errónea.

Tal como se explicó en el capítulo 2, el gobierno central asigna los fondos del VdL sobre la base de una fórmula de pobreza/población. Esta cantidad es computada sobre la base de un cálculo anual y luego se divide equitativamente en transferencias de doce meses que se depositan directamente en la cuenta bancaria de la municipalidad. Pero, ¿permanecen estos depósitos mensuales iguales a lo largo del año? ¿Coinciden las fechas de recepción todos los meses?

A fin de responder la primera pregunta, calculamos un indicador de volatilidad de las cantidades transferidas bajo el programa VdL. El indicador, basado en datos sin procesar del

MEF, es la desviación estándar de los cambios porcentuales que tuvieron lugar cada mes del 2001. Tal como se ilustra en la tabla siguiente, la volatilidad en las cantidades de la transferencia no es igual a cero, contrariamente a lo que se esperaba.

Tabla 25
Volatilidad de las transferencias del VdL a las municipalidades

Categoría	Vaso de Leche	
	Volatilidad	Dispersión
	%	%
Lima	0,3	1,6
Urbano	0,2	1,2
Rural	0,5	2,6
N° de observaciones	177	
Resto del Perú	11,6	30,3
No pobre	10,0	56,8
Pobre	8,1	22,2
Pobre extremo	15,4	23,9
Urbano	5,2	19,5
Rural	14,7	33,9
Pequeña	10,7	34,9
Mediana	15,3	26,3
Grande	10,5	21,7
Más accesible	9,5	27,5
Menos accesible	14,2	33,3
Distrito	12,1	28,9
Capital provincial	7,7	39,7
N° de observaciones	1642	

Fuente: Encuesta a las municipalidades del resto del país (febrero 2002). Encuesta a las municipalidades de Lima (enero del 2002)

De hecho, existe una volatilidad considerable en las transferencias mensuales del VdL en los distritos fuera del departamento de Lima. Esta se acentúa entre los distritos rurales menos accesibles y es bastante consistente con nuestros datos, que establecen que entre los distritos de pobreza extrema menos accesibles, existe un porcentaje mayor de municipalidades que no conocen la cantidad de la transferencia del VdL para el siguiente mes. En los distritos de Lima, 100% de las municipalidades visitadas aseguró conocer la cantidad que recibirían el período siguiente.

Apesar de que la transferencia del VdL pareciera no tener mucha volatilidad en las cantidades desembolsadas, sufre una variación considerable en los cronogramas de desembolso mes a mes. Estos retrasos se hacen evidentes en el porcentaje de municipalidades que reportaron no tener estimados muy precisos sobre la fecha en que la transferencia del VdL llegaría.

En las municipalidades de Lima, 40% no tiene conocimiento de la fecha en que recibirán su transferencia del VdL, mientras que 31% de los distritos ubicados fuera de Lima indican el mismo problema.

Esto no es de sorprender dado que en aproximadamente el 21% y el 25% de los distritos de Lima y el resto del Perú, respectivamente, hubo una diferencia de más de siete días en las fechas en que la municipalidad “esperaba” recibir la transferencia del VdL y la fecha en que la transferencia realmente llegó. El hecho llama la atención dada la relativa simplicidad del mecanismo de transferencia del gobierno central. Considerando que hay niños y otros beneficiarios esperando sus alimentos, es un asunto bastante serio. La siguiente tabla presenta estos porcentajes así como un detalle de la distribución de los retrasos.

Tabla 26
Distribución de productos por los comités del resto del país por estrato (Porcentaje)

Categoría	Municipalidades que no conocen la siguiente fecha de llegada	Variaciones en el tiempo de llegada		
		%		
	%	1-2 días	2-7 días	+ de 7 días
Lima 40	26	53	21	
Urbana	42	27	55	18
Rural	37	25	50	25
N° de observaciones	20	20	20	20
Resto del Perú	31	43	32	25
No pobre	25	0	29	71
Pobre	45	49	51	0
Pobre extremo	35	45	23	33
Urbana	57	0	43	57
Rural	26	47	31	21
Pequeña	29	58	0	42
Mediana	30	47	43	10
Grande	42	17	64	18
Más accesible	67	45	33	22
Menos accesible	13	41	32	27
Distrito	31	42	32	26
Capital provincial	32	48	33	19

Fuente: Encuesta a las municipalidades del resto del país (febrero 2002). Encuesta a las municipalidades de Lima (enero del 2002)

4.2. SEGUNDA ETAPA: DENTRO DE LA MUNICIPALIDAD

Una vez que el gobierno central ha transferido los recursos del VdL a la municipalidad, ésta puede comenzar a gastar los recursos. En este punto, el análisis de las fugas de las transferencias municipales se vuelve tremendamente difícil y minucioso. Sin embargo, la transferencia del VdL tiene algunas características que facilitan este tipo de análisis: i) la ley estipula que se debe utilizar únicamente para la compra de productos que se distribuirán dentro del marco del programa VdL, 2) existen caminos y fases claramente definidas en el proceso de la transferencia, y 3) los beneficiarios (usuarios finales) son fácilmente identificables.

A partir del nivel municipal en adelante, la transferencia de recursos para el programa del VdL se convierte en transferencias en especies, de tal manera que no existan etapas de ejecución posteriores que requieran la recepción de dinero. Para realizar el estudio, el equipo de enumeradores recibió la instrucción de obtener precios y cantidades de las compras de los productos del VdL realizadas por la municipalidad en diciembre de 2001 y de verificar esta información mediante contratos firmados, órdenes de compra o recibos. Se obtuvo las cantidades en la mayoría de los casos a partir del padrón de distribución de la municipalidad, el mismo que incluye las cantidades asignadas y distribuidas a cada comité de madres (CMVdL) dentro de la jurisdicción de la municipalidad.

Esta filtración se definió como el porcentaje de la cantidad transferida a la municipalidad desde el gobierno central para el mes de diciembre de 2001 que no figura en los gastos totales de la municipalidad para ese mes (en función de los productos comprados para el programa VdL).

$$\text{Fuga}^2_{\text{MUM}} = 1 - \left[\frac{\sum_i (\text{Cantidad}_i \times \text{Precio}_i)}{\text{Monto transferido}_{\text{MUM}}} \right]$$

La Fuga 2 es cero si la municipalidad gasta el total de los recursos disponibles en diciembre de 2001 dentro del marco del programa del Vaso de Leche en productos que serán distribuidos por el programa. Esta fuga se calculó sobre la base de datos de las municipalidades.

Tabla 27
Fuga 2: Programa del Vaso de Leche
(En el ámbito municipal)

Categoría	Fuga 2 %
Lima	3,03
Urbana	2,73
Rural	3,58
N° de observaciones	14
Resto del Perú	0,63
No pobre	0,13
Pobre	1,36
Pobre extremo	1,30
Urbana	0,42
Rural	0,85
Pequeña	0,05
Mediana	0,59
Grande	0,84
Más accesible	0,54
Menos accesible	0,82
Distrito	0,87
Capital provincial	0,21
N° de observaciones	76

Fuente: Encuesta a las municipalidades del resto del país (febrero 2002). Encuesta a las municipalidades de Lima (enero del 2002)

Las fugas en esta etapa del proceso son mayores que en la primera etapa e implican que existen recursos del VdL que no están siendo utilizados para comprar productos del VdL. La tabla muestra que esto es mucho más notorio en distritos menos accesibles, pequeños y de áreas rurales. En muchos casos encontramos que en distritos rurales pequeños existen serias limitaciones presupuestarias y de personal que hacen prohibitivos los costos operativos del programa VdL. Una posible explicación de las fugas en esta etapa del proceso podría ser una desviación de fondos del VdL para cubrir los gastos operativos del programa (personal, materiales para la contabilidad, costos de transporte y costos de almacenaje). A pesar de que lo prohíbe la ley, este tipo de fuga no es el resultado de un acto de corrupción.

La tabla también sugiere que estas fugas fueron sistemáticamente altas para los distritos del departamento de Lima. Una explicación parcial es el fuerte sesgo hacia las características “rural” y “pequeño” de los 14 distritos encuestados que cuentan con datos de precio y cantidad. En la mayoría de los distritos urbanos más poblados de la encuesta, los encargados se ne-

garon a proporcionarle a nuestro equipo de enumeradores información o documentación relacionada con los precios. Esta actitud respalda la información cualitativa recogida por nuestro equipo en etapas posteriores de la cadena de ejecución, que sugiere que se está haciendo un considerable mal uso de los fondos en el ámbito municipal dentro de estos distritos.

La amplia red organizada de CMVdL representa una facción poderosa y unificada del distrito electoral que ejerce presión considerable sobre el alcalde. Por consiguiente, el programa VdL tiene mucha carga política y en la mayoría de los casos constituye un importante factor electoral. No es de sorprender que, dada la naturaleza política del programa, existan muchos casos en que la municipalidad complemente la transferencia del gobierno central con recursos municipales. Así, con frecuencia encontramos que la Fuga 2 resultó ser negativa (la municipalidad gastó más en diciembre de 2001 de lo que le fue asignado por el MEF). Operativamente, estas fugas se truncaron a cero. Apesar de esto, la gran cantidad de ceros baja el promedio y esconde a algunos de los peores infractores. La siguiente tabla muestra las fugas de los cuatro peores infractores en Lima y los diez peores infractores en el resto del país.

Tabla 28
Peores infractores en Lima y en el resto del país
(en el ámbito municipal)

	Rango	Código	Fuga #2 %
Lima			
	1	3L	18,1
	2	15L	15,2
	3	16L	6,4
	4	17L	2,7
Resto del Perú			
	1	95	15,5
	2	25	13,0
	3	65	12,5
	4	26	11,0
	5	44	9,9
	6	72	8,1
	7	42	7,3
	8	51	5,6
	9	94	1,7
	10	96	1,5

Fuente: Encuesta a las municipalidades del resto del país (febrero 2002). Encuesta a las municipalidades de Lima (enero del 2002)

La tabla anterior sugiere que, a pesar de que los promedios nacionales son bajos, existen casos aislados donde la fuga en este punto excede 10% de la cantidad total de la transferencia. Sin tener en cuenta ninguna de las fugas en etapas posteriores de la transferencia, los beneficiarios (principalmente niños entre 0-6 años) ya están recibiendo menos de 90 céntimos de cada sol asignado.

Adicionalmente, en este nivel existe una fuga indirecta, que no está considerada en la ecuación y que podría implicar una subestimación de la fuga en este nivel. Generalmente, la mayoría de las compras se realiza a través de convocatorias publicitadas para licitaciones según lo estipula la ley peruana, a excepción de aquellos casos donde la cantidad de la compra cae por debajo de un umbral determinado. A fin de identificar a las municipalidades que están pagando precios considerablemente más altos que los del mercado, construimos una distribución de precios para cada tipo de producto distribuido por el programa del Vaso de Leche. Estos precios se comparan con los precios de mercado minorista.

Tabla 29
Precios de los productos del Vaso de Leche
(soles por kilo)

Tipo de producto	Casos	Media	Desv. estándar	Min.	Máx.	Minorista ³
Leches						
Leche fresca ¹	5	1,71	1,56	0,90	4,50	2,42
Leche enlatada ²	26	1,61	0,77	0,89	4,75	2,10
Leche de soya	6	6,83	2,61	2,85	9,12	14,13
Sustituto lácteo	32	5,04	2,82	1,00	15,00	
Cereales						
Harina de avena	26	3,62	1,10	1,96	5,80	4,60
Mezcla harina de avena/quinua	9	3,87	3,35	0,77	12,20	8,11
Mezcla harina de avena/harina de soya	2	4,32	1,29	3,40	5,23	
Harina de soya	8	3,38	2,23	1,70	8,60	
Avena	9	2,66	1,31	1,35	5,85	6,77

(1) Precio de la leche fresca por litro

(2) Precio de la leche enlatada por lata (410 gramos)

(3) El precio minorista promedio de productos comparables en un supermercado de Lima

Dignas de mención son las cantidades máximas que se pagan por ciertos productos (leche enlatada, leche fresca y la harina de avena y las mezclas de harina de avena). En algunos casos, los precios de la leche enlatada (precio máximo en la tabla anterior) son el doble de los precios minoristas en un supermercado de Lima y los precios máximos de la harina de avena y la mezcla de harina de avena y quinua excedieron los precios de los supermer-

cados de Lima en 26% y 50% respectivamente! Estos casos dan prueba de que al menos en algunas municipalidades se paga una prima sobre los precios de un supermercado minorista conocido.

Asimismo, existe una variación considerable entre los distritos desde el punto de vista de los precios que éstos pagan por productos similares. Por ejemplo, en el caso de Enriquecido Lácteo, que se distribuye en 32 de los 100 distritos que vimos, los precios varían de S/. 1 por kilogramo a S/. 15 por kilogramo.

La variabilidad de los precios pagados por las municipalidades para productos equivalentes sugiere que existen serios problemas en el proceso de compra del producto, incluso después de haber tomado en consideración aspectos relacionados con la calidad, la cantidad y el transporte.²³

4.3. Tercera etapa: de la municipalidad a los CMVdL

Cada municipalidad tiene una fórmula de asignación que se basa casi siempre en el tamaño de la población objetivo que cubre cada CMVdL. El padrón de beneficiarios se centraliza en la municipalidad y proporciona información detallada sobre las cantidades distribuidas a cada comité dentro del distrito. Nuestros evaluadores utilizaron este padrón para seleccionar aleatoriamente cuatro CMVdL a fin de verificar la veracidad del padrón de distribución municipal. Esta información se comparó con las cantidades que los comités visitados declararon haber recibido de la municipalidad en el mismo período para cada producto distribuido. Esto nos permitió calcular las filtraciones asociadas con la transferencia de la municipalidad a cada uno de los cuatro comités seleccionados de manera aleatoria. Esta fuga se definió como el porcentaje de la cantidad que figura en los registros de la municipalidad, que no reconoce el comité del VdL. Se calculó utilizando datos municipales y del comité y se calculó al nivel del comité.

$$\text{Fuga}^3_{\text{COM}} = 1 - \left[\frac{\text{Cantidad Recibida}_{\text{COM}}}{\text{Cantidad Registrada en Padrón Municipal}_{\text{COM}}} \right]$$

Es importante notar que, aunque esta fuga pone en evidencia cuánto se pierde en este segmento de distribución, no permite atribuirla a alguna de las dos partes involucradas en esta etapa. En otras palabras, podemos calcular la fuga de la municipalidad a los comités del VdL individuales pero no sabremos si la fuga es el resultado de malversación o ineficiencias de la municipalidad, del CMVdL, o de ambos.

²³ Es importante mencionar que cierta variación en los precios, junto con los altos niveles, puede explicarse por el hecho de que estos precios en algunos casos incluyen cobros de distribución. En algunos distritos visitados, según los contratos celebrados por los proveedores de productos destinados al VdL, la responsabilidad de la distribución del producto al CVdL recae en el proveedor.

Tabla 30
Fuga 3: Programa del Vaso de Leche
(en el ámbito del CMVdL)

Categoría		Fuga 3 %
Lima		10,06
	Urbano	6,83
	Rural	18,77
	Nº de observaciones	37
Resto del Perú		2,59
	No pobre	0,54
	Pobre	5,67
	Pobre extremo	5,22
	Urbano	1,26
	Rural	4,52
	Pequeña	2,83
	Mediana	4,23
	Grande	2,25
	Más accesible	2,31
	Menos accesible	3,70
	Distrito	3,10
	Capital provincial	1,97
	Nº de observaciones	320

Fuente: Encuesta a las municipalidades y comités del resto del país (febrero 2002).
Encuesta a las municipalidades y comités de Lima (enero del 2002)

La tabla revela que las fugas asociadas a esta etapa de la ejecución son en promedio 3%, a la vez que se trata de un problema que está más asociado a distritos rurales pobres.

Los distritos rurales tienen filtraciones de aproximadamente 4,5% en comparación con sus contrapartes urbanas, que reportan fugas del orden de 1,3%. Asimismo, este hecho es más evidente en la clasificación por estrato de pobreza, donde los dos estratos más pobres tienen fugas de 5% y mayores mientras que el estrato no pobre presenta fugas de sólo 0,5%.

Anteriormente mencionamos que, debido al análisis, no podemos atribuir esta fuga a una de las partes involucradas y esto se respalda en el hecho de que en muchos casos la municipalidad no está a cargo de la distribución del producto, sino que más bien la responsabilidad de la distribución recae en el proveedor del producto.

Nuevamente, los promedios nacionales esconden a los peores infractores. La siguiente tabla muestra los peores infractores para las duplas municipalidad/CMVdL en función de esta fuga.

En el caso de esta filtración, existen 33 pares de distrito/comité VdL con fugas que exceden el 20% y 15 pares que exceden el 40%. En el caso de los infractores más importantes, ¡los beneficiarios reciben 36 céntimos de cada nuevo sol asignado, sin tomar en consideración todas las fugas que ocurren en segmentos previos de la cadena de distribución!²⁴

Una posible explicación para las fugas tan altas en este nivel, sería que en algunos casos las municipalidades hacen cambios a las asignaciones a cada CMVdL, dejando la asignación de algún producto para distribuciones posteriores y utilizando algunos productos que quedaron de las distribuciones anteriores. Pero, ello sólo sería posible para las municipalidades donde la distribución del producto no recae en el proveedor. En cualquier caso, estos procedimientos informales de las municipalidades definitivamente restan transparencia al programa, dificultando enormemente la tarea de evaluación y supervisión.

4.4. CUARTA ETAPA: DE LOS CMVdL A LOS BENEFICIARIOS/HOGARES

A partir de los resultados anteriores, podemos concluir que los CMVdL reciben los productos (básicamente leche y cereal) distribuidos por el programa más o menos en proporción al número de beneficiarios registrados en cada comité, a excepción de los casos donde aparecen los peores infractores identificados más arriba. Sin embargo, cuando se evalúa la situación dentro del comité, encontramos que es muy difícil cuantificar lo que sucede con los productos distribuidos desde el CMVdL a los beneficiarios. Esto ocurre debido a que los representantes del comité no siguen los criterios establecidos por las regulaciones del programa y, en cambio, toman decisiones por a su cuenta, sobre cómo y entre quiénes distribuir del producto. Es importante aclarar que en la mayoría de los casos, los representantes de los comités han sido elegidos democráticamente y cuentan con la aprobación de sus comunidades.

La metodología contemplaba originalmente la comparación de las raciones por beneficiario al nivel de hogares con el total de las raciones por beneficiario al nivel de comité. Esto resultó complicado, debido a que se distribuyen diferentes productos a los beneficiarios y la única manera de sumarlos era utilizando una métrica común. Además, en el caso de la distribución de productos “preparados”, no había forma de saber si la cantidad de porciones indicada por envase se seguía y, por consiguiente, no había manera de medir la cantidad del producto puro, sin preparar, que un hogar estaba recibiendo realmente. Por lo tanto, fue necesario eliminar de la muestra aquellos casos en que el producto del VdL es distribuido en forma preparada.

El cálculo de la fuga en este nivel se efectuó calculando el valor monetario de cada uno de los productos (utilizando cifras de precios de la municipalidad). La suma de éstos permite una comparación del valor monetario de la cantidad de todos los productos recibidos por el CMVdL por beneficiario, con el valor monetario de la cantidad recibida por cada uno de los hogares por beneficiario (excluyendo los comités que distribuyen productos preparados). La primera variable se obtendría de las cantidades declaradas por el representante del CMVdL en la encuesta al comité (en los cuatro comités de cada municipalidad que han si-

do encuestados). La segunda variable se obtendría de las cantidades declaradas por el representante de los hogares beneficiarios en la encuesta aplicada a los hogares beneficiarios (en los cuatro hogares encuestados por cada comité del VdL).

$$\text{Fuga}^4 = 1 - \left[\frac{\left(\frac{\sum (\text{Cantidad}_i \times \text{Precio}_i)}{\text{Beneficiario}} \right)_{\text{Hogar}}}{\left(\frac{\sum (\text{Cantidad}_i \times \text{Precio}_i)}{\text{Beneficiario}} \right)_{\text{COM}}} \right]$$

Sin embargo, la aplicación de la fórmula antes propuesta para calcular la filtración, enfrentó algunos problemas operativos. Aún así, los problemas para calcular esta fuga fueron brindaron aportes muy importantes en cuanto al proceso de distribución desde el CMVdL a los hogares. A continuación presentamos los problemas principales.

- La tremenda variación de tipos, unidades y frecuencias en la distribución y los productos. Las frecuencias en la distribución, por ejemplo, difieren de un comité a otro, de un producto a otro, de una distribución a otra y algunas veces incluso de un hogar a otro. Es importante observar que estas características del programa dentro de los comités, además de complicar nuestros cálculos, hacen que el programa sea menos transparente y, por lo tanto, más difícil de evaluar y supervisar.
- En los casos donde el producto se distribuye de forma preparada (aproximadamente 40% de los casos de comité), no es posible cuantificar las raciones recibidas por los beneficiarios. A pesar de que la municipalidad reportó (en la mayoría de los casos) el número de raciones que podrían obtenerse de cada paquete de producto, el CMVdL no necesariamente siguió la receta recomendada. De hecho, muchos representantes de los comités indicaron que su objetivo es tratar de atender al mayor número de receptores que sea posible. Asimismo, los hogares reciben la ración en diferentes presentaciones, tales como una “taza”, un “vaso”, un “puñado”, o solamente una “ración”. No fue posible para nuestro equipo (ni para nadie que pretenda supervisar el programa) verificar las cantidades exactas que se distribuyen. Tal como en el caso anterior, es importante observar que esta característica, además de complicar nuestros cálculos, hace que el programa sea menos transparente y, por lo tanto, más difícil de evaluar y supervisar.

Para el cálculo de esta fuga, estandarizamos las frecuencias, unidades y productos y eliminamos todos los casos en los que los comités distribuyen productos preparados o aquellos comités que no tienen beneficiarios claramente definidos. Adicionalmente, construimos ciertas reglas de filtro a fin de excluir datos altamente sospechosos de la muestra. La siguiente tabla presenta los cálculos de la filtración en esta etapa.

²⁴ Es importante observar que esta fuga fue computada a nivel de comité con 320 observaciones. Muchos comités tuvieron cero fugas y por lo tanto, el promedio es bastante más bajo que aquel de los peores infractores.

Tabla 32
Fuga 4: Programa del Vaso de Leche
(en el ámbito de los hogares)

Categoría		Fuga 4 %
Lima	n.d.	
	Urbana	n.d.
	Rural	n.d.
	Nº de observaciones	n.d.
Resto del Perú		26,70
	No pobre	26,67
	Pobre	19,21
	Pobre extremo	32,91
	Urbana	34,53
	Rural	25,01
	Pequeña	24,41
	Mediana	22,83
	Grande	29,63
	Más accesible	25,71
	Menos accesible	28,32
	Distrito	22,72
	Capital provincial	40,31
	Nº de observaciones	488

La fuga en este nivel es bastante alta. Nuestros cálculos sugieren que, en promedio, en el resto del Perú se pierde más de una cuarta parte del producto en la etapa que va desde el CMVdL a los hogares. Esto es marcadamente más pronunciado en los distritos urbanos (34%), en capitales provinciales (40%) y en distritos grandes (29%).

En un comité determinado, no nos sorprendería encontrar fugas ya sea positivas o negativas extremadamente grandes, debido a los temas de divisibilidad y definición de beneficiarios detallados más abajo, pero estos efectos deberían cancelarse cuando se calcula el total nacional. La tabla 32 sugiere enfáticamente que en este nivel las fugas son del orden de 25%, lo que significa que los niños reciben menos de 75 céntimos de cada sol asignado sólo debido a la fuga en este nivel.

4.4.1. Variabilidad de la relación ración/beneficiario

Cuando se intentó comprender con mayor profundidad las sutilezas del programa, que complican tanto la cuantificación de esta fuga, se descubrió lo siguiente:

- La ley no establece claramente quiénes son los beneficiarios objetivos. Así, si bien establece que el programa puede incluir a niños de 7 a 13 años de edad, a personas de la tercera edad y a otros que estén en situación de necesidad, si hubiera recursos suficientes, existe confusión en los CMVdL y en la población en general, acerca de quién cumple con los criterios de “beneficiario”.
- Cuando se aceptan los criterios establecidos y solamente se incluye a niños de 0 a 6 años, mujeres embarazadas y madres lactantes en los padrones, las listas de beneficiarios no se respetan durante la distribución.
- Los representantes de los comités distribuyen los productos siguiendo otros criterios tales como cantidad de miembros del hogar, cantidad de hijos, uniformidad para cada hogar y otros criterios que no se pueden identificar. El resultado es que las raciones por beneficiario varían entre hogares que pertenecen al mismo CMVdL y municipalidad.

Para medir la falta de uniformidad en la regla de asignación dentro de los CMVdL, se elaboró una medida de variabilidad de la relación ración/beneficiario entre los hogares de cada comité. Debido a que estas raciones se expresan en unidades diferentes (kilos, litros, latas, etcétera) y debido a que existe variación en las “porciones” de cada producto, preparamos una medida de variabilidad que no considera la unidad, de manera que se puedan comparar todos los CMVdL. Esta medida fue el coeficiente de variación.

Operativamente, se calculó la desviación estándar de la proporción de raciones por beneficiario para cada hogar, para cada comité, deflactada por la media. El coeficiente de variación (la desviación estándar de la proporción ración/beneficiario normalizada por el promedio) permite realizar una comparación entre comités. Un comité del VdL que respete una regla de ración por beneficiario uniforme debería tener un coeficiente de variación igual a cero o cercano a cero. Cuanto más alto sea el coeficiente de variación, más alta será la variabilidad de la ración por beneficiario dentro de un comité de VdL determinado.

$$\text{Variabilidad de } \frac{\text{Ración}}{\text{Beneficiario}_{\text{COM}}} = \frac{\sigma \left(\frac{\text{Raciones}}{\text{Beneficiario}} \right)_{\text{Hogar}}}{\mu \left(\frac{\text{Raciones}}{\text{Beneficiario}} \right)_{\text{Hogar}}}$$

Tabla 33
Variabilidad en los desembolsos de raciones
de los CMVdL a los hogares
(Porcentaje)

	Leches	Cereales	Otros
Resto del Perú	0,48	0,57	0,57
No pobre	0,54	0,67	n.d.
Pobre	0,38	0,56	0,56
Pobre extremo	0,55	0,53	0,57
Urbana	0,47	0,66	n.d.
Rural	0,48	0,55	0,57
Pequeña	0,54	0,47	0,51
Mediana	0,51	0,59	0,56
Grande	0,42	0,62	0,58
Más accesible	0,45	0,59	0,57
Menos accesible	0,52	0,54	0,57
Distrito	0,48	0,55	0,57
Capital provincial	0,48	0,63	n.d.
Nº de observaciones	422	434	50

Fuente: Encuestas a las municipalidades del resto del país (febrero 2002). Encuesta a las municipalidades de Lima (enero del 2002)

Claramente, existe una variación considerable entre los hogares dentro de un comité determinado con respecto a su proporción de raciones por beneficiario, lo que imposibilita el análisis de la filtración para un CMVdL específico, a menos que se visite y entreviste a todos los hogares que pertenecen a un comité determinado. Esta variación en la “fórmula” de asignación es el resultado de dos factores importantes: 1) indivisibilidad del producto y 2) discreción al nivel de comité.

4.5. QUINTA ETAPA: DENTRO DEL HOGAR (DILUCIÓN DE LA RACIÓN)

Como etapa final de las transferencias del Vaso de Leche, el equipo de evaluadores visitó cuatro hogares por CMVdL a fin de cuantificar directamente las cantidades de las transferencias del VdL en especies que realmente llegan a los beneficiarios objetivo. Debido a las complicaciones relacionadas con la “población objetivo” mencionadas en la sección anterior, limitamos nuestro análisis a los CMVdL cuya población objetivo se restringe a niños entre 0 y 6 años, mujeres embarazadas y madres lactantes.

La fuga atribuida a la dilución del producto por beneficiario se define, al nivel del hogar, como uno, menos el porcentaje de miembros del hogar que consume los productos del VdL, y que son beneficiarios oficiales. Esta fuga se calculó utilizando datos al nivel de hogar.

$$\text{Fuga}_{HH}^5 = 1 - \left[\frac{\text{Beneficiarios Empadronados}_{\text{Hogar}}}{\text{Miembros que Consumen}_{\text{Hogar}}} \right]$$

Tabla 34
Fuga 5: Programa del vaso de Leche
(al nivel de hogar/beneficiario)

Categoría		FUGA 5
		%
Lima	n.d.	
	Urbana	n.d.
	Rural	n.d.
	Nº de observaciones	n.d.
Resto del Perú		58,89%
	No pobre	59,93
	Pobre	57,89
	Pobre extremo	59,15
	Urbana	59,26
	Rural	58,70
	Pequeña	59,01
	Mediana	61,46
	Grande	57,90
	Más accesible	60,75
	Menos accesible	56,11
	Distrito	58,69
	Capital provincial	59,32
	Nº de observaciones	985

Fuente: Encuesta a los hogares (febrero del 2002)

El efecto de disolución es posible debido a que, en la mayoría de los casos, los beneficiarios no reciben sus raciones directamente del CMVdL, sino que es la madre (y en algunos casos el padre) quien recoge las raciones totales asignadas a su hogar para distribuir las posteriormente. La tabla deja en claro que, en cuanto las raciones llegan a los hogares, existe una dilución considerable. Tal como se aprecia en estudios de otros programas de asistencia nutricional en todo el mundo, es muy difícil hacer cumplir, y en algunos casos justificar,

la exclusión de los miembros no objetivo del hogar. Es completamente entendible la dificultad que se le presenta a una madre cuando proporciona su ración diaria de leche a su hijo de 6 años y excluye al de 8 años. Además, en aproximadamente 60% de los comités visitados, los productos fueron distribuidos sin preparar por el mismo comité y las madres los prepararon en su casa. En estos casos, tal como se indicó anteriormente, éstas tratan de preparar todo tipo de platos para aprovechar los productos al máximo. Es incluso más difícil para el/la jefe de familia, aun si quisieran, darle la “torta” solamente a los niños menores. Para los cálculos de la fuga en esta etapa, el tamaño de la ración se determinó sobre la base de los conteos oficiales de beneficiarios; aun así, el resultado fue realmente significativo: ¡los beneficiarios reciben solamente el 41% de la ración que llega al hogar (sin tomar en cuenta todas las pérdidas asociadas a fugas previas)!

4.6. FUGAS COMBINADAS

La fuga combinada efectiva en el caso del Perú (excluyendo Lima) alcanza el 70% y es ligeramente mayor entre los estratos de pobreza extrema. Los distritos urbanos tienen fugas combinadas que son aproximadamente 3% mayores a las de sus contrapartes rurales. El exceso de 10% al comparar distritos urbanos con rurales encontrado en la Fuga 4 (de comité a hogar) se ve de alguna manera mitigado por los niveles relativamente bajos de la Fuga 3 (de la municipalidad al comité). No se incluye a Lima en el cálculo de la fuga combinada debido a que no se encuestó a los hogares en los distritos de Lima y, por lo tanto, no existen cálculos estimados para las fugas de la cuarta y quinta etapa.

Sin embargo, existe una diferencia considerable entre aquellos distritos que son capitales provinciales y aquellos que no lo son. Estos últimos presentan fugas combinadas del orden de 69%, mientras que los primeros alcanzan niveles de 76%. Nuevamente, esto se puede atribuir a los altos niveles de la Fuga 4 en las capitales provinciales.

A continuación, presentamos una tabla que resume las fugas desde la primera etapa hasta la quinta etapa, así como la fuga combinada efectiva entre el gobierno central y el beneficiario objetivo.

Tabla 35
Fugas combinadas del Programa del Vaso de Leche

	Fuga 1	Fuga 2	Fuga 3	Fuga 4	Fuga 5	Combinada
	%	%	%	%	%	%
Lima	0,06	3,03	10,06	n.d.	n.d.	n.d.
Urbana	0,03	2,73	6,83	n.d.	n.d.	n.d.
Rural	0,11	3,58	18,77	n.d.	n.d.	n.d.
Nº de observaciones	20	14	37	n.d.	n.d.	n.d.
Resto del Perú	0,02	0,63	2,59	26,70	58,89	70,84
No pobre	0,00	0,13	0,54	26,67	59,93	70,81
Pobre	0,00	1,36	5,67	19,21	57,89	68,34
Pobre extremo	0,12	1,30	5,22	32,91	59,15	74,39
Urbana	0,00	0,42	1,26	34,53	59,26	73,77
Rural	0,05	0,85	4,52	25,01	58,70	70,70
Pequeña	0,11	0,05	2,83	24,41	59,01	69,94
Mediana	0,00	0,59	4,23	22,83	61,46	71,68
Grande	0,00	0,84	2,25	29,63	57,90	71,29
Accesible	0,00	0,54	2,31	25,71	60,75	71,67
Distante	0,09	0,82	3,70	28,32	56,11	69,98
Municipal	0,04	0,87	3,10	22,72	58,69	69,35
Capital provincial	0,00	0,21	1,97	40,31	59,32	76,25
Nº de observaciones	95	76	320	488	985	N/A

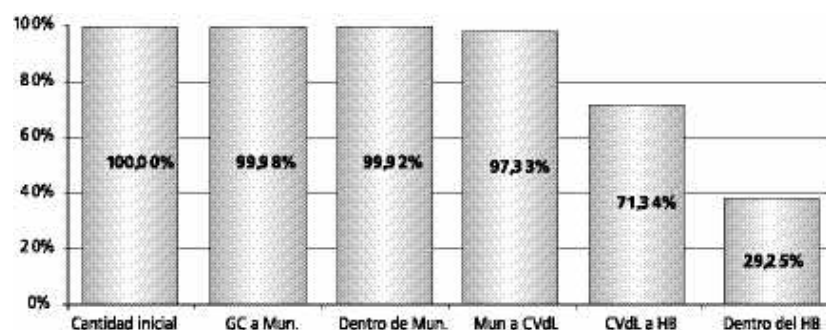
Las fugas tienden a aumentar a medida que avanzamos en la cadena de ejecución del programa, lo que pareciera contradecir los conceptos tradicionales. Normalmente, uno esperaría encontrar fugas mayores a nivel del gobierno central, donde reina la corrupción y una burocracia pesada, así como fugas decrecientes a medida que nos acercamos a los beneficiarios objetivos.

Debería resaltarse que, a pesar de que sí encontramos que los números aumentan a medida que avanzamos en la cadena de ejecución del programa, las dos últimas fugas presentan una característica común. Ambas fugas son originadas por la falta de una definición estricta de “beneficiario”, sobre la base de la cual regirse. Los comités, por lo general, distribuyen los productos entre niños, madres y otras personas necesitadas, independientemente de si figuran oficialmente en los padrones de distribución. Lo mismo ocurre dentro del propio hogar, donde una madre distribuye las raciones entre los miembros, sin distinción de su estado oficial como beneficiarios del VdL. Por supuesto, esto no explica la totalidad de la filtración entre comités y hogares.

Dejando de lado a los peores infractores y solamente tomando los promedios nacionales, calculamos una fuga combinada efectiva de 71% entre el gobierno central y el beneficiario del Vaso de Leche. En otras palabras, los niños entre 0 y 6 años, mujeres gestantes y madres lactantes reciben 29 céntimos de cada sol asignado.

La siguiente imagen muestra cómo un vaso inicialmente lleno de leche pierde leche en cada etapa de la ejecución.

Gráfico 5. Cómo desaparece la leche



Los resultados y análisis del programa del Vaso de Leche sugieren que no es posible esperar el total cumplimiento de las normas y objetivos del programa. Dada su ambiciosa cobertura, que intenta abordar a todos los segmentos pobres de la población, las municipalidades no cuentan con los recursos y capacidades necesarios para manejarlo y controlarlo de manera efectiva. Por consiguiente, el programa confía tremendamente en los CMVdL, los que con frecuencia no cuentan con los recursos, capacitación y supervisión adecuados y, a pesar de ello, ejercen bastante discreción. Asimismo, la discreción ejercitada por los CMVdL, así como por las madres beneficiarias, en cuanto a la manera de distribuir mejor los productos del VdL, dificulta la estimación de la filtración (asociada a la malversación de fondos) en estas últimas etapas debido a que se encuentran directamente ligadas a causas más benignas, asociadas, a su vez, a un pobre diseño del programa y expectativas poco realistas.

5. LAS OTRAS TRANSFERENCIAS A LAS MUNICIPALIDADES

En el capítulo 2 se presentaron algunas tablas que ilustraban las volatilidades asociadas a las transferencias del gobierno central a las municipalidades en el año 2001 y, también, un cuadro con las cantidades transferidas per cápita. En este capítulo se presentan los resultados del trabajo de campo en relación con la información, las volatilidades de las cantidades, las volatilidades de las fechas de desembolso y la supervisión del gobierno central.

5.1 INFORMACIÓN

Aunque, tal como se vio en el capítulo 2, los aspectos legales relacionados con el Foncomun, el Canon Minero y el Canon y Sobrecanon Petrolero están claramente establecidos, en la realidad existe una considerable falta de transparencia en los métodos utilizados por el gobierno central en la asignación de estos recursos.

En términos generales, existe la intención de dirigir los recursos hacia distritos con mayores niveles de pobreza y asimismo poblaciones con más habitantes (con un énfasis en las poblaciones rurales). Los resultados de nuestro trabajo de campo mostraron que, en promedio, el 90% de las municipalidades de Lima y el 79% del resto del Perú tienen conocimiento de la manera en que se asigna la transferencia de Foncomun. Obtuvimos respuestas similares para el método de asignación del Canon/Sobrecanon Petrolero y el Canon Minero.

Tabla 36
Municipalidades que conocen los métodos de asignación del gobierno central (Porcentajes)

Categoría		Foncomun	Canon Minero	Canon / Sobrecanon Petrolero
Lima		90	n.d.	n.d.
	Urbana	92	n.d.	n.d.
	Rural	86	n.d.	n.d.
	N° de observaciones	20	n.d.	n.d.
Resto del Perú		79	67	76
	No Pobre	77	77	36
	Pobre	87	70	79
	Pobre extremo	77	76	65
	Urbana	88	91	64
	Rural	77	74	71
	Pequeña	76	75	100
	Mediana	96	69	100
	Grande	79	84	43
	Más accesible	93	35	75
	Menos accesible	49	93	60
	Distrito	78	76	66
	Capital provincial	88	76	74
	N° de observaciones	100	73	34

Fuente: Encuesta a las municipalidades del resto del país (febrero 2002). Encuesta a las municipalidades de Lima (enero del 2002)

A pesar de que estos números no parecen ser tan bajos, son, sin embargo, bastante confusos. Nuestro equipo formuló una pregunta de seguimiento a fin de medir si las municipalidades que dijeron conocer los métodos utilizados para asignar los fondos a nivel del gobierno central realmente lo conocían. Fue sorprendente que entre las municipalidades de Lima que decían conocer la manera en que el gobierno central asigna sus recursos a Foncomun (90%), ¡sólo el 11% del total realmente sabía cómo se realizaba el proceso de asignación!

Los números son un poco altos para los distritos más pobres ubicados fuera de Lima y Callao, donde más de 67% obtuvo información correcta acerca de las reglas de asignación del gobierno central, y en distritos no pobres ubicados fuera de Lima donde el 95% de las municipalidades que decía conocer el proceso de asignación realmente lo conocía.

Tabla 37
Municipalidades que realmente conocen
el método de asignación de las transferencias
(Porcentajes)

Categoría	%
Lima	11
Urbana	8
Rural	17
N° de observaciones	18
Resto del Perú	67
No pobre	95
Pobre	24
Pobre extremo	29
Urbana	32
Rural	73
Pequeña	76
Mediana	41
Grande	48
Más accesible	31
Menos accesible	77
Distrito	71
Capital provincial	30
N° de observaciones	77

Fuente: Encuesta a las municipalidades del resto del país (febrero 2002).
Encuesta a las municipalidades de Lima (enero del 2002)

5.2. VARIABILIDAD DE LAS CANTIDADES Y DE LOS CRONOGRAMAS DE DESEMBOLSO

Tal como se muestra en el capítulo 2, existe variabilidad tanto en las cantidades como en el cronograma de desembolso. Además, nuestro trabajo de campo sugiere que muy pocas municipalidades tienen conocimiento de la cantidad que recibirán el siguiente mes y muchas reportan márgenes de alrededor de una semana con relación a la fecha de recepción de los fondos.

Tabla 38
Municipalidades que no conocen la cantidad que recibirán
(Porcentajes)

Categoría	Foncomun	Canon / Sobrecanon Petrolero	Canon Minero
Lima	5	n.d.	n.d.
Urbana	8	n.d.	n.d.
Rural	0	n.d.	n.d.
N° de observaciones	20	n.d.	n.d.
Resto del Perú	15	55	12
No pobre	5	35	3
Pobre	31	35	31
Pobre extremo	28	84	26
Urbana	29	49	22
Rural	13	62	11
Pequeña	4	38	2
Mediana	35	22	43
Grande	55	77	48
Más accesible	21	78	16
Menos accesible	12	28	11
Distrito	13	54	10
Capital provincial	42	63	37
N° de observaciones	100	100	100

Fuente: Encuesta a las municipalidades del resto del país (febrero 2002). Encuesta a las municipalidades de Lima (enero del 2002)

De acuerdo con la tabla del capítulo 2, que mostraba que el Canon/Sobrecanon es la transferencia más volátil, encontramos que el porcentaje de municipalidades que no conoce la cantidad que recibirá el siguiente período es mayor para esta transferencia (84% de los distritos más pobres). Los números son considerablemente más bajos para Foncomun y Canon Minero a pesar de que, en cada caso, un tercio informa no tener conocimiento de cuánto recibirá en los períodos siguientes.

Similar a la variabilidad en las cantidades es la variación en las fechas de desembolso. Nuestros resultados relacionados con el porcentaje de municipalidades que dicen no conocer la fecha de la siguiente transferencia, indican que existe una volatilidad considerable en las fechas de depósito. Las siguientes tablas sugieren que son las municipalidades más grandes y menos accesibles, las más afectados por la volatilidad en las fechas de desembolso.

La variación es generalmente menor de una semana; sin embargo, existen varios casos en los que estas transferencias se pueden retrasar más de una semana y, en el caso del Canon Minero, más de un mes. Las siguientes tres tablas describen cómo se distribuyen los retrasos para estas tres transferencias.

Tabla 39

Conocimiento y variaciones de los cronogramas de desembolso: Foncomun

Categoría	Municipalidades que no conocen la fecha de la siguiente recepción de fondos	Variaciones en el tiempo de recepción %		
		1-2 días	2-7 días	+ de 7 días
	%			
Lima	40	n.d.	n.d.	n.d.
Urbana	42	n.d.	n.d.	n.d.
Rural	38	n.d.	n.d.	n.d.
Nº de observaciones	20	-	-	-
Resto del país	33	42	45	13
No pobre	27	0	100	0
Pobre	49	31	43	25
Pobre extremo	38	42	45	13
Urbana	61	8	63	29
Rural	28	14	82	4
Pequeña	30	8	87	5
Mediana	39	54	35	11
Grande	45	24	68	8
Más accesible	66	33	58	9
Menos accesible	18	9	86	5
Distrito	34	13	80	70
Capital provincial	28	16	84	0
Nº de observaciones	99	n.d.	n.d.	n.d.

Fuente: Encuesta a las municipalidades del resto del país (febrero 2002).

Tabla 40
Conocimiento y variaciones de los cronogramas de desembolso:
Canon/Sobrecanon petrolero

Categoría	Municipalidades que no conocen la fecha de la siguiente recepción de fondos	Variaciones en el tiempo de recepción %		
		1-2 días	2-7 días	+ de 7 días
	%			
Resto del país	35	27	41	32
No Pobre	29	0	49	51
Pobre	63	31	26	43
Pobre extremo	30	26	74	0
Urbana	87	10	43	47
Rural	28	64	36	0
Pequeña	30	0	38	62
Mediana	36	100	0	0
Grande	62	39	50	11
Más accesible	66	28	72	0
Menos accesible	21	26	18	56
Distrito	33	28	43	29
Capital provincial	50	17	21	62
Nº de observaciones	74	n.d.	n.d.	n.d.

Fuente: Encuesta a las municipalidades del resto del país (febrero 2002).

Tabla 41

Conocimiento y variaciones de los cronogramas de desembolso: Canon Minero

Categoría	Municipalidades que no conocen la fecha de la siguiente recepción de fondos	Variaciones en el tiempo de recepción %			
		1-2 días	2-7 días	7-30 días	+ de 30 días
Resto del país	40	13	84	2	1
No Pobre	2	0	100	0	0
Pobre	94	42	52	2	4
Pobre extremo	40	44	49	7	0
Urbana	35	13	28	10	49
Rural	47	13	85	2	0
Pequeña	38	8	92	0	0
Mediana	31	54	35	11	0
Grande	44	26	55	11	8
Más accesible	64	37	52	9	2
Menos accesible	15	9	91	0	0
Distrito	41	13	85	2	0
Capital provincial	29	19	71	0	10
N° de observaciones	32	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

Fuente: Encuesta a las municipalidades del resto del país (febrero 2002).

5.3 FUGAS

A fin de poder cuantificar las fugas asociadas al segmento de transferencia que va desde el gobierno central a las municipalidades, comparamos la cantidad que el Ministerio de Finanzas indicó como saliente con la cantidad entrante que figura en los informes municipales. En el análisis que sigue, cuantificamos las fugas asociadas a las transferencias de Foncomun y Canon Minero teniendo en cuenta que estas fugas son, principalmente, el resultado de información mal reportada en el ámbito municipal y/o errores de redondeo. La Fuga 1 se define como el porcentaje de la transferencia indicado por el MEF que no está registrado por la municipalidad:

$$\text{Fuga}^2 = 1 - \left[\frac{\text{Cantidad reportada por Municipalidad}}{\text{Cantidad Reportada por MEF}} \right]$$

La tabla siguiente presenta las fugas asociadas a Foncomun y Canon Minero, tal como se define en la fórmula. A excepción del Canon Minero de Lima,²⁵ el porcentaje de transferencias faltantes es muy bajo. Adicionalmente, el estrato más pobre es el más afectado por las fugas, en el orden de 1% y 2,4% (Foncomun y Canon Minero respectivamente) para los distritos ubicados fuera de Lima. En el caso de Lima, las fugas asociadas a los distritos rurales son tres veces mayores que aquellas de los distritos urbanos. En general, estos resultados sugieren que no existen fugas significativas en este nivel; las diferencias parecen deberse en su mayoría a fallas en los sistemas de informe o errores de redondeo.

Tabla 42Fuga 1: Foncomun y Canon Minero¹
(En el ámbito municipal)

Categoría	Fuga 1 %	
	Foncomun	Canon Minero
Lima	1,52	7,12
Urbana	0,15	5,88
Rural	3,66	8,90
N° de observaciones	18	17
Resto del Perú	0,45	0,70
No Pobre	0,00	0,00
Pobre	1,11	0,03
Pobre extremo	1,02	2,47
Urbana	0,00	0,00
Rural	0,89	1,13
Pequeña	1,56	2,76
Mediana	0,35	0,06
Grande	0,00	0,00
Más accesible	0,39	0,40
Menos accesible	0,65	1,38
Distrito	0,83	1,10
Capital provincial	0,00	0,00
N° de observaciones	96	64

(1) Esta fuga no ha sido calculada para la transferencia del Canon Petrolero debido a la falta de información mensual completa.

Fuente: Encuesta a las municipalidades del resto del país (febrero 2002). Encuesta a las municipalidades de Lima (enero del 2002)

²⁵ Vale la pena mencionar que estos resultados sobre el Canon Minero de Lima son extraídos en base a la información registrada en sólo dos municipalidades, que son claros valores atípicos (*outliers*).

5.4. SUPERVISIÓN

Debido al volumen de las transferencias y al hecho de que existen restricciones considerables para el uso de algunas de ellas, se esperaba encontrar suficiente supervisión del gobierno central. Nuestro equipo recopiló información relacionada con el grado en el que las municipalidades fueron auditadas por el gobierno central y la frecuencia de estas auditorías. Los resultados son sorprendentemente negativos.

Tabla 43
Municipalidades que están sujetas a la supervisión del GC
(Porcentajes)

Categoría	Foncomun	Canon / Minero	Canon Sobrecanon Petrolero
Resto del Perú	61	61	34
No pobre	75	75	34
Pobre	27	29	16
Pobre extremo	52	42	58
Urbana	32	31	21
Rural	67	65	55
Pequeña	67	67	0
Mediana	30	28	31
Grande	58	50	51
Más accesible	78	79	23
Menos accesible	26	19	46
Distrito	62	61	30
Capital provincial	58	56	65
N° de observaciones	100	73	33

Fuente: Encuesta a las municipalidades del resto del país (febrero 2002).

En promedio, sólo el 60% de las municipalidades son supervisadas respecto a Foncomun y Canon Minero y este porcentaje disminuye a 34% cuando ese refiere al Canon y Sobrecanon Petrolero. Esta situación se agrava en los distritos rurales menos accesibles y más pobres, que prácticamente no reciben ninguna supervisión del gobierno central.

La supervisión del gobierno central no sólo es poco frecuente sino irregular. Las siguientes tablas desglosan las frecuencias de supervisión para las tres transferencias y revelan que, mientras el grueso de las supervisiones se realiza una vez al año, existe una porción considerable de municipalidades que son supervisadas de manera irregular. Este patrón irregular de supervisión es más común entre los distritos más pobres del Perú.

Tabla 44
Distribución de la frecuencia de supervisión del GC: Foncomun
(Porcentajes)

Categoría	Mensual	Trimestral	Semi-anual	Anual	Semestral	Irregular	Otros
Resto del Perú	3	1	2	81	2	7	4
No pobre	0	1	0	95	0	1	3
Pobre	39	8	11	5	2	21	13
Pobre extremo	0	0	5	50	12	27	6
Urbana	1	11	0	37	0	21	30
Rural	3	1	2	84	2	6	2
Pequeña	3	0	0	94	0	3	0
Mediana	18	0	0	0	34	15	32
Grande	0	10	12	34	3	22	19
Más accesible	0	5	3	42	9	38	2
Menos accesible	4	1	1	87	1	2	5
Distrito	3	2	1	85	2	5	2
Capital provincial	1	0	12	22	3	25	38

N° de observaciones: 45

Fuente: Encuesta a las municipalidades del resto del país (febrero 2002).

Tabla 45
Distribución de la frecuencia de supervisión del gobierno central:
Canon / Sobrecanon Petrolero
(Porcentajes)

Categoría	Mensual	Trimestral	Anual	Bianual	Irregular	Otros
Resto del Perú	1	13	43	16	20	7
No Pobre	0	0	100	0	0	0
Pobre	4	53	0	16	27	0
Pobre extremo	0	0	42	22	24	12
Urbana	3	0	78	0	19	0
Rural	0	20	24	26	21	10
Pequeña	0	0	0	48	52	0
Mediana	0	0	0	0	0	0
Grande	1	18	58	5	9	9
Más accesible	2	0	44	38	15	0
Menos accesible	0	23	41	0	24	11
Distrito	0	17	31	16	27	9
Capital provincial	4	0	79	17	0	0

N° de observaciones: 13

Fuente: Encuesta a las municipalidades del resto del país (febrero 2002).

Tabla 46

Distribución de la frecuencia de supervisión del gobierno central: Canon Minero
(Porcentajes)

Categoría	Mensual	Trimestral	Semi-anual	Anual	Semestral	Irregular	Otros
Resto del Perú	3	1	1	79	2	10	4
No pobre	0	1	0	96	0	0	3
Pobre	23	0	6	3	0	60	8
Pobre extremo	0	0	5	54	24	9	8
Urbana	0	7	0	6	0	67	20
Rural	4	0	1	89	2	2	2
Pequeña	3	0	0	89	0	8	0
Mediana	22	0	0	0	41	0	38
Grande	0	9	14	19	3	26	28
Más accesible	4	1	1	81	1	8	4
Menos accesible	0	0	0	47	24	29	0
Distrito	4	1	0	83	2	9	1
Capital provincial	0	0	15	13	0	22	50

Nº de observaciones: 29

Fuente: Encuesta a las municipalidades del resto del país (febrero 2002).

Asimismo, la supervisión inadecuada del gobierno central se hace más evidente cuando se observan las fechas de la última auditoría/supervisión. De los distritos del Perú (excluyendo Lima y Callao) que fueron auditados por el gobierno central ¡en el 28% de los casos las últimas supervisiones se realizaron en 1999 o antes!

Adicionalmente, es importante mencionar que durante nuestro trabajo de campo, fuimos testigos de que en la mayoría de las municipalidades no se empleaban métodos de contabilidad apropiados. Por consiguiente, no parece probable que las supervisiones del gobierno central puedan ser muy profundas, a menos que exista primero una normalización y mejora de los métodos contables de las municipalidades.

SECCIÓN 2

TRANSFERENCIAS DEL GOBIERNO CENTRAL
A LAS UNIDADES EJECUTORAS
DEL SECTOR EDUCACIÓN EN EL PERÚ

1. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA DEL ESTUDIO

Aunque los recursos asignados de manera centralizada a los centros educativos enfrentan demoras y fugas en su trayecto (particularmente cuando los lugares de destino se encuentran fuera de Lima o en áreas rurales alejadas), el gobierno del Perú no ha realizado estudios 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, 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 manejan un presupuesto para el programa de Educación Primaria (18 en Lima, y 63 en el resto del país).¹ Además, luego de consultar a diversos especialistas, el universo se restringió a los siguientes departamentos como representativos: Ancash, Arequipa, Lima, Cajamarca, Cusco, Loreto y Piura.²

Estratificación y tamaño de la muestra

- El diseño de la muestra incluye la estratificación del universo en tres grupos:
- 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.

Se estableció el tamaño de la muestra tomando en cuenta el tamaño de cada estrato para lograr la misma proporcionalidad del universo y, de ese modo, crear una muestra auto-pondera-

¹ 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.

da. 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.³

Tabla 1

Unidades ejecutoras seleccionadas según el estrato

	Número	Porcentaje
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 la muestra

Unidad ejecutora	Departamento	Presupuesto anual (S/.)
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

³ 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.

En el caso de los centros educativos, se decidió a priori que se seleccionaría aleatoriamente a cuatro centros educativos de cada jurisdicción de las UE. Adicionalmente, cada muestra incluyó dos centros educativos rurales y dos urbanos para cada unidad ejecutora de la muestra en la que esto fue posible.⁴ 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 directores empleados 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 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.⁵ 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.

⁴ No todas las UE incluyen centros educativos urbanos y rurales dentro de su jurisdicción.

⁵ 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.

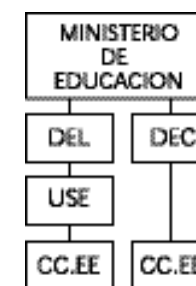
El MED no es el único órgano que participa en la organización del sistema educativo. En el ámbito regional, el sistema es más complejo ya que el presupuesto de los órganos intermedios se obtiene a través de los consejos transitorios de administración regional (CTAR), los que a su vez dependen del Ministerio 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.

1. Organización de UN
Departamento : Lima.
Dirección de Educación
de Lima DEL y Dirección de
Educación del Callao DEC.



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 organizacional⁶, 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.⁷ 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.



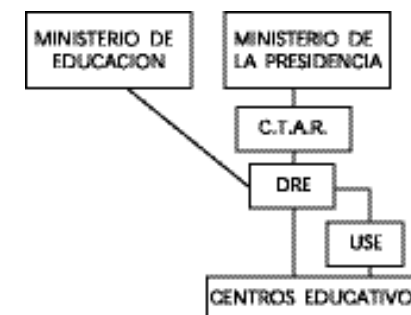
⁶ Gaviria, Lock, "El sistema educativo tiene dos jefes y muy poca coordinación", 2001.

⁷ 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.

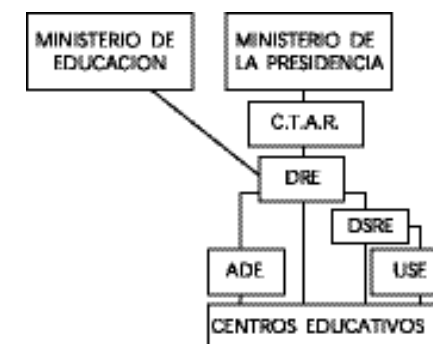
3. Organización de CINCO departamentos : Piura, Amazonas, Cajamarca, san Martín y Loreto.



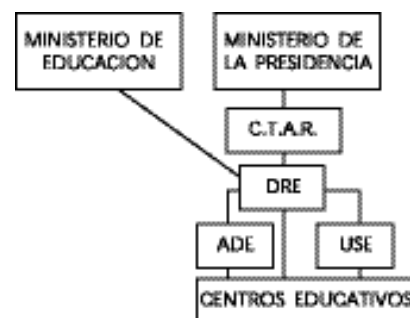
4. Organización de DOS departamentos : La Libertad, Arequipa.



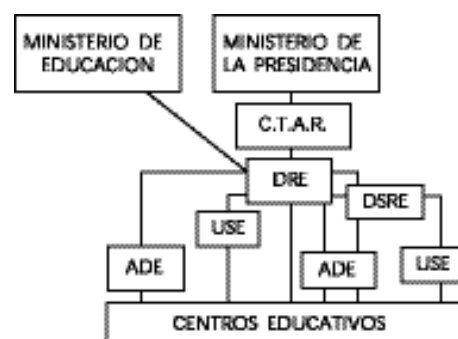
5. Organización de UN departamento : Ica



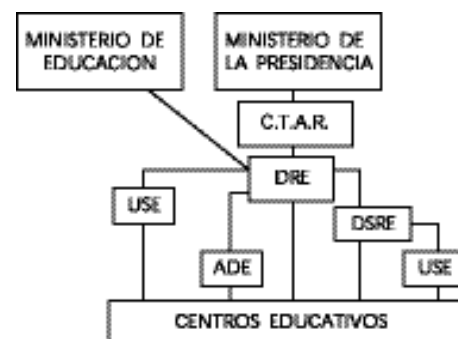
6. Organización de TRES departamentos : Cusco, Huancavelica y Huánuco.



7. Organización de DOS departamentos : Apurímac y Ancash.



8. Organización de UN departamento : Ayacucho



Existen diferencias dentro de cada uno de los modelos de gestión educativa identificados, debido a que no todos los órganos intermedios son UE. Por ejemplo, en Cusco y Arequipa, solo la dirección regional tiene rango de UE y ninguna ADE o USE tiene tal categoría. Por otro lado, las direcciones regionales y sub-regionales de Piura y Cajamarca son UE.

Tabla 3

Número de UE en el sector educación del Perú

Organismo	Número
Dirección regional	25
Dirección sub-regional	15
Unidad de servicios educativos (USE)	36
Asociaciones de desarrollo educativo (ADE)	5
Total	81

Este sistema regional se torna cada vez más complejo (en relación con el presupuesto) pues el MEF es la autoridad encargada de crear una UE. Generalmente, la creación de una UE obedece a la necesidad de agilizar los procedimientos presupuestarios y administrativos, que tienden a dilatarse más y a ser más burocráticos cuanto más amplia es la cobertura de una unidad ejecutora. No obstante, la creación de una UE implica más gastos administrativos. Cabe mencionar que en el 2002, se crearon ocho UE en el sector.⁸

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 asigna 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 MEF, 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).

⁸ Estas UE están ubicadas en los departamentos de Ayacucho, Huancavelica y Puno.

Según el artículo 17 de la Ley No. 27209, “Ley de Gestión Presupuestaria del Estado”, los pliegos presupuestarios⁹ 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 otorga al proceso presupuestal un carácter bastante 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 del país 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.¹⁰

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 men-

⁹ Los pliegos presupuestarios son instituciones a cargo de cierta cantidad de unidades ejecutoras.

¹⁰ 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).

suales se comunican a las UE a través del SIAF¹¹. 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:

- Planilla y beneficios (incluye pagos a los docentes y secretarios de los centros educativos y órganos intermedios).
- Bienes y servicios.
- Gastos de capital¹².
- 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.

¹¹ 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.

¹² 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 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”).

Tabla 5

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

	Educación Inicial	Educación Primaria	Educación Secundaria
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)

	Educación inicial	Educación Primaria	Educación Secundaria
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 (aproximadamente 90% en los casos 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, entre otras).

A fin de mejorar el sistema de pagos, el gobierno de transición¹³ 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 esta norma busca establecer un nuevo sistema de pago de empleados que evite la confusión legal y elimine la ambigüedad, sólo se ha puesto en marcha en siete departamentos. 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 no escolarizados de Educación Inicial.¹⁴

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.

Gastos de 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 instalaciones y su mantenimiento en los centros educativos bajo su jurisdicción. Si lo hicieron, sus gastos se registraron bajo una línea de gasto diferente.¹⁵

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 se 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 del proyecto 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.
- Materiales didácticos (que no sean materiales impresos). Al igual que en caso anterior, hasta la fecha sólo se han distribuido una vez.

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 MED ofrece capacitación en áreas rurales a través de otros programas, 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).

¹³ Gobierno de transición se refiere a la administración del presidente Valentín Paniagua, quien asumió el poder después de la dimisión de Alberto Fujimori.

¹⁴ En los programas no escolarizados 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.

¹⁵ 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.

2.4. TRANSFERENCIA DE OTRAS ORGANIZACIONES A LAS ESCUELAS

Los centros educativos reciben recursos no sólo del Ministerio de Educación, los CTAR y las UE del sector, sino también de varias otras organizaciones. Sin embargo, es difícil obtener cifras sobre este tipo de transferencias, debido a que éstas consisten en ayuda no monetaria y en donaciones.¹⁶

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 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 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 de 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) suelen cumplir una función importante en la supervisión del desempeño de los docentes y directores de los centros educativos. Ocasionalmente, los padres de familia han jugado 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

¹⁶ En algunos casos, las organizaciones de la sociedad civil que brindan este tipo de asistencia ni siquiera están registradas.

¹⁷ Informe preparado por Elena Conterno para este estudio.

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

La APAFA 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 de los hogares en educación, por alumno de nivel primario, alcanzan el 50% de los gastos por alumno del Estado.

2.4.2 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, 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.

2.5. LAS TRANSFERENCIAS DEL GOBIERNO EN EL SECTOR EDUCACIÓN

Tal como se mencionó anteriormente, organismos de nivel intermedio que el 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 CTAR. 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.

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

¹⁹ Ibid.

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 concluyen 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 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 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, 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 uni-

dades 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.

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.

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).

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.

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

CTAR	Personal total 2001	Presupuesto para gastos administrativos 2001 (S/.)
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 siguiente:

- 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 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.

Tabla 8
Presupuesto de inversión 2001

CTAR	Cantidad (S/.)	Usado para
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: Encuestas a los CTAR, 2002.

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.

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 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.
- Distribución del presupuesto asignado
- Asignación de funciones a 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 Li-

ma (donde los gastos en planilla llegan a la mitad de los gastos en bienes y servicios). Por otro lado, la desagregación 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 9
Gastos de la unidad ejecutora por categoría, 2001
(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 10
Perfil del personal de las unidades ejecutoras

	Total Personal		Tipos de personal (% de total de empleados) 1/			
	Por cada 100 CE	Por cada 100 docentes	Nombrados	Contratados	Ofic. de Adquisiciones	Ofic. de personal
Promedio de la muestra 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 Huarmey	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

Continúa en la siguiente página

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

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

Fuente: Encuesta a las unidades ejecutoras, 2002

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.

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. 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.

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.

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).

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 Ai-

Tabla 11
Presupuesto administrativo de la UE, 2001
(En nuevos soles)

	Por centro educativo	Por docente	Por alumno
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	n.d.	7,78
Dirección Sub-Regional Luciano Castillo	1 122,05	n.d.	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

ja, 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.

Estas son las cifras oficiales del presupuesto para gastos administrativos que 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, por ejemplo, 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. Para obtener una cifra estimada 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 respeto, 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 estudiantil²⁰ 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. Se observa escasa variabilidad en las columnas *por docente* y *por alumno*, lo que sugiere que estos factores son importantes para determinar los presupuestos. Los montos asignados oscilaron entre S/. 5 200 por docente en Lima y aproxima-

²⁰ 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.

damente 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.

Tabla 12
Gastos en el Programa de Primaria 2001

	Por docente	Por alumno
Total	5.770	240
Ancash	5.510	311
Dirección Regional de Educación Ancash	10.533	561
USE Aija	6.895	394
USE Carlos Fitzcarrald	6.606	509
USE Huari	6.769	299
USE Pomabamba	6.419	319
USE Santa	3.283	179
USE Huarmey	2.896	835
Cajamarca	6.987	325
Dirección Sub-Regional de Educación Chota	7.000	553
Dirección Sub-Regional de Educación Cutervo	6.715	275
Dirección Sub-Regional de Educación Jaén	7.118	249
Piura	n.d.	245
Dirección Sub-Regional de Educación Luciano Castillo	n.d.	245
Lima	5.213	203
USE Barranca	2.731	241
USE Huara	5.717	280
USE Huaral	5.556	393
USE Cañete	5.045	196
USE Canta	6.478	223
USE San Juan de Miraflores	5.278	192
USE San Juan de Lurigancho	5.757	165
USE San Martín de Porras	5.050	201
USE Cercado	4.662	204
USE San Borja	3.975	178
USE Vitarte	6.811	232
Loreto	7.071	316
Dirección Sub-Regional de Educación Alto Amazonas	7.071	316
Arequipa	5.786	261
Dirección Regional de Educación Arequipa	5.786	261
Cusco	7.091	249
Dirección Regional de Educación Cusco	7.091	249

Fuente: Estadísticas del Ministerio de Economía y Finanzas

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.

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.

Adicionalmente, cuando se preguntó acerca de los recursos excedentes en un mes determinado, las UE informaron que los excedentes son reducidos principalmente debido a las vacaciones y licencias de los docentes. Estos recursos no se desembolsan 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.

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.

Se preguntó 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 sí estaba informado. 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 excepciones²¹). 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

²¹ 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.

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

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.

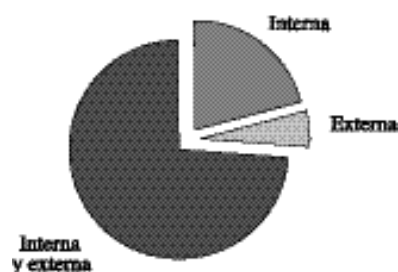
Auditorías internas

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.

Aproximadamente tres de cada cuatro UE visitadas fueron objeto de auditoría interna o externa en el 2001. Como se puede observar en el siguiente gráfico, la gran mayoría de las UE pasó por ambos tipos de auditoría.

Gráfico 1: Tipos de auditorías

Sin embargo, el número de auditorías 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. Más aún, 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. Debido a esta dualidad organizacional, la responsabilidad de auditar no está claramente establecida.

Tabla 13
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.

En la mayoría de los casos, son las direcciones regionales las que realizan las auditorías externas a las UE. La participación del MED y del CTAR en el proceso de auditoría es mucho más limitada y el MEF participa raras veces.

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 porcentaje de UE respondió que sí supervisa las actividades de los centros educativos.

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. Cabe anotar que, el trabajo de campo muestra gran diferencia 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 no es eficiente.

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

Tabla 14
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 DEL SECTOR 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 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 elaboración 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 MED. 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 MED, 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 registraron en la USE Huaura en Lima, donde el sindicato de docentes (SUTEP) tomó las instalaciones de la USE para exigir la renuncia del director de dicha institución. 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 deberían responder a las demandas de personal adicional de los centros educativos, 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.²²

²² Esta situación se detectó en siete centros educativos: dos en la Dirección Regional de Huaraz, dos en la USE Huaura, dos en la USE San Juan de Lurigancho y una en la USE San Juan de Miraflores.

Tabla 15
Asignación de docentes a Educación Primaria
(Porcentajes)

	Centros educativos que solicitaron nuevos docentes	Centros educativos a los que se asignó docentes que no fueron solicitados
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
Nº de observaciones	95	95

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.

Tabla 16
Centros educativos que recibieron la visita de la UE
(Porcentajes)

	Diciembre 2001	Marzo 2002
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	n.d.	n.d.

Fuente: Encuesta a las unidades ejecutoras, 2002

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 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 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 17

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

	Personal de Primaria	Personal total
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	n.d.	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
N° de observaciones	95	99

Fuente: Encuesta a unidades ejecutoras y centros educativos, 2002

Aproximadamente, sólo 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 administrativo, 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 18
Comparación entre los registros de personal de la UE
y de los centros educativos

	Personal de educación primaria		
	Sobrevaloración	Subvaloración	Coincidencia
Total	30	30	30
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	n.a	n.a	n.a
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		2	2
Dirección Regional de Educación Cusco	0	2	2

Fuente: Encuesta a las UE y a los centros educativos, 2002

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).

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.

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 MED.

Es necesario mencionar los esfuerzos recientes que el MED 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 MED 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. Este es un resultado 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 problemas en Ancash y Cajamarca donde la tasa de desacato llega a 17% y 10%, respectivamente.

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

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

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.

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

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.

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, secretarías, 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.

Bienes y servicios por gasto específico Programa de Educación Primaria (En nuevos soles)

	Viáticos (%)	Servicios no Personales				Bienes de consumo	Gastos de Transporte (%)	Public Utilities (%)	Other third party Services (%)	Others
		Combustibles y Lubricantes (%)	Refrigerios (%)	(SNP) (%)	Materiales de Construcción (%)					
Promedio	2	1	1	0	0	18	0	56	22	0
Ancash	9	1	0	0	0	43	0	28	18	0
Dirección Regional de Educación Ancash	2	1	0	0	0	39	0	50	8	0
USE Aija	1	1	6	0	0	65	3	9	16	0
USE Carlos Fitzcarrald	25	1	0	0	0	34	0	3	36	1
USE Huari	18	0	0	0	0	49	0	3	30	0
Cajamarca	4	9	13	0	0	50	1	4	18	1
Dirección Sub-Regional de Educación Chota	0	0	0	0	0	100	0	0	0	0
Dirección Sub-Regional de Educación Cutervo	0	0	79	0	0	21	0	0	0	0
Dirección Sub-Regional de Educación Jaén	7	16	0	0	0	36	1	6	32	3
Piura	7	4	0	0	0	58	3	12	14	1
Dirección Sub-Regional de Educación Luciano Castillo	7	4	0	0	0	58	3	12	14	1
Lima	1	0	0	0	0	17	0	57	23	0
USE Barranca	0	0	0	0	0	35	0	21	40	0
USE Huaral	3	0	1	1	0	54	0	18	22	0
USE Cañete	7	0	0	0	0	31	1	22	38	49
USE Canta	11	1	3	1	0	31	0	4	49	0
USE San Juan de Miraflores	1	1	0	0	0	18	0	65	16	0
USE San Juan de Lurigancho	0	0	0	0	0	10	0	56	34	0
USE San Martín de Porras	0	0	0	0	0	11	1	82	5	0
USE Cercado	2	0	0	0	0	3	0	75	20	0
USE San Borja	0	0	0	0	0	13	0	56	31	0
USE Vitarte	2	0	1	0	0	18	0	53	26	0
Loreto	27	5	11	2	0	36	3	7	7	1
Dirección Sub-Regional de Educación Alto Amazonas	27	5	11	2	0	36	3	7	7	1
Arequipa	-	-	1	0	-	28	-	69	1	1
Dirección Regional de Educación Arequipa	-	-	1	0	-	28	-	69	1	1
Cusco	1	2	-	-	-	5	-	89	2	-
Dirección Regional de Educación Cusco	1	2	-	-	-	5	-	89	2	-

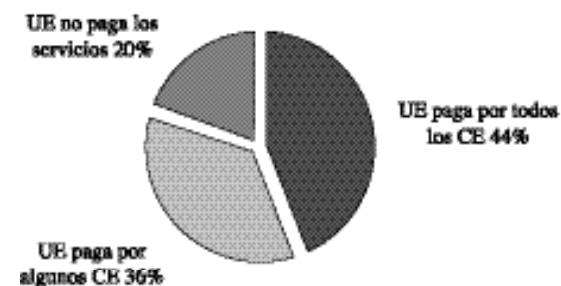
En general, a la categoría viáticos se le asigna menos del 10% del presupuesto total. Sin embargo, existen algunas claras excepciones. En Ancash, tanto las UE de Fitzcarrald como las de Huari asignaron más del 15% del presupuesto de Educación Primaria a gastos por concepto de viáticos. Estas dos UE son 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. 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 2: Pago de los servicios públicos de los CE



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 registraran cifras presupuestarias en el SIAF para esa categoría específica de gasto.

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 19

Centros educativos que indicaron que la UE no paga sus servicios de electricidad, mientras que la UE dice hacerlo
(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

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

Tabla 20

Centros educativos que indicaron que no pagan servicios de agua, mientras que la UE dice hacerlo
(Porcentajes)

	Diciembre 2001	Marzo 2002
	%	%
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 gas-

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.

tos 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 21

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

	<u>Por docente</u>	<u>Por alumno</u>
Total	82,1	2,75
Ancash	61,4	2,76
Dirección Regional Ancash	101,04	4,79
USE Aija	171,07	10,03
USE Carlos Fitzcarrald	57,3	3,45
USE Huari	69,0	2,84
USE Pomabamba	70,3	2,79
USE Santa	27,5	1,16
USE Huarmey	106,70	6,36
Cajamarca	12,6	0,44
Dirección Sub-Regional Chota	17,3	0,58
Dirección Sub-Regional Cutervo	4,24	0,16
Dirección Sub-Regional Jaén	12,5	0,43
Piura	NA	0,55
Dirección Sub-Regional Luciano Castillo	NA	0,55
Lima	146,35	4,91
USE Barranca	341,05	10,66
USE Huaura	312,82	11,89
USE Huaral	568,45	25,34
USE Cañete	209,90	7,11
USE Canta	1 082,17	80,66
USE San Juan de Miraflores	141,20	4,32
USE San Juan de Lurigancho	62,8	1,92
USE San Martín de Porras	77,3	2,68
USE Cercado	26,7	1,08
USE San Borja	114,26	3,65
USE Vitarte	144,57	4,55
Loreto	59,8	2,34
Dirección Sub-Regional Alto Amazonas	59,8	2,34
Arequipa	39,6	1,68
Dirección Sub-Regional Arequipa	39,6	1,68
Cusco	1,63	0,05
Dirección Sub-Regional Cusco	1,63	0,05

Fuente: Encuestas a las unidades ejecutoras, 2002

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. 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 22

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

	<u>Por centro educativo</u>	<u>Por docente</u>	<u>Por alumno</u>
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 bienes de distribución más frecuentes.

Tabla 23

Bienes de distribución más frecuente

<u>Orden</u>	<u>Bien</u>
1ro.	Escobas
2do.	Tiza blanca
3ero.	Detergente Creso
4to.	Tiza de color
5to.	Desinfectante Pinesol
6to.	Recogedores
7mo.	Detergente
8vo.	Papel bond
9no.	Lejía
10mo.	Lapiceros

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.

Según las UE, la selección de los productos que se van a adquirir depende, en primer lugar, de las peticiones de cada centro educativo. El segundo factor más común para determinar la selección del producto son las adquisiciones de años previos. Sin embargo, los estu-

dios mostraron que sólo en el 50% de los casos, todos los centros educativos de una UE presentan solicitudes.

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 24
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 Haurora	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.

6.3.1. 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), los procesos tienen que realizarse a través de convocatorias de licitación pública. 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.

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 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 25
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: Encuesta a las unidades ejecutoras, 2002

²⁷ Vale la pena mencionar que estos resultados sobre el Canon Minero de Lima son extraídos en base a la información registrada en sólo dos municipalidades, que son claros valores atípicos (outliers).

6.3.2. 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 3: Distribución de bienes de consumo



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 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 26
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 4: Métodos de la distribución

6.4. BIENES DE CAPITAL

Sólo 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 27
Fugas: Bienes de consumo
(Porcentajes)

	Fuga		
	Total	Rural	Urbana
	%	%	%
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 Huarmey	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. Durante el trabajo de campo, los investigadores detectaron 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 do-

centes, 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 28
Centros educativos que reciben apoyo por institución y tipo de apoyo
(Porcentajes)

	UE	APAFA	Ingresos propios de los CE	Municipalidad	ONG / Iglesia
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 No todas las APAFAS tienen ingresos, las que los tienen los consiguen 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.

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).

Tabla 29

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

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

*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.

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. 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 30

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

	Media	Desviación estándar
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 31

Importancia de los recursos de las APAFAS
(En nuevos soles)

	Gasto del gobierno en el Programa de Primaria (S/.)	Gasto del gobierno en bienes de consumo para el Programa de Primaria (S/.)	Gasto de las APAFAS el los CE(S/.)
Total	240	2.7	5.5
Ancash			
Dirección Regional de Educación Ancash	561	4.8	14.6
USE Aija	394	10.0	0.9
USE Carlos Fitzcarrald	509	3.5	0.0
USE Huari	299	2.8	0.5
USE Pomabamba	319	2.8	1.5
USE Santa	179	1.2	2.3
USE Huarney	835	6.4	6.3
Cajamarca			
Dirección Sub-Regional de Educación Chota	553	0.6	0.8
Dirección Sub-Regional de Educación Cutervo	275	0.2	5.7
Dirección Sub-Regional de Educación Jaén	249	0.4	0.3
Piura			
Dirección Sub-Regional de Educación Luciano Castillo	245	0.5	5.9
Lima			
USE Barranca	241	10.7	1.5
USE Huaura	280	11.9	4.7
USE Huaral	393	25.3	2.8
USE Cañete	196	7.1	6.1
USE Canta	223	80.7	3.9
USE San Juan de Miraflores	192	4.3	5.8
USE San Juan de Lurigancho	165	1.97.7	
USE San Martín de Porras	201	2.7	4.0
USE Cercado	204	1.1	11.7
USE San Borja	178	3.7	N.A.
USE Vitarte	232	4.6	3.2
Loreto			
Dirección Sub-Regional de Educación Alto Amazonas	316	2.3	0.0
Arequipa			
Dirección Regional de Educación Arequipa	261	1.7	2.5
Cusco			
Dirección Regional de Educación Cusco	249	0.1	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 y de capital.

Tabla 32

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 33

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

	Media	Desviación estándar	Ratio ingresos / alumnos %
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

N° 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 requiriéndolo para la realización de ciertas actividades en los centros educativos. Asu vez, 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 34
Centros educativos que obtuvieron financiamiento de municipios,
ONG e iglesias en el 2001
(Porcentajes)

	Municipalidad		ONG / Iglesias	
	Apoyo monetario	Apoyo no monetario	Apoyo monetario	Apoyo no monetario
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.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Durante los últimos años, Perú ha realizado esfuerzos importantes para fortalecer la administración de los recursos públicos. El gobierno también se ha comprometido a mejorar la eficiencia de su gasto social y la calidad de la prestación de servicios sociales a escala local. Ha reconocido que es necesario descentralizar el gasto social y que esto implica delegar mayores responsabilidades presupuestarias a las unidades regionales de los ministerios y brindar mecanismos eficientes de transferencia a los gobiernos regionales y locales.

Es conocido por todos que los recursos que se asignan de manera centralizada a los programas de educación, salud y nutrición, entre otros, enfrentan problemas considerables en su camino hacia los destinatarios finales, especialmente cuando los destinatarios se encuentran fuera de la capital o en áreas alejadas. No obstante, el gobierno del Perú no ha hecho intentos por evaluar la calidad y eficiencia del gasto público en este nivel. De hecho, se sabe muy poco acerca de la manera en que se canalizan estos recursos y, menos aún, sobre cuántos de estos recursos asignados son realmente gastados y qué porcentaje llega finalmente a los beneficiarios objetivo.

A fin de respaldar este esfuerzo, se aplicó una técnica innovadora, denominada Encuesta de Seguimiento del Gasto Público (PETS), que se ha probado recientemente en África, la cual permite cuantificar las fugas y retrasos en el proceso de transferencia de recursos así como evaluar las deficiencias en la calidad de los servicios relacionados. Las PETS se implementaron en diferentes niveles de gobierno, central y descentralizado, así como en unidades de servicios de proveedores finales privados y unidades de hogares beneficiarios. Se desarrollaron dos PETS, una para las transferencias municipales y otra para el sector de educación.

I. PETS MUNICIPAL

Aunque el estudio cubrió todas las transferencias públicas dirigidas a los gobiernos subnacionales, se puso particular énfasis en la transferencia Vaso de Leche debido a varias razones. En los casos del Foncomun, Canon Minero y Canon/Sobrecanon petrolero, la transferencia concluye en la municipalidad, mientras que en el caso de Vaso de Leche, es posible monitorear los recursos presupuestados a través de los eslabones inferiores de la cadena de

suministro. Además, todos los recursos deben gastarse en productos que serán distribuidos por el sector privado y existen muchas restricciones sobre cómo administrar el programa.

En 2001, las cuatro transferencias más importantes del gobierno central (Foncomun, Canon Minero, Canon/SobreCanon Petrolero, Vaso de Leche) alcanzaron un total de S/. 1,9 mil millones a nivel nacional (aprox. \$ 560 millones). De las cuatro transferencias, la más cuantiosa es la del Fondo de Compensación Municipal (Foncomun) que representó 1,4% de los S/.1,9 mil millones en 2001 (en algunos distritos de la muestra representó más de 90% del ingreso total). La segunda transferencia del gobierno central en términos de magnitud es la del Vaso de Leche, que totalizó \$ 97 millones en 2001. Esta transferencia, a diferencia de las otras, está destinada específicamente a la compra de productos de VdL. La transferencia que ocupa el tercer lugar es la del Canon/SobreCanon Petrolero que totalizó S/. 128 millones (aprox. \$37 millones) en 2001. Sin embargo, la cifra total se presta a confusiones, debido a que el Canon/SobreCanon Petrolero solamente se distribuye entre los distritos ubicados en regiones productoras de petróleo. Para aquellas municipalidades que por su ubicación reciben esta transferencia, ésta puede representar la misma cantidad de recursos, y en algunos casos más, que aquellos del Foncomun.

Por estas razones, las fugas, retrasos, volatilidades e ineficiencias asociadas al proceso de ejecución de estas transferencias, tienen un efecto considerable en las finanzas municipales: entenderlas constituye un asunto de importancia mayúscula. Los principales hallazgos de la PETS sobre las transferencias municipales fueron los siguientes:

TRANSFERENCIAS DE FONCOMUN, CANON MINERO Y CANON/SOBRECANON PETROLERO:

- A excepción de Canon/SobreCanon Petrolero, la fórmula de asignación está diseñada para que los distritos más pobres y populosos reciban relativamente más recursos. Las transferencias de Foncomun y Canon Minero son progresivas en términos per cápita. Sin embargo, las fórmulas de asignación carecen de transparencia.

En Lima, sólo el 9% conocía realmente las fórmulas de asignación, mientras que el 45% de los distritos fuera de Lima parecían entender el proceso de asignación.

- A excepción de Canon Minero, los montos de transferencia son variables mes a mes, lo que dificulta la planificación a largo plazo por parte de las municipalidades.
- La fecha de llegada de estas transferencias también es variable, lo que implicaría ciertos retrasos en el proceso de transferencia a nivel de gobierno central.

Aproximadamente, el 35% de las municipalidades no conoce la siguiente fecha de llegada de las transferencias.

Los retrasos son generalmente de menos de 7 días (en aproximadamente 45% de los casos, entre 2 y 7 días) y sólo en 13% de los casos excede los 7 días.

- Existe escasa supervisión por parte del gobierno central.

En promedio, sólo el 60% de las municipalidades son supervisadas/auditadas con respecto a Foncomun y Canon Minero. En cuanto al Canon/SobreCanon Petrolero, sólo un tercio de las municipalidades elegibles son supervisadas por alguna entidad del gobierno central. Adicionalmente, las auditorías del gobierno central solamente llegan a los distritos más accesibles, dejando a los distritos más pobres, de áreas rurales y alejadas, totalmente sin supervisión.

La supervisión inadecuada del gobierno central se hace más evidente cuando se observan las fechas de la última auditoría/supervisión. De los distritos del Perú (excluyendo Lima y Callao) que fueron auditados por el gobierno central, en 28% de los casos las últimas auditorías tuvieron lugar en 1999 o antes!

- Las fugas entre el Gobierno Central y la municipalidad son insignificantes.

El proceso de transferencia está bastante automatizado a nivel del gobierno central.

- A pesar de que el uso de estas tres transferencias estuvo sujeto a restricciones por parte del gobierno central, las municipalidades tuvieron problemas para rendir cuentas sobre el uso de las mismas.

Aproximadamente un tercio de las municipalidades sólo pudo justificar el 70%, o menos, de los montos de transferencia.

El 13% de las municipalidades rindió cuentas por más de 100% de la transferencia de Foncomun.

Entre el 15% y el 25% de las municipalidades no pudo explicar los usos de estas tres transferencias.

EL PROGRAMA VASO DE LECHE:

- Proporciona alimentos (leche y sustitutos lácteos) a niños de 6 años o menos, mujeres embarazadas y madres lactantes. Los niños de 7 a 13 años, los adultos mayores y las personas que sufren de tuberculosis conforman un segundo estrato de beneficiarios, que puede ser incluido en el programa si se logra atender a todos los beneficiarios del primer estrato.
- Es una transferencia mensual destinada a las municipalidades.
- Por ley, cada municipalidad debe contar con un comité administrativo conformado por el alcalde, un funcionario municipal, un representante del Ministerio de Salud y tres representantes elegidos democráticamente por los beneficiarios.

En promedio, el 95% de las municipalidades cuenta con un comité administrativo. Sin embargo, el comité administrativo está a cargo del programa sólo en el 57% de las municipalidades del resto del país y en el 50% de las municipalidades de Lima. El 27% de los distritos del resto del país señaló al alcalde como encargado del programa, mientras que en Lima, el 21% señaló al director de programa y 21% al alcalde.

- Los gastos del programa a nivel municipal son mucho más cuantiosos en el área urbana que en la rural (S/. 5,721 soles vs. S/. 1,219). Estos consisten principalmente en gastos por concepto de salarios y transporte.

Entre el 50% y el 65% de los gastos operativos corresponden a salarios del personal de la municipalidad que trabaja exclusivamente para el programa VdL. Aproximadamente 15% de los gastos operativos corresponden a gastos de transporte para la distribución del producto.

- Por ley, existe un esquema de beneficiarios conformado por dos estratos, cada uno de los cuales está claramente identificado. En la práctica, existe escasa uniformidad.

En algunas ocasiones, los niños de 7-13 años son considerados beneficiarios y en otras son excluidos. Muchas veces, los miembros del comité de madres del VdL figuran en el padrón de beneficiarios sin razón alguna. En muchos casos, (en la región amazónica) la población entera de la localidad es considerada beneficiaria.

- La lista de beneficiarios se incluye en los padrones municipales que, en la mayoría de los casos, son responsabilidad de las representantes del comité de madres del VdL (intermediarias entre la municipalidad y los beneficiarios). Los comités de madres del VdL ejercen considerable discreción.

En el 32% de las municipalidades, las representantes del comité del VdL, que por lo general son elegidas democráticamente por los beneficiarios, se encargan de actualizar las listas de beneficiarios.

Según se ha informado, las listas se actualizan mensualmente la mayoría de las veces (53% en el resto del país y 27% en Lima), pero una porción considerable (26% en el resto del país y 33% en Lima) señaló que las actualizaba anualmente.

- Los productos distribuidos varían en gran medida. Puede ser un producto lácteo (incluyendo sustitutos lácteos) y alguna clase de cereal, sólo cereal o una combinación de uno de estos productos con algún otro producto (azúcar o incluso chocolate).

En 73% de los casos, se distribuye algún tipo de leche o sustituto lácteo (solo o en combinación con otros productos), mientras que en los demás casos se distribuye algún tipo de cereal.

De los distritos ubicados fuera de Lima que distribuyen algún tipo de producto o sustituto lácteo, aproximadamente la mitad distribuye un “sustituto lácteo”. En los distritos de Lima, se distribuye principalmente leche evaporada enlatada o leche en polvo.

La ley peruana estipula que los productos deben cocinarse y/o prepararse antes de llegar al beneficiario objetivo; sin embargo, en el 51% de los comités de madres del VdL de Lima y el 60% de los comités de madres del VdL del resto del Perú, se distribuyen productos sin preparar a los beneficiarios. Esto no es de sorprender ya que en muchos casos los beneficiarios están muy dispersos, lo que hace que el recojo diario o semanal del producto resulte poco práctico.

- Al comité de madres del VdL generalmente se le asigna raciones sobre la base del número de beneficiarios que reporta a la municipalidad.
- Las (madres) beneficiarias generalmente contribuyen con el programa.

Cerca del 70% de las madres señaló haber contribuido con el programa: con dinero, el 40% en áreas urbanas y el 74% en áreas rurales. El 25% asiste en la preparación del producto. Muchas veces, los comités de madres del VdL presionan a las madres de familia para que contribuyan mensualmente con “cuotas”, aunque la ley estipula que la distribución de productos no puede estar relacionada con tipo de contribución alguna. Las cuotas son destinadas al pago de combustible, gastos de transporte y otros gastos relacionados con la dirección de un comité de madres del VdL.

- Programas de capacitación y/o educación.

Sólo el 25% de los beneficiarios informó haber recibido capacitación sobre cómo preparar los productos recibidos. Un porcentaje similar informó haber recibido información sobre quiénes son los beneficiarios objetivo.

- Supervisión del gobierno central.

Sólo el 22% de las municipalidades ubicadas fuera de Lima recibe algún tipo de supervisión por parte del gobierno central con relación a los fondos del Vaso de Leche; 60% de los distritos ubicados en Lima reciben supervisión.

- Supervisión municipal de los comités de madres del Vaso de Leche.

Cerca de tres cuartas partes de las municipalidades informaron haber supervisado a los comités de madres, registrándose un mayor número en áreas urbanas. La supervisión generalmente consiste en visitas sorpresa a las sedes de los comités de madres del VdL y se realiza de manera aleatoria con una frecuencia mensual.

FUGAS EN LA EJECUCIÓN DE LA TRANSFERENCIA VASO DE LECHE

- Entre el gobierno central y la municipalidad

Estimamos fugas de 0,06% en Lima y 0,02% en el resto del Perú. Estas cifras reflejan principalmente la existencia de errores de redondeo y una deficiente generación de informes.

- Dentro de la municipalidad

Por ley, la municipalidad tiene que utilizar 100% de la transferencia Vaso de Leche en la adquisición de alimentos. Encontramos fugas de 3% y 0,63% en esta etapa en Lima y el resto del Perú, respectivamente. Dos advertencias importantes:

–Existen algunos infractores importantes que se esconden de alguna manera en los promedios nacionales; los peores infractores registran fugas de más de 10%.

–Existe una gran variación en los precios pagados por productos similares en diferentes distritos. Estas variaciones sólo pueden explicarse en parte debido a las diferencias en el costo de transporte, la cantidad y la calidad. En algunos casos, estos precios son incluso mayores a los precios en los supermercados de Lima.

- Entre las municipalidades y el comité de madres del VdL

En esta etapa, las fugas aumentan considerablemente. El promedio de fuga es 10% para los distritos de Lima y 3% para el resto del país. Las fugas alcanzan niveles más altos en las áreas rurales más pobres. El área rural de Lima registra el peor promedio de fuga con 18%. Una vez más, los promedios esconden a los peores infractores, cuyas fugas están por encima de 30% e incluso alcanzan 60-80% en casos extremos. Es importante señalar que esta fuga involucra a dos actores (la municipalidad y el comité), motivo por el cual, en base a nuestros datos, resulta imposible responsabilizar a uno o a otro.

- Entre los comités de madres del VdL y los hogares beneficiarios.

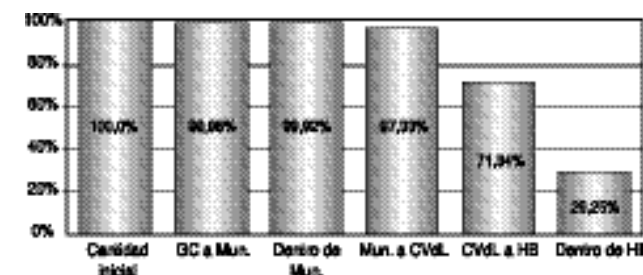
La fuga en este nivel es bastante alta. Nuestros cálculos sugieren que, en promedio, en el resto del Perú, se pierde más de una cuarta parte del producto en la etapa que va desde el comité a los hogares. Esto es mucho más pronunciado en los distritos urbanos (34%), en capitales provinciales (40%) y en distritos grandes (29%). Adicionalmente, en este nivel existe una gran variabilidad en el monto asignado por beneficiario dentro de un determinado comité debido a problemas de: 1) indivisibilidad del producto, 2) definición poco clara de “beneficiario” y 3) falta de conocimientos sobre cómo distribuir los productos.

- Dentro del hogar (efecto de dilución).

El efecto de dilución, nuestra fuga final es de 60%, lo que significa que el beneficiario objetivo recibe sólo el 40% de su ración, ya que ésta se distribuye entre más miembros del hogar.

Las fugas tienden a aumentar a medida que avanzamos en la cadena de ejecución del programa, lo que pareciera contradecir los conceptos tradicionales. Normalmente, se espera encontrar las mayores fugas a nivel del gobierno central, donde reina la corrupción y una burocracia pesada, así como fugas decrecientes a medida que nos acercamos a los beneficiarios objetivo, etapa en la que existe una mayor rendición de cuentas. Cabe resaltar que, a pesar de que sí encontramos que los números aumentan a medida que avanzamos en la cadena de ejecución del programa, las dos últimas fugas presentan una característica común. Ambas fugas son originadas por la falta de una definición estricta de “beneficiario”, en la cual basarse. Los comités, por lo general, distribuyen los productos entre niños, madres y otras personas necesitadas, independientemente de si figuran o no oficialmente en los padrones de distribución. Lo mismo ocurre dentro del propio hogar, donde una madre distribuye las raciones entre los miembros de la familia, sin distinción de su estado oficial como beneficiarios del VdL. Por supuesto, esto no explica la totalidad de la filtración entre comités y hogares y, por cierto, información cualitativa del trabajo de campo confirma que existen muchos casos de malversación de fondos por parte de los miembros de los comités.

Dejando de lado a los peores infractores y tomando solamente los promedios nacionales, calculamos una fuga combinada efectiva de 71% entre el gobierno central y el beneficiario del Vaso de Leche. En otras palabras, los beneficiarios directos del programa (niños entre 0 y 6 años, mujeres gestantes y madres lactantes) sólo reciben 29 céntimos de cada Sol asignado. La siguiente imagen muestra cómo un vaso inicialmente lleno pierde leche en cada etapa de la ejecución.



RECOMENDACIONES

Los hallazgos de la PETS con respecto al programa VdL indican claramente que es necesaria su completa reestructuración. Probablemente debido a la ambiciosa cobertura del programa —que intenta incluir a todos los segmentos pobres de la población—, las municipalidades no cuentan con los recursos y las capacidades para manejarlo y controlarlo eficazmente, a medida que se desciende en la cadena de ejecución. Adicionalmente, el programa depende en exceso de los comités de madres del VdL, los que con frecuencia no cuentan con los recursos, capacitación y supervisión adecuados y, a pesar de ello, ejercen bastante discreción. Por otra parte, la discreción ejercida por las madres beneficiarias en cuanto a la mejor manera de distribuir los productos del VdL en el hogar, hace que sea más difícil mantener las metas originales del programa.

Quizás la lección más importante de la experiencia del VdL es que un programa social con un diseño deficiente y un presunto alto grado de participación de líderes comunitarios agrupados en forma de comité, puede ser ineficaz (ya sea voluntaria o involuntariamente) y complica la rendición de cuentas, tanto para sus agentes (beneficiarios) como para su actor principal (autoridades municipales), con lo que se pierde el objetivo o intención original del programa. Además, aunque el efecto de dilución permite a los hogares atender a los beneficiarios indirectos y, por lo tanto, superar la rigidez de los lineamientos del gobierno central, el impacto nutricional en los beneficiarios directos se ve reducido. Se sugieren las siguientes acciones de prioridad:

En el *corto plazo*, es necesario modificar las regulaciones a fin de imponer la rendición de cuentas de las municipalidades y comités: (a) revisar las regulaciones del VdL, particularmente en lo concerniente a los productos que se distribuirán y la forma en que se distribuirán, elaborar una lista más abreviada y homogénea de los derivados lácteos seleccionados e incrementar las posibilidades de mejorar el efecto nutricional del programa; (b) establecer un registro adecuado de los beneficiarios del VdL, sustentado por el SIAF, de ser posible; (c) emprender campañas de información y sesiones de capacitación para los comités del VdL y los beneficiarios individuales para que estén al tanto de la nueva información disponible así como de las reglas a seguir y (d) realizar auditorías sorpresa a los peores infractores (municipalidades y comités) en la brevedad posible, a fin de eliminar las filtraciones mayores. La ejecución de estas acciones debe estar acompañada del diseño de un nuevo marco integral para los programas de suplementos alimenticios en el Perú.

En el *mediano plazo*, dadas sus características y diseño deficiente, es necesario responder a lo siguiente: ¿el programa VdL debe convertirse en un programa de transferencia de dinero en efectivo? Probablemente sí. El Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) de México, que cambió sus programas de suplementos alimenticios por un modelo de asistencia social integrado y mejor orientado, es un ejemplo exitoso y merece un estudio cuidadoso.

II. PETS EN EL SECTOR DE EDUCACIÓN

Diversos estudios han demostrado que los gastos en el sector educación son inadecuados, ineficientes y que están sujetos a trámites burocráticos muy engorrosos. Sin embargo, es escasa la información sobre los mecanismos de canalización de los recursos y sobre la calidad, eficiencia y eficacia del gasto público en este sector. De hecho, fuera de Lima y Callao, se sabe muy poco acerca de la manera en que se formulan los presupuestos, se asignan y utilizan los recursos y particularmente sobre qué cantidad de los recursos asignados de manera centralizada al sector de educación llegan a su destino final (centros educativos).

La relativa falta de información sobre la asignación y ejecución de recursos en el sector educación es lo que motivó la realización de este estudio. Se diseñó una PETS a fin de respaldar la detección, análisis y cuantificación de las debilidades del sistema de ejecución presupuestaria en el sector de educación; identificar los efectos de estas debilidades en la entrega del servicio y asistir en la generación de recomendaciones sobre políticas. La PETS monitoreó el proceso presupuestario y la transferencia de recursos a las unidades ejecutoras (UE) y evaluó también el proceso mediante el cual los recursos son finalmente transferidos a los centros educativos, tanto en Lima y Callao como en el ámbito regional.

Muchos han calificado de problemática a la organización del sistema educativo en el Perú. Tanto en Lima como en la provincia del Callao existe una dependencia en el Ministerio de Educación a nivel funcional y presupuestario. Para los centros educativos del resto del país, es el Consejo Transitorio de Administración Regional (CTAR) del departamento correspondiente, por intermedio del Ministerio de la Presidencia (PRES), la entidad que se encarga de la presentación del presupuesto. La estructura organizativa del sector educación en los 23 departamentos del Perú, excluyendo Lima y Callao, puede clasificarse en siete categorías. Las UE de estos 23 departamentos sufren de esquizofrenia institucional pues dependen del MED a nivel funcional y del CTAR para fines de presupuesto (a través del PRES). Esta dualidad ha generado enormes problemas en la administración eficaz del sector educación fuera de Lima y Callao.

Para fines de la ejecución de recursos, el sector educación del Perú está organizado sobre la base de unidades ejecutoras. Sin embargo, los modelos organizativos dentro de los que operan estas UE son muy variables. En el caso de los centros educativos que pertenecen a Lima y Callao, la presentación del presupuesto está a cargo del Ministerio de Educación (MED) y los recursos son transferidos a una de 18 UE (1 Dirección de Educación (DE) en Lima, 1 Dirección de Educación en el Callao y 16 Unidades de Servicios Educativos (USE) en Lima). Existen diferencias dentro de cada uno de los modelos de gestión educativa identificados, debido a que no todos los órganos intermedios son UE. Por ejemplo, en Cusco y Arequipa, sólo la Dirección Regional tiene rango de UE y ninguna ADE o USE tiene tal categoría. Por otro lado, las direcciones regionales y sub-regionales de Piura y Cajamarca son UE. En estos casos, cada UE coordina todos los aspectos administrativos directamente con el CTAR y supervisa independientemente los centros educativos de su jurisdicción. Por otro lado, en departamentos tales como Ancash, tanto la Dirección Regional como muchas USE son UE. En este caso, las USE que son UE coordinan con sus CTAR todos los asuntos rela-

cionados con el presupuesto, y con la Dirección Regional, aquellos relacionados con la educación.

Adicionalmente, existe una gran escasez de recursos dadas las actuales poblaciones en edad escolar. De los S/. 2,3 millones asignados a los programas de Educación Primaria y Secundaria en 2001, más del 90% se destinó a gastos de planilla, dejando menos de 10% para gastos de bienes de consumo, servicios, bienes de inversión y otro tipo de gastos. Los recursos, que son administrados a través de estos programas, se complementan con la asistencia directa del MED (capacitación de docentes y directores y distribución de materiales educativos), así como con el apoyo de los gobiernos locales, ONG y otras organizaciones sin fines de lucro. Las asociaciones de padres de familia (APAFA) contribuyen también e incluso algunos estudios indican que las contribuciones de los padres de familia equivalen a 50% del gasto público en educación. Por lo tanto, las contribuciones de las APAFA y de otros padres de familia constituyen una fuente muy importante de recursos para los centros educativos.

Por otro lado, el proceso de distribución de presupuesto a nivel de CTAR está dominado por un componente inercial mediante el cual los sectores (educación, salud, agricultura y transporte) reciben asignaciones que reflejan, en gran medida, los montos entregados en años pasados. Existe la voluntad de responder a necesidades regionales específicas, así como a necesidades de centros educativos específicos; sin embargo, la escasez de recursos limita ampliamente las posibilidades. Adicionalmente, los CTAR también son UE y ejecutan recursos de educación como parte de la estrategia de inversión total para el sector (bienes de capital y construcción y mantenimiento de infraestructura). Cada año, la oficina de Presupuesto y Planificación de cada CTAR desarrolla un plan de inversión en educación con ayuda de los centros educativos y las UE bajo su jurisdicción; no obstante, los procedimientos para la asignación específica de estos recursos no están claros. Los principales hallazgos de la PETS son los siguientes:

A fin de calcular las fugas asociadas con las transferencias de bienes y servicios de la unidad ejecutora al CE, se desarrolló las siguientes definiciones.

- La fuga de fondos asociada con el pago de *servicios públicos* de los centros educativos se define 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.
- La fuga asociada con la transferencia de *bienes de consumo* de la unidad ejecutora al centro educativo fue un poco más difícil de calcular. A fin de determinar esta fuga, seleccionamos los cuatro bienes distribuidos con más frecuencia en cada UE y comparamos 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 cuatro centros educativos en cada UE a fin de obtener una cifra única a nivel de la UE.

Para el diseño de la muestra se restringió el universo de UE a aquellas que manejaron un presupuesto para el Programa de Educación Primaria en el año 2001 y que se encuentran en

siete departamentos representativos del país. Adicionalmente, se seleccionó a cuatro centros educativos de cada jurisdicción de las UE. Se seleccionó estos cuatro centros educativos a partir de los padrones de distribución más recientes de cada UE visitada a fin de monitorear cuatro bienes identificados *in situ*. En cada caso, nuestro equipo intentó seleccionar dos centros educativos rurales y dos urbanos para lograr una mejor comprensión y poder contrastar las diferencias geográficas. Se seleccionaron 55 centros educativos urbanos y 45 rurales.

PERSONAL DE LAS UE Y GASTOS ADMINISTRATIVOS

Las UE de educación varían considerablemente dependiendo del modelo organizativo al que pertenecen. Algunos modelos como el que actualmente está en marcha en el departamento de Ancash tienen varias UE a cargo de un pequeño número de centros educativos, mientras que en Arequipa y Cusco hay sólo una UE a cargo de todos los centros educativos del departamento bajo su jurisdicción. Los gastos administrativos de la UE, calculados sobre la base de los presupuestos administrativos por docente, varían considerablemente y frecuentemente exceden los recursos por docente asignados a programas educativos específicos. En otras palabras, se canalizan más recursos hacia la maquinaria administrativa que hacia los centros educativos. Esta situación es particularmente preocupante considerando el modesto presupuesto del sector educación en general.

En promedio, hay dos empleados de UE por cada cien docentes en los centros educativos dentro de la jurisdicción de una UE, pero los ratios se elevan a 11 o 13 docentes en algunas UE de los departamentos de Ancash y Lima (departamentos donde hay más UE). Adicionalmente, aunque Lima tiene la misma cantidad de empleados por docente que Ancash, los gastos administrativos por docente en Ancash son casi 50% más altos que en Lima. Resulta también interesante que los gastos administrativos por alumno (al año) en toda nuestra muestra varían de S/. 7 a aproximadamente S/. 125, mientras que los gastos en bienes de consumo por alumno en el programa de primaria oscilan entre S/. 0,05 y S/. 80. También hallamos evidencia que indicaba que las cifras de gastos administrativos presentadas por algunas UE subvaloran la cantidad de recursos destinados a la operación de las UE. Sucede con frecuencia que los gastos relacionados con actividades de naturaleza administrativa, pero que de cierta forma se encuentran vinculadas a un programa educativo, son registrados como gastos educativos en lugar de administrativos. Esta combinación y correlación de líneas y categorías de presupuesto puede observarse, por ejemplo, en los pagos de horas extras al personal de la UE o en los pagos de los servicios públicos de las UE.

PROCESO DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS A LA UE

En general, las UE declararon que el monto que se les asigna está determinado, en parte, por el número de docentes y centros educativos dentro de sus jurisdicciones; sin embargo, ese monto les resultaba insuficiente. Esto se debe principalmente a la inercia implícita con respecto a años anteriores que caracteriza al proceso de asignación de presupuesto y que perpetúa (y alguna veces refuerza) esta situación por debajo del estándar. Sin embargo, es sorprendente descubrir que un porcentaje importante de UE han registrado recursos excedentes en un determinado mes (64%) que se perdieron en el 59% de los casos (retornaron al MEF).

TRANSPARENCIA DEL PROCESO DE DESEMBOLSO DEL PRESUPUESTO

Por otro lado, el proceso de desembolso del presupuesto es bastante transparente gracias al sistema SIAF. 96% de las UE afirmaron conocer los montos y fechas de llegada de los recursos asignados. Sin embargo, debemos mencionar que en unos pocos casos las UE no contaban con un terminal de computadora que las enlazara con el sistema SIAF y que, en esos casos, su personal de contabilidad debía viajar a la UE más cercana para registrar su información.

AUDITORÍAS Y SUPERVISIÓN

El sistema SIAF -diseñado para monitorear los gastos del gobierno en tiempo real- brinda cierto grado de transparencia en la rendición de cuentas y contabilidad, pero no es una herramienta de auditoría. La confusión relativa causada por la estructura dual de las regiones del Perú y la relativa autonomía de los departamentos dificultan aún más la supervisión centralizada. Adicionalmente, la independencia de las UE para ejecutar los recursos directamente transferidos del MEF obstaculiza la supervisión de las Direcciones Regionales de Educación o del CTAR. En nuestro trabajo de campo, los representantes de los CTAR señalaron en varias oportunidades que la autonomía relativa de las UE con relación a la ejecución de recursos es una razón evidente por la cual las CTAR no participan de manera más activa en las actividades de supervisión.

Aproximadamente 3 de cada 4 UE fueron auditadas ya sea a nivel interno (por parte de la oficina de la UE de control interno) o a nivel externo (mayormente por la Dirección Regional y por el MED en unos cuantos casos) en 2001. El número y la frecuencia de las auditorías variaron considerablemente (de 1 a 19) y en la mayoría de los casos se debieron a un problema o reclamo específico.

Con respecto a la supervisión de los centros educativos, la mayoría de UE y centros educativos indicaron que recibían cierta supervisión en relación al proceso de transferencia y uso de bienes (79% de los centros educativos de la muestra fue supervisado por la UE). Sin embargo, casi la mitad de estos centros educativos informaron que las visitas de supervisión se realizaban sólo cada 6 meses.

ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL

Tal como se mencionó anteriormente, la mayoría (más de 90%) de recursos públicos del sector educación son destinados al pago de obligaciones de planilla. Sin embargo, la gran cantidad de recursos destinados al pago de obligaciones de planilla no implica una mayor supervisión. De hecho, el proceso de formulación de planilla no recibe ninguna supervisión en muchos casos, lo que da lugar a muchos abusos y malversaciones. Los problemas que se citan son:

- Docentes ficticios o “fantasma”: docentes que sólo figuran en los registros.
- Falta de transparencia en las asignaciones de docentes. La evidencia sugiere que el proceso está fuertemente determinado por el grado de influencia que un determinado docente

ejerce en el representante en la UE. Los docentes que se encuentran fuera de la esfera de influencia tienen escasas posibilidades de que se apruebe su solicitud de reubicación.

Con relación a la elaboración de los nuevos contratos, los resultados de la encuesta indican que 30% de las UE, al momento de las visitas (fines de abril), aún no habían contratado nuevo personal. En la mayoría de los casos esto ocurre por las demoras en la renovación de los contratos por parte de las UE.

Además de las demoras, la falta de transparencia es otro problema importante en este tipo de proceso. Los sindicatos y los docentes acusan constantemente a las UE de no cumplir con los lineamientos de contratación establecidos por el Ministerio de Educación.

Existen serios problemas con las cifras de personal en el sector educación. De los 100 centros educativos que visitamos, sólo en 36% de los casos, los registros de personal del centro educativo coincidieron con los registros de la UE respectiva. La UE registra sobrevaloraciones con respecto al centro educativo en 32% de los casos y subvaloraciones en 32% de los casos. Las sobrevaloraciones (que sugieren la existencia de docentes fantasmas) se concentran en Lima (21 de los 30 casos) y son, en promedio, del orden de 33%.

Finalmente, además de la falta de supervisión, estas incongruencias pueden deberse, en parte, a la falta de supervisión en el proceso de desembolso del pago. Por ley, los docentes deben firmar la planilla de pago a la recepción de su respectivo sueldo, sin embargo, en 6% de las escuelas, los docentes no firma ningún documento. Adicionalmente, descubrimos que en 3% de los casos donde los profesores sí “firmaron” la planilla, es realmente el director del centro educativo quien firma en representación de todos los docentes.

PROCESO DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS DENTRO DE LA UE

Las UE deciden cómo distribuir los recursos asignados para gasto genérico (bienes y servicios, planilla, entre otros) entre categorías específicas de gasto (por ejemplo, bienes de consumo, servicios públicos o bienes de capital). Estas decisiones se basan supuestamente en los requerimientos de los centros educativos, pero también son resultado de la gran discreción que ejercen las UE. Esta discreción es particularmente importante dentro de la categoría genérica de bienes y servicios. Dentro de esta categoría, existen diferencias importantes en la manera en que las UE distribuyen los recursos. Por ejemplo, en el caso del programa de Educación Primaria, en promedio, el 56% de los recursos se utilizó para pagar los servicios públicos, el 22% para pagar los servicios de terceros y el 18% para adquirir bienes de consumo. Sin embargo, mientras Ancash, Cajamarca y Piura destinaron más de 40% a los bienes de consumo, Lima y Cusco sólo destinaron 17% y 5%, respectivamente. En estos últimos departamentos, el grueso de los recursos de esta categoría genérica se destina al pago de servicios públicos.

PAGO DE SERVICIOS PÚBLICOS

Mientras algunas UE destinan la mayoría de sus recursos a la categoría de bienes y servicios para el pago de los servicios públicos de los centros educativos, el 20% de las UE no paga los servicios públicos de los centros educativos y el 36% paga los servicios públicos de algunos centros educativos. También cabe mencionar que algunas de las UE que no pagan los servicios públicos de los centros educativos se registran gastos en esa categoría específica.

También hallamos fugas al comparar la fracción de centros educativos cuyos servicios públicos declara pagar la UE con la fracción de centros educativos (de la muestra) que señala que la UE paga sus servicios públicos. Los peores infractores se encontraron en Ancash.

TRANSFERENCIAS DE BIENES DE CONSUMO

Los gastos en bienes de consumo ascendieron, en promedio, a cerca de S/. 82 por docente (o S/. 2,75 por alumno) en 2001, lo que equivale a aproximadamente \$ 0,80 por alumno al año. La mayoría de estos recursos se destina a la adquisición de materiales educativos (tiza, papel, lapiceros, lápices) y materiales de limpieza (detergente, escobas, recogedores). La asignación de recursos a los centros educativos generalmente está en proporción al tamaño del centro educativo (número de salones o poblaciones estudiantiles). Sin embargo, no todos los centros educativos reciben estos bienes. Nuestro trabajo de campo sugiere que en casi un tercio de los casos, las UE no distribuyen los bienes a todos los centros educativos dentro de su jurisdicción.

Aunque la cantidad de recursos destinados a los bienes de consumo es muy pequeña, nuestro trabajo de campo pone en evidencia que existe cierto grado de malversación. En el cálculo de las fugas en la transferencia de bienes de consumo a los centros educativos de la muestra, se encontró que la mayoría de los bienes llega a su destino final (la mayoría de los centros educativos registran fugas de 0%) aunque hubo algunos evidentes infractores. Dos UE de Ancash destacan por ser particularmente problemáticas con fugas promedio de 5% y 20% respectivamente. Una UE en Lima también registró una fuga particularmente alta (17%), mientras que la fuga promedio de la muestra se estimó en cerca de 2,5 %.

OTRAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO DEL CENTRO EDUCATIVO

Los recursos públicos son insuficientes para cubrir todas las necesidades de los centros educativos. Las donaciones y la asistencia (tanto monetaria como en especies) brindada por los gobiernos locales, ONG y otras organizaciones sin fines de lucro, así como las contribuciones de los padres de familia (tanto a través de asociaciones formales como la APAFA como de asociaciones informales) ayudan a cubrir parcialmente las necesidades insatisfechas. Los resultados de la encuesta demuestran que estos recursos adicionales se utilizan principalmente para adquirir bienes de consumo y capital, restaurar y mantener las instalaciones y en algunos casos para pagar los servicios públicos. En unos cuantos casos, los recur-

sos de la APAFA y los ingresos propios de los centros educativos también se utilizan para remunerar a los docentes (en especial, para cursos como educación física, arte, etc.).

Los directores de los centros educativos se refirieron a las contribuciones de la APAFA como una de las principales fuentes complementarias de ingresos para el centro educativo. Encontramos una APAFA en cada centro educativo visitado; sin embargo, sólo en 79% de los casos éstas registraron ingresos el año pasado. Los resultados también indicaron que la asignación anual por alumno ascendió a S/. 12,6 (S/. 15,3 en centros educativos urbanos versus S/. 8,7 en centros educativos rurales).

La segunda fuente de recursos mencionada es la generada por el centro educativo a través del alquiler de las instalaciones del centro educativo y actividades pro-fondos, entre otras. Estos recursos fueron de a S/. 4,4 por alumno en el 2002.

Las otras fuentes de recursos fueron las municipalidades, ONG e iglesias que contribuyeron con donaciones de bienes y materiales para la restauración de las instalaciones del centro educativo.

RECOMENDACIONES

La organización actual del sector educación necesita urgentemente una reestructuración mayor. Es necesario resolver el problema de la dualidad y falta de coordinación entre las diferentes instituciones implicadas. Para ello, es necesario en primer lugar determinar las funciones que el MED y el CTAR asumirán en el futuro (en los próximos gobiernos regionales) en el ámbito funcional y presupuestario. Sus nuevas funciones deben seguir las reglas establecidas de acuerdo a sus capacidades y responsabilidades generales, pero no deben basarse en la diferenciación de funciones presupuestarias y funcionales.

Adicionalmente, se debe determinar un modelo organizativo eficiente y que responda a necesidades locales. A fin de seleccionar el nuevo modelo, las experiencias y resultados de los diferentes modelos organizativos actualmente en vigor deben analizarse cuidadosamente. Los resultados de nuestro estudio revelan que Ancash, con un modelo organizativo caracterizado por varias UE pequeñas, es el departamento que ha registrado la mayoría de problemas (fugas, entre otros). Por otro lado, los modelos de Cusco y Arequipa, donde hay una sola UE, tampoco parecen funcionar bien.

Las UE deben rediseñarse a fin de eliminar las deficiencias administrativas; asimismo, deben supervisarse y auditarse con cierta regularidad a fin de que se puedan identificar y sancionar las fugas. Debe estudiarse la posibilidad de introducir mecanismos que brinden incentivos para promover la eficiencia administrativa en las UE (por ejemplo, los contratos de gestión).

Aunque es evidente que las UE necesitan administrar la asignación de sus presupuestos con discreción por lo menos dentro de las categorías genéricas, los criterios para tomar las decisiones deben ser transparentes, deben cumplir explícitamente con los requerimientos

del centro educativo y contar con supervisión externa regular. Lo mismo se aplica a las decisiones y criterios utilizados para asignar el presupuesto de educación entre las UE. En este caso, la asignación debe basarse explícitamente en indicadores de tamaño, como alumnos o docentes dentro de la jurisdicción de la UE.

Las UE y el Ministerio de Educación no tienen estimados verosímiles del número de docentes registrado actualmente en el sistema. Se requiere un censo actualizado de docentes con métodos de verificación tanto en el ministerio central como regional (en las UE) a fin de evitar la existencia de docentes “fantasma” y otras irregularidades de personal.

Las normas de contratación y reubicación se deben determinar de manera más transparente. Actualmente, la mayoría de las quejas de los docentes se deben a la falta de transparencia de la reubicación de personal y de la contratación de nuevo personal.

Más del 90% de los recursos son destinados al pago de planilla dentro del sistema educativo, lo que contribuye al carácter “inercial” del gasto público. Deberían realizarse serios esfuerzos para estandarizar los ratios docente/alumno.

Las contribuciones de las APAFA y padres de familia son, en general, muy importantes. Debido a su función en el financiamiento del centro educativo y, en general, en la educación de sus hijos, los padres de familia también deberían tener una mayor participación en la administración de los centros educativos, particularmente como supervisores (no sólo de los centros educativos, sino también de las acciones de la UE que afecten directamente los centros educativos de sus hijos).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALESINA, ALBERT: “The political economy of high and low growth”. Documento preparado para la World Bank Conference on Development Economics, Washington, D.C., abril 30-mayo 1, 1997.
- BANCO MUNDIAL: “Perú - La educación es una encrucijada: Retos y oportunidades para el siglo XXI”, 1997.
- BARRO, ROBERT: “Economic growth in a cross section of countries”, *Quarterly Journal of Economics* 106 (2): 407-43, 1991.
- BIDANI, BENU Y MARTIN RAVALLION: “Decomposing social indicators using distributional data”, *Journal of Econometrics* 77: 125-39, 1997.
- BOONE, PETER: “Politics and the effectiveness of foreign aid”, *European Economic Review* 40: 289-329, 1996.
- BURNSIDE, CRAIG Y DAVID DOLLAR: “Aid, policies, and growth”, *American Economic Review* 90 (4): 847-68, 2000.
- DEVARAJAN, SHANTAYANAN, VINAYA SWAROOP Y HENG-FU ZOU. “The composition of public expenditures and economic growth”, *Journal of Monetary Economics* 37: 313-44, 1996.
- DÍAZ, HUGO: “La carrera del maestro en el Perú: Factores institucionales, incentivos económicos y desempeño”. Grupo de Análisis para el desarrollo (GRADE), 2000.
- DOWRICK, STEVE: “Estimating the impact of government consumption: growth accounting and optimizing models”. Documento de trabajo 243, Departamento de Economía, Australian National University, Canberra, 1992.
- EASTERLY, WILLIAM Y ROSS LEVINE: “Africa’s growth tragedy: Policies and ethnic division”, *Quarterly Journal of Economics* CXII, 4, noviembre: 1203-50, 1997.
- EASTERLY, WILLIAM, AND SERGIO REBELO: “Fiscal policy and economic growth”, *Journal of Monetary Economics* 32: (3): 417-58, 1993.
- FILMER, DEON Y LANT PRITCHETT: “The impact of public spending on health: Does money matter?” *Social Science & Medicine* 49 (10, November): 1309-23, 1999.
- FILMER, DEON, JEFFREY S. HAMMER Y LANT PRITCHETT. “Weak links in the chain: A diagnosis of health policy in poor countries”, *World Bank Research Observer* 15 (2, agosto): 199-224, 2000.
- GAVIRIA, LOCK: “El sistema educativo tiene dos jefes y muy poca coordinación”. Ministerio de Educación (MED), 2001.
- HANUSHEK, ERIC: “Interpreting recent research on schooling in developing countries”, *The World Bank Research Observer* 10 (2): 227-46, 1995.

- IMF'S FISCAL AFFAIRS DEPARTMENT AND THE WORLD BANK'S POVERTY REDUCTION AND ECONOMIC MANAGEMENT NETWORK: "Tracking of Poverty-Reducing Public Spending in Heavily Indebted Poor Countries (HIPC's)", 2001.
- INSTITUTO APOYO: "Agenda para la primera década": Proyecto Task Forces – Educación. 1999-2000
- INSTITUTO APOYO: "Public Expenditure Tracking Survey, Central Government Transfers to Municipalities in Peru: A Detailed look at the Vaso de Leche Program". Abril, 2002.
- KORMENDI, ROGER C. Y PHILLIP G. MEGUIRE: "Macroeconomic determinants of growth: cross-country evidence", *Journal of Monetary Economics* 16 (setiembre): 121-63, 1985.
- KREMER, MICHAEL R.: "RESEARCH ON SCHOOLING: What we know and what we don't: A comment on Hanushek", *World Bank Research Observer* 10 (2): 247-54, 1995.
- LANDAU, DANIEL: "Government and economic growth in less developed countries: an empirical study for 1960-1980", *Economic Development and Cultural Change* 35 (octubre): 35-37, 1986.
- LINDELOW, MAGNUS Y JAN DEHN: "Public Expenditure Tracking Survey: The Health Sector in Mozambique".
- MUSGROVE, PHILLIP. "Public and private roles in health: theory and financing patterns". Documento de discusión 339, Banco Mundial, Washington, D.C., 1996.
- PRICE WATER HOUSE COOPERS: "Tanzania Public Expenditure Review: Health and Education Financial Tracking Study", volumen 1 y 2, marzo, 1999.
- PRITCHETT, LANT: "Mind your P's and Q's: The cost of public investment is no the value of public capital". Documento de trabajo, Banco Mundial, Development Research Group, Washington, D.C. 1996.
- PROGRAMA EDUCACIÓN RURAL Y DESARROLLO MAGISTERIAL (MED): "Consultoría para la evaluación de los procesos institucionales existentes en el sector para la atención efectiva de la escuela rural". Versión preliminar, setiembre, 2001.
- RAM, RATI: "Government size and economic growth: A new framework and some evidence from cross-section and time-series data", *American Economic Review* 76 (1, marzo): 191-203, 1986.
- REINIKKA, RITVA Y JAKOB SVENSSON: "Assessing Frontline Service Delivery", borrador. Banco Mundial, Development Research Group, Washington D.C., 2002.
- REINIKKA, RITVA Y JAKOB SVENSSON: "Explaining Leakage of Public Funds", documento de trabajo 2709. Banco Mundial, Washington, D.C., 2001b.
- REINIKKA, RITVA Y JAKOB SVENSSON: "Coping with poor public capital", *Journal of Development Economics*, 2001a.
- REINIKKA, RITVA: "Recovery in service delivery: Evidence from schools and health centers", en Ritva Reinikka y Paul Collier, eds., *Uganda's Recovery: The Role of Farms, Firms, and Government*. Regional and Sectoral Studies, Banco Mundial, Washington, D.C., 2001.
- RESEARCH ON POVERTY ALLEVIATION (REPOA) AND ECONOMIC AND SOCIAL RESEARCH FOUNDATION (ESRF): "Pro Poor Expenditure Tracking". 2001.
- SAAVEDRA, JAIME ETAL: "El financiamiento de la educación pública en el Perú: El rol de las familias". Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), 2001.
- SVENSSON, JAKOB: "Aid, Growth and Democracy." *Economics and Politics* 11 (3): 275-97, 1999.