



PERÚ:

financiamiento público de la educación

(2001-2021)

Análisis y conclusiones

PERÚ:

financiamiento público de la educación

(2001 - 2021)

Análisis y conclusiones

PERÚ: FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LA EDUCACIÓN (2001-2021)

Análisis y conclusiones

CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN

Presidenta

María Amelia Palacios Vallejo

Comité Directivo

Patricia Mc Lauchlan Jiménez de Arregui

Manuel Bello Domínguez

Julia Enríquez Lizárraga

Sandro Marcone Flores

Secretaria Ejecutiva (e)

Juana Sono Hernández

Comisión Permanente de Gestión Educativa Descentralizada y Financiamiento

Manuel Bello Domínguez

Juan Cadillo León

María Delia Cieza Alarcón

Dante Córdova Blanco

Grover Pango Vildoso

Hugo Díaz Díaz (enero - agosto 2021)

Elaboración

Ricardo Rosas Lezama

Maritza Acosta Pantlik

Román Aller Zárate

Diseño, diagramación y corrección de estilo

Kite Studio E.I.R.L.

Fotografías

Consejo Nacional de Educación, Ministerio de Educación y Gerencia Regional de Educación de Cusco

Consejo Nacional de Educación

Jr. Sánchez Cerro 2150, Jesús María – Lima, Perú

Teléfono: (511) 615-5966

<https://www.gob.pe/cne>

Lima, diciembre de 2022

En concordancia con su función de promover la concertación de opiniones y propuestas entre diferentes sectores y actores del país, el propósito de la serie Documentos para la Discusión del CNE es difundir y animar el intercambio de ideas sobre las propuestas y recomendaciones de sus Comisiones de Trabajo. Las opiniones y recomendaciones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de sus autores.

Contenidos

Siglas	6
Resumen	8
Introducción	11
I. Contexto y perspectivas	12
1. Las finalidades de la educación: la sociedad que queremos	13
2. Las brechas educativas que deja la pandemia: retos de corto y mediano plazo	14
3. Escenarios de futuro: retos de largo plazo	19
4. Perspectivas económicas para financiar la educación: situación actual y tendencias en el corto plazo	21
II. Análisis del financiamiento de la Educación 2001-2021	24
1. Financiamiento y crecimiento del Presupuesto 2001-2021	25
a. Crecimiento económico nacional y recaudación de ingresos	25
b. Presupuesto de la República y de la Educación	29
2. Asignación del presupuesto de Educación	34
a. El proceso de asignación presupuestal de Educación	34
b. La estructura presupuestal de Educación	36
i. La estructura presupuestal de Educación según categoría presupuestal	37
ii. La estructura presupuestal de Educación según nivel de Gobierno	41
iii. La estructura presupuestal de Educación según tipo de gasto	43
iv. La estructura presupuestal de Educación según departamentos	45
c. La importancia del presupuesto para docentes en el presupuesto de Educación	50
d. El gasto público por alumno en los niveles y modalidades educativas	53

3. Calidad del gasto de Educación	57
a. Ejecución y saldos presupuestales de Educación	57
b. Eficiencia del gasto de Educación	66
c. Equidad en el gasto de Educación	69
III. Conclusiones	77
1. Una condición fundamental: mayores ingresos para el Estado para financiar el desarrollo de la educación	78
2. Asignación tomando en cuenta necesidades y evidencias: asignar el presupuesto público en articulación con el sistema de planeamiento y tomando como base la información y evidencia brindada por sistemas de monitoreo y evaluación efectivos	81
3. Presupuesto con equidad: Formular el presupuesto de Educación a partir de la identificación de las necesidades de los estudiantes y sus territorios	83
4. Presupuesto pertinente: reestructurar la asignación del presupuesto de Educación orientándolo al cierre de brechas territoriales	85
5. Ejecución presupuestal eficiente: habilitar condiciones para que las DRE, UGEL e II. EE. ejecuten sus recursos según sus propias necesidades y sin corrupción.	87
Referencias	90

Siglas

APM:	Asignación Presupuestaria Multianual
APNOP:	Asignaciones Presupuestales que no resultan en Productos
BID:	Banco Interamericano de Desarrollo
Ceplan:	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CIUP:	Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico
CNE:	Consejo Nacional de Educación
CPM:	Carrera Pública Magisterial
DRE:	Dirección Regional de Educación
Enaho:	Encuesta Nacional de Hogares
ERCE:	Estudio Regional Comparativo y Explicativo
FMI:	Fondo Monetario Internacional
IAPM:	Informe de Actualización de Proyecciones Macroeconómicas
IGV:	Impuesto General a las Ventas
II. EE.:	Instituciones Educativas
INEI:	Instituto Nacional de Estadística e Informática
IR:	Impuesto a la Renta
MEF:	Ministerio de Economía y Finanzas
MIMP:	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
Minedu:	Ministerio de Educación
Minsa:	Ministerio de Salud
MM:	Millones

MMM:	Marco Macroeconómico Multianual
OCDE:	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OMS:	Organización Mundial de la Salud
PBI:	Producto Bruto Interno
PEN:	Proyecto Educativo Nacional
PER:	Proyecto Educativo Regional
PGG:	Política General de Gobierno
PIA:	Presupuesto Institucional de Apertura
PIM:	Presupuesto Institucional Modificado
PISA:	Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes
SIAF:	Sistema Integrado de Administración Financiera
SIGA:	Sistema Integrado de Gestión Administrativa
Sinaplan:	Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico
Sunat:	Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria
Terce:	Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo
UE:	Unidad Ejecutora
UGEL:	Unidad de Gestión Educativa Local
UMC:	Oficina de Medición de Calidad de los Aprendizajes
Unesco:	Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura
Unicef:	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Resumen

El análisis del financiamiento público de la educación peruana en las últimas dos décadas, realizado en el presente documento, se ha enfocado en contar con una visión global de las características principales del presupuesto público de la función Educación entre el 2001 y el 2021. De este modo, ha sido posible conocer las perspectivas sociales y económicas asociadas al financiamiento educativo; la trayectoria del incremento de recursos; el proceso y pertinencia de la estructura presupuestal; y la calidad del gasto mediante el análisis de la ejecución, eficiencia y equidad en el uso de los recursos públicos para la educación peruana.

Los datos, evidencias y diálogos sostenidos con actores para la elaboración de este documento evidencian que el incremento de recursos para el sector Educación en los últimos veinte años ha permitido mejorar el acceso a la Educación Básica. No obstante, esto no ha sido suficiente para revertir las grandes brechas educativas y lograr el futuro deseado plasmado en el PEN 2021, así como otros documentos de política. Esta situación, definitivamente interpela al Estado a mejorar su capacidad de incrementar la recaudación de recursos públicos para financiar el desarrollo educativo del país.

La asignación del presupuesto en Educación denota un proceso centralizado, en el cual el MEF y, en menor medida, el Minedu cuentan con una gran discrecionalidad para distribuir los recursos. Sin embargo, en los últimos años la estructura presupuestal no ha variado significativamente. El crecimiento presupuestal ha venido siendo destinado principalmente para los gastos de la CPM y, en razón de ello, la mayor parte de los recursos han sido asignados a la Educación Básica Regular y a los Gobiernos regionales que se encargan de pagar a los docentes. El gasto por alumno, por su parte, además de ser inferior al promedio de los países de la región, evidencia una mayor prioridad de la Educación Superior Universitaria y el rezago histórico de la Educación Básica Alternativa y la Educación Técnico-Productiva.

El análisis realizado también evidencia que la Educación Básica peruana es bastante eficiente cuando se compara con otros países en cuanto a los niveles de matrícula y aprendizajes logrados con un gasto por estudiante muy por debajo de los promedios internacionales; pero al mismo tiempo es muy ineficiente cuando se evalúan los efectos de insumos como la razón docente/alumnos y la disponibilidad de computadoras sobre los aprendizajes. Por otro lado, es claro que existen importantes problemas en la ejecución presupuestal de los gastos de capital, debido a que los procesos de contrataciones y adquisiciones propios del Sistema Nacional de Inversión Pública son bastante complejos. Ello, en buena parte, explica por qué históricamente el Gobierno nacional y los Gobiernos locales, que tienen los mayores presupuestos para infraestructura, presenten menores niveles de ejecución que los Gobiernos regionales.

De igual modo, se ha constatado que en el Perú no existe una política de equidad en la asignación del presupuesto que permita compensar las desigualdades socioeconómicas brindando servicios educativos de calidad a las familias más pobres. El gasto público por estudiante no es suficiente para cubrir los costos de una educación de buena calidad, y el presupuesto faltante suele ser cubierto por las propias familias con aportes diferenciados determinados por su ubicación en la muy desigual estructura socioeconómica del país. El presupuesto público asignado no guarda relación con los niveles de pobreza de las familias, ni con la dispersión de las II. EE.; es decir, no favorece a los estudiantes con mayores necesidades. Esta situación definitivamente demanda la elaboración de un presupuesto educativo de “abajo hacia arriba”, donde los recursos por asignar se determinen a partir de un costeo de las necesidades de los estudiantes, sus II. EE. y contextos territoriales.

Finalmente, a partir de la información recogida y los análisis realizados se proponen un conjunto de conclusiones y sugerencias para contribuir a que la gestión del presupuesto público se oriente tomando en cuenta los propósitos y orientaciones estratégicas del PEN 2036.



Introducción

Las amplias brechas educativas que presenta el Perú, agudizadas por la pandemia por la Covid-19, además de importantes e indispensables cambios en el sistema educativo, demandan mayores recursos presupuestales que hagan posible el logro de sus finalidades, garantizando el derecho a una educación de calidad de todas y todos, sin dejar a nadie atrás. En ese sentido, el PEN 2036¹ plantea en la orientación estratégica N.º 8: “Un financiamiento público suficiente que prioriza la asignación de recursos según la diversidad de necesidades garantizando equidad, transparencia y rendición de cuentas” (CNE, 2020).

En este marco y de cara al desarrollo del PEN 2036 en las políticas públicas, en el presente documento se ha buscado analizar y caracterizar el financiamiento de la función Educación para el periodo del 2001 al 2021. Este análisis puede interesar a cualquier persona involucrada en el desarrollo educativo desde la gestión o la academia o cualquier otro ámbito, pero se dirige principalmente a las autoridades, tomadores de decisiones y servidores del sector Educación, el MEF, otros sectores del Estado y distintos niveles de Gobierno involucrados en los procesos presupuestarios.

Para cumplir dicho objetivo se han sistematizado distintos indicadores presupuestales², principalmente del SIAF, y estudios sobre el gasto público en Educación. Asimismo, reafirmando el rol del CNE de promover la concertación de opiniones y propuestas de política educativa de mediano y largo plazo, se han incluido informaciones y opiniones recogidas en diversos diálogos con funcionarios y autoridades de Gobiernos regionales, DRE, UGEL, el Minedu y el MEF, así como consejeros involucrados en el tema a fin de conocer la problemática en el financiamiento de la Educación y recoger recomendaciones desde sus experiencias.

En primer lugar, se presenta el contexto educativo reciente y las perspectivas económicas actuales y de futuro, como marco de acción para el financiamiento de Educación. En segundo lugar, se analiza el crecimiento económico y la recaudación de ingresos, así como la trayectoria del presupuesto público del Gobierno y de la función Educación. En tercer lugar, se abordan las características del proceso de asignación presupuestal y de la estructura presupuestal de la función Educación. En cuarto lugar, se analiza la calidad del gasto mediante la caracterización de la ejecución y saldos presupuestales, la eficiencia y la equidad del gasto. Finalmente, como respuesta a las problemáticas identificadas y tomando en cuenta los propósitos y orientaciones del PEN 2036, se plantean conclusiones orientadas a conseguir mayores ingresos para el Estado, una asignación presupuestal que tome en cuenta necesidades y evidencias, un presupuesto pertinente y con equidad, así como una ejecución presupuestal eficiente y transparente.

1. Aprobado con Decreto Supremo N.º 009-2020-MINEDU.

2. En todo el documento, con el objetivo de eliminar el efecto de la inflación y así hacer comparables las series de indicadores financieros, las cifras se presentan a precios constantes del año 2007. Los deflatores fueron calculados tomando el PBI corriente y constante de las cuentas nacionales elaboradas por el INEI.

An aerial photograph of a school courtyard, tinted in a vibrant green. Several children are seen walking and playing on the paved ground. The courtyard is marked with yellow lines and circular patterns. In the background, there is a school building with multiple doors and windows. The overall scene is active and bright.

I.

Contexto y perspectivas

CAPÍTULO

El impacto de la Covid-19 ha causado una disrupción en la situación actual y en las tendencias económicas, políticas, sociales y culturales de todo el mundo, por lo que trae importantes retos para la sociedad y el sistema educativo en el corto, mediano y largo plazo.

Sin embargo, las finalidades públicas de la Educación en pos de lograr una ciudadanía plena -reflejadas en la visión y los propósitos del PEN 2036- se mantienen vigentes y deben ser reafirmadas. Con miras al largo plazo, el sistema educativo debe ser repensado para anticipar los cambios que el futuro demanda. En tanto, en el corto y mediano plazo, las brechas educativas y las ineficiencias deben atenderse con sentido de urgencia.

Entre otros factores, trabajar en el financiamiento de la Educación y de las políticas sociales resulta indispensable para lograr los cambios deseados en nuestras políticas educativas, tanto en el corto como en el mediano y el largo plazo.

Como se verá más adelante, la situación económica peruana en el 2021 fue favorable por la rápida recuperación de la demanda interna y altos precios en las materias primas. En tanto, para el mediano plazo (2022-2025) se esperan avances más limitados, debido a las secuelas de la pandemia y a la incertidumbre política. La evolución de la economía nacional es un referente importante para las propuestas de aumento o de reforma del financiamiento.

1. Las finalidades de la educación: la sociedad que queremos

Existe un amplio consenso en que las finalidades públicas de la educación, bajo el enfoque humanista de aprendizajes a lo largo de la vida, están referidas a la búsqueda de aspectos como la cohesión social, el desarrollo económico sostenible, la empleabilidad, la ciudadanía, la competitividad y la equidad (CNE, 2021b). Así, estas finalidades, aunque con tensiones entre sí, han venido siendo asumidas con distintos énfasis y particularidades por países de todo el mundo en sus políticas educativas (Vargas, 2017).

En el Perú, estas finalidades están plasmadas y contextualizadas a nuestras aspiraciones como país en normas rectoras como la Ley General de Educación y su Reglamento y, más recientemente, en el PEN 2036 y en la Visión del país al 2050. También son parte de políticas supranacionales como la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible.

El PEN 2036, aprobado en plena crisis sanitaria como el desarrollo de la política de Estado referida a Educación del Acuerdo Nacional y como marco estratégico de las políticas que contribuyen a la educa-

ción, plantea cuatro propósitos a los que el sistema educativo, Estado y sociedad en su conjunto deben contribuir a lograr: (i) “vida ciudadana”, (ii) “inclusión y equidad”, (iii) “bienestar socioemocional” y (iv) “productividad, prosperidad, investigación y sostenibilidad” (CNE, 2020).

Las brechas y desigualdades sociales que vienen exacerbándose producto del impacto de la pandemia por la Covid-19 en nuestro país no afectan la pertinencia de las finalidades de la educación, ni de los objetivos o propósitos de las políticas educativas de largo plazo, sino más bien los reafirman y les dan un sentido de urgencia. Hoy más que nunca la educación tiene que estar orientada a la construcción de una sociedad democrática, libre, justa y solidaria para todas y todos, con el indispensable fortalecimiento de nuestras instituciones.

2. Las brechas educativas que deja la pandemia: retos de corto y mediano plazo

Si bien se deben mantener las aspiraciones de política de largo plazo, dada la crisis económica y emergencia educativa que venimos atravesando, el contexto exige una redefinición de prioridades y estrategias en el corto y mediano plazo, así como repensar el sistema educativo de cara a los nuevos escenarios que el futuro depara.

La Covid-19, entre otros aspectos, ha repercutido negativamente en el acceso y resultados educativos, así como en el bienestar socioemocional de las familias, docentes y estudiantes. Como es de esperarse, el impacto viene siendo mayor en los grupos vulnerables. Las brechas digitales, de género, rural y socioeconómicas son más visibles y nuestro sistema educativo ha expuesto aún más la gravedad de sus deficiencias.

En la Educación Básica, el Minedu estimó que en el 2020 unos 213 070 estudiantes se desvincularon de los servicios educativos, lo que equivale a un 2,7 % de la matrícula nacional. Como se puede observar en la Tabla 1, la “deserción”³ fue porcentualmente mayor en la Educación Básica Especial-Primaria (16,5 %) seguido de la Educación Inicial-Cuna (15,4 %) y la Educación Básica Especial-Inicial (11,3 %). De igual modo, los casos de la Educación Básica Regular resultan ser preocupantes en tanto son volúmenes bastante altos, aunque porcentualmente no parezca significativo. La rápida respuesta de la estrategia *Aprendo en Casa* para permitir la continuidad educativa de manera remota no habría sido suficiente para evitar la caída de la matrícula.

3. El indicador usado se denomina “deserción interanual” y se define como el porcentaje de estudiantes que estuvieron matriculados en un determinado año y que no se matricularon al siguiente año a pesar de que debían hacerlo.

Tabla 1**Deserción estudiantil del 2020 según nivel educativo o modalidad**

Nivel educativo o modalidad / Grado	Estudiantes desertores	Estudiantes	Porcentaje (%)
Básica especial - inicial	386	3414	11,3
Básica especial - primaria	1816	11 005	16,5
Inicial - cuna	158	1028	15,4
Inicial - cuna - jardín	8784	174 867	5,0
Inicial - jardín	45 924	1 486 806	3,1
inicial - programa no escolarizado	17 627	170 429	10,3
Primaria	66 590	3 695 346	1,8
Secundaria	71 785	2 609 300	2,8
Total general	213 070	8 152 195	2,6

Fuente: CNE (2021a), con datos del Minedu

En el caso de la Educación Superior, el impacto de la pandemia por la Covid-19 ha sido mayor. Como se observa en la Tabla 2, según la ENAHO, la tasa de deserción acumulada⁴ en la Educación Superior Universitaria en 2020 fue de 31 %, es decir, 11,7 puntos porcentuales (p. p. en adelante) más que en el año 2019. En tanto, en el año 2021, con un 23,2 %, se observa que la tasa de deserción acumulada se redujo 7,8 p. p. en relación al 2020.

En el caso de la Educación Superior Tecnológica, Pedagógica y Artística, la deserción acumulada en el 2020 representó el 55,6 %, es decir, 16,4 p.p. más que en el 2019. En el año 2021 representó 48,6 %, es decir, 7 p.p. menos que el 2020.

Tabla 2**Tasa (%) de deserción acumulada en la Educación Superior (2016-2021)**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Porcentaje de personas con edad menor o igual a 30 años con Educación Superior Universitaria incompleta y no matriculadas.	15,3	17,4	15,7	19,3	31,0	23,2
Porcentaje de personas con edad menor o igual a 30 años con Educación Superior No Universitaria incompleta y no matriculadas	42,9	44,1	43,8	39,2	55,6	48,6

Fuente: Minedu (2022a) a partir de la ENAHO. / Nota: Las edades están calculadas al 31 de marzo.

4. La deserción acumulada se refiere a los estudiantes que no terminaron la Educación Superior y no se matricularon el año analizado en el nivel que les correspondía, al margen del año en que interrumpieron su carrera.

Más allá del acceso a la educación, debido a que la gran mayoría de servicios educativos se brindaron de manera no presencial, los procesos de enseñanza-aprendizaje estuvieron mediados por la conectividad y el acceso a recursos digitales, que eran limitados y muy desiguales. Según la ENAHO (Tabla 3), el acceso a una computadora en los hogares peruanos pasó de 35,3 % en el tercer trimestre de 2019 a 37 % en el mismo trimestre de 2021⁵, en tanto que el acceso a internet en los hogares aumentó en ese periodo de 39,1 % a 55,3 %. Estos promedios, como se puede observar en la Tabla 3, contienen una brecha muy grande de desigualdad entre Lima Metropolitana o el resto urbano, y el área rural del país.

Tabla 3

**Hogares con acceso a computadora e internet, según área de residencia
(Trimestre octubre, noviembre y diciembre del 2019, 2020 y 2021)**

Área de residencia	Oct-Nov-Dic 2019		Oct-Nov-Dic 2020		Oct-Nov-Dic 2021 P/		Variación absoluta (Puntos porcentuales)			
	Compu-tadora	Inter-net	Compu-tadora	Inter-net	Compu-tadora	Inter-net	2021/2019		2021/2020	
							Compu-tadora	Inter-net	Compu-tadora	Inter-net
Total	35,3	39,1	35,2	45,7	37,0	55,3	1,7	16,2	1,8	9,6 ***
Lima Metropolitana 1/	49,7	60,2	51,0	67,5	51,6	75,1	1,9	14,9	0,6	7,6 ***
Resto urbano 2/	40,0	41,1	37,6	47,9	40,2	58,7	0,2	17,6	2,6	10,8 ***
Área rural	6,8	5,7	8,1	10,1	8,7	1,7	1,9	12,8	0,6	8,4 ***

* Existe diferencia significativa, con un nivel de confianza del 90 %

** La diferencia es altamente significativa, con un nivel de confianza del 95 %

*** La diferencia es muy altamente significativa, con un nivel de confianza del 99 %

1/ Metropolitana incluye Provincia Constitucional del Callao

2/ No incluye Lima Metropolitana

P/ Preliminar

Fuente: INEI (2022a), a partir de la ENAHO

De igual modo, las condiciones de muchos locales escolares públicos no eran ni son óptimas para la realización del servicio educativo presencial. Según la (INEI, 2019) solo el 26,2 % de locales escolares de las II. EE. de nivel inicial, primaria y secundaria contaban con aulas en buen estado (30,7 % en ámbito urbano y 24 % en área rural). Asimismo, según cálculos del Minedu (2022a) a partir del SIGA y el Censo Educativo, en el 2021 solo un 26,8 % de locales escolares contaba con los tres servicios básicos: electricidad, agua potable y desagüe, con una diferencia muy grande entre el ámbito rural (13,4 %) y el urbano (77,2 %). El Censo Educativo también evidenció que un 51,8 % de escuelas públicas de primaria tenía acceso a internet, mientras que en secundaria el 75,7 % tenía dicho servicio (Minedu, 2022a).

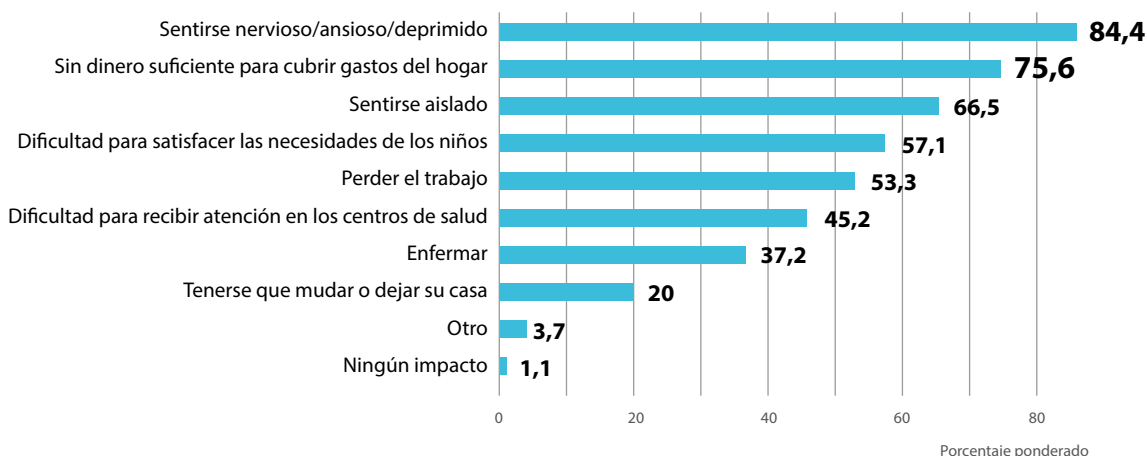
5. La ENAHO considera computadoras a dispositivos como tableta, computador, laptop, o similares.

La brecha de infraestructura educativa puede ser calculada de distintas maneras y cambia con el tiempo, en tanto se presentan nuevas necesidades. Según el Plan Nacional de Infraestructura Educativa al 2025 (Minedu, 2017), a precios de 2015, para cerrar esa brecha se requería una inversión de 68 513 millones de soles, mientras que, según lo informado por el ministro de Educación al Congreso de la República en el 2022, el déficit actual sería superior a 111 000 millones de soles (Canal N, 2022, enero).

Otro factor clave para el desarrollo de aprendizajes es el bienestar socioemocional y la salud mental de las y los estudiantes y sus familias, que han sido afectados por la pandemia de la Covid 19, como se evidencia en la Figura 1.

Figura 1

Impacto de la Covid-19 o la cuarentena en estudiantes y sus familias



Fuente: Minedu y Universidad de Nueva York (2020)

Igualmente, según un estudio sobre la salud mental de niños y adolescentes en el contexto de la pandemia de la Covid-19, elaborado por el Minsa y Unicef (2021), en promedio el 30 % de menores evaluados tiene algún problema relacionado a la salud mental. Estos indicadores se agravan más cuando los cuidadores sufren de depresión, pues la cifra se eleva hasta un 70 %.

Los problemas de salud mental muchas veces se encuentran relacionados a la violencia en el hogar. Así, de acuerdo a la OMS (2021, marzo), existen reportes de varios países que indican que durante la pandemia de la Covid-19 la violencia doméstica y de pareja se ha exacerbado, pues se ha incrementado la carga de cuidados que soportan las mujeres, las dificultades para adquirir productos de primera necesidad, la interrupción de redes de apoyo, así como las mayores limitaciones para acceder a los servicios esenciales, que incrementaron el estrés en el hogar y el riesgo de violencia.

Si bien no se dispone de suficiente información para dimensionar y caracterizar la violencia en el hogar durante la pandemia, en el Perú los registros de llamadas de la Línea 100 reportan que estas casi se han duplicado entre los meses de mayo a octubre de 2020, lo que significa que se habrían superado las 50 mil llamadas respecto a años anteriores (2017-2019) (Minjus y MIMP, 2021). Asimismo, las consultas realizadas por el Chat 100 se sextuplicaron durante mayo y junio del 2020, lo que representa un incremento de casi 11 000 comunicaciones respecto a años pasados (2018 y 2019) (Minjus y MIMP, 2021). En esta misma línea, según el Informe del Programa Nacional Aurora del MIMP, el acoso sexual de forma virtual aumentó en 73 % en el 2020 en relación al año 2019 (MIMP, 2021, febrero).

La falta de recursos educativos y problemas socioemocionales de las familias, estudiantes y docentes producto de la Covid-19 indudablemente han producido impactos negativos en los resultados de aprendizaje. Según simulaciones del Banco Mundial (2021) cerrar trece meses las escuelas en el Perú habría provocado un aumento de 54 % (resultado 2018) a 76 % la proporción de los estudiantes de 15 años ubicados por debajo del mínimo aceptable de rendimiento en la prueba de lectura de PISA.

En esta misma línea, un estudio de la UMC realizado en una muestra de estudiantes de 2.º grado de secundaria con acceso a computadora y conexión a internet evidenció una reducción de estudiantes ubicados en el nivel satisfactorio de la competencia lectora de 27,8 % en el 2019 a 21,1 % en el 2020. La caída de los aprendizajes en este grupo privilegiado de estudiantes fue mayor en las mujeres (9,1 p.p.) que en los hombres (4,7 p.p.) (Minedu, 2022b). Es presumible que la caída haya sido mayor en aquellos estudiantes con hogares de menores ingresos, del ámbito rural o que tienen alguna discapacidad, que no participaron en la evaluación porque no tenían acceso a recursos digitales (Minedu, 2022b).

El impacto de la pandemia por la Covid-19 en los aprendizajes de los estudiantes también tendría repercusiones económicas importantes en su porvenir. Según cálculos del investigador Pablo Lavado, el cierre de las escuelas por dos años podría reducir hasta en un 40 % sus ingresos futuros (CIUP, 2021).

La información presentada en esta sección da cuenta de varios desafíos estructurales, algunos de ellos agravados como consecuencia de la pandemia, que tienen que ser atendidos desde las políticas públicas con financiamiento suficiente, eficiencia en la gestión y equidad en su distribución, para revertir el daño causado, mejorar la calidad y los resultados de la educación y prevenir el impacto de situaciones similares en el futuro.

3. Escenarios de futuro: retos de largo plazo

Las repercusiones de la pandemia por la Covid-19 en los distintos ámbitos de la sociedad definitivamente también traen consigo grandes retos para el sistema educativo peruano en el largo plazo. Aunque la incertidumbre del futuro aún es alta, diversos expertos indican que el modelo de educación híbrido ha venido para quedarse y, por lo tanto, el sistema educativo debe estar preparado para responder a las nuevas necesidades educativas.

Los escenarios de futuro y las visiones de largo plazo para la educación —como es el caso del PEN 2036— son referentes importantes para tomar en cuenta, tanto para el análisis del modelo de financiamiento público vigente como para la formulación de medidas de política. La realización del PEN depende en gran medida de que los presupuestos públicos estén alineados con sus propósitos y orientaciones estratégicas, y tomen en cuenta las principales tendencias de cambio en la sociedad global.

En ese sentido, un análisis prospectivo realizado por la OCDE (2020) plantea cuatro escenarios para el año 2040. Es preciso mencionar que dicho estudio no trata de predecir el futuro ni brindar recomendaciones sobre el mismo, sino presentar escenarios posibles o probables dadas las tendencias que vienen ocurriendo, así como eventos disruptivos de alto impacto que podrían suceder. Dichos escenarios permiten que nos anticipemos estratégicamente a probables situaciones futuras para encaminar nuestro propio proceso de transformación.

Los escenarios planteados por la OCDE (2020) no son excluyentes, y cada uno de ellos plantea desafíos distintos a las políticas públicas y al financiamiento de la Educación en los próximos años. El primero, titulado “Escolarización extendida”, marca una continuidad de la expansión de la educación formal, aunque con creciente flexibilidad curricular y sistemas de aprendizaje digital que favorece la autonomía de los estudiantes y permite que los docentes dediquen más tiempo al apoyo emocional y a la motivación (OCDE, 2020).

En el segundo escenario, “Educación externalizada”, iniciativas privadas y comunitarias diversas emergen como alternativas a la escolarización, combinándola con la educación en casa, sesiones de tutoría, aprendizaje en línea y Educación Comunitaria. La burocracia del sector educativo disminuye considerablemente, mientras que las plataformas de aprendizaje especializadas y los servicios de asesoramiento juegan un papel más importante para los estudiantes a lo largo de la vida, ofreciendo soluciones de aprendizaje más adaptables a las necesidades individuales. En la educación pública, existe una mayor variedad de perfiles docentes, modalidades de trabajo y estatus profesional y reputacional (OCDE, 2020).

En el tercer escenario, “Las escuelas como conectores de aprendizaje”, las II. EE. mantienen la mayoría de sus funciones, pero formas más sofisticadas de reconocimiento de competencias en el mercado laboral las liberan de las presiones excesivas del credencialismo. Se fortalece la autonomía de las II. EE., y sus vínculos con la comunidad y los docentes con sólidos conocimientos pedagógicos y poder de agencia son cruciales, pero aumenta el aporte de individuos e instituciones no docentes al aprendizaje. Las distinciones entre aprendizaje formal y no formal se difuminan (OCDE, 2020).

El cuarto escenario, “Aprender sobre la marcha”, se basa en los rápidos avances de la inteligencia artificial, el internet de las cosas, así como la realidad virtual y aumentada. La educación tiene lugar en cualquier momento y en cualquier lugar, lo que marca el declive de las estructuras curriculares establecidas y del sistema basado en el centro escolar; todas las fuentes de aprendizaje se vuelven “legítimas” y dejan de ser necesarias las certificaciones. Las distinciones entre educación, trabajo y ocio se difuminan. El profesional de la enseñanza desaparece y las personas se convierten en productores y consumidores de su propio aprendizaje (OCDE, 2020).



Por otro lado, las aspiraciones de futuro en el Perú están plasmadas en la Visión del Perú al 2050 (Ceplan, 2019 y 2022), así como en el PEN 2036 para el caso específico de la educación. El Ceplan anticipa un escenario no muy distinto del sistema educativo actual, en el que se consolida la educación formal como el ámbito principal y el Estado es garante de una Educación Básica pública gratuita y privada de calidad, con acceso universal. En esta visión se espera que la Educación Escolar atienda las diversidades, que promueva la equidad de género, la memoria histórica, el pensamiento crítico y una vida activa y responsable en la sociedad. En cuanto a la Educación Superior, se anticipa que tendrá un rol importante en el fomento de la formación científica, la investigación y el uso competente de nuevas tecnologías.

Por su parte, el PEN 2036 (CNE, 2020) plantea aspiraciones de futuro con cambios más marcados al sistema que hoy conocemos; si bien las escuelas aún tendrán un rol central en la formación de todas las personas, se asigna mayor importancia y se reconocen aprendizajes que ocurren fuera del sistema educativo formal, a lo largo y a lo ancho de la vida. Así, el PEN 2036 plantea una educación de calidad para todos que permite el desarrollo de proyectos personales y colectivos, así como el ejercicio pleno de la ciudadanía, propiciando la construcción de una sociedad democrática, equitativa, igualitaria e inclusiva y asegurando la prosperidad y la sostenibilidad ambiental. Una de las condiciones señaladas en el PEN 2036 para hacer realidad ese futuro es que el financiamiento público sea suficiente, transparente y equitativo.

4. Perspectivas económicas para financiar la Educación: situación actual y tendencias en el corto plazo

La situación educativa actual, así como los escenarios esperados para el futuro de la educación interpelan a realizar grandes reformas no solo en el sistema educativo, sino también en el funcionamiento del Estado y del sistema político. Entre otras medidas, son asuntos críticos la modernización de la gestión pública la estabilidad institucional y política, un magisterio solvente en su actuación profesional y ética, la descentralización efectiva del Estado, la autonomía escolar, así como el cierre de las grandes brechas de infraestructura, conectividad y recursos educativos en general. Si bien para lograr estos cambios se requiere voluntad política y una ciudadanía movilizadora en función de estos objetivos, también es indispensable generar, proveer y distribuir con pertinencia el financiamiento necesario. Por ello, resulta importante analizar la situación y las perspectivas de la economía nacional.

La perspectiva oficial de la economía, contenida en el IAPM 2022-2025 (MEF, 2022a) es optimista y contrasta con un análisis más prudente por parte del Banco Mundial (2022). El IAPM 2022-2025 prevé que la economía mundial crecerá 3,6 % en el 2022 y 3,4 % entre 2023 y 2025 (MEF, 2022a). Por su parte, el Banco Mundial (2022) prevé un crecimiento de 2,9 % para el 2022 y de 3,0 % en 2023 y 2024. A ello se suman los efectos secundarios de la invasión de Rusia a Ucrania y la situación internacional, que vienen produciendo inflación y problemas de suministros, así como incremento de la vulnerabilidad financiera, la inseguridad alimentaria y mayor incertidumbre (MEF, 2022a).

Por otro lado, para el caso de la economía peruana, si bien el MEF (2022a) en el IAPM proyectó un crecimiento de 3,6 % para el 2022 y 3,3 % como promedio para el periodo 2023 al 2025, recientemente ajustó sus proyecciones estimando un crecimiento de entre 2,7 % y 3 % para el 2022 y de entre 3,1 % y 3,9 % para el 2023, mientras que el FMI calcula un crecimiento de 2,7 % en el 2022 y 2,6 % para el 2023 (Gestión, noviembre 2022). Estas proyecciones se relativizan al considerar la incertidumbre política y social interna y del contexto internacional.

En consecuencia, las proyecciones de la economía nacional para los próximos tres años sugieren que un aumento significativo del financiamiento de la Educación no se podría derivar solo del crecimiento del PBI. Para contar con mayores recursos presupuestales se necesitaría aumentar la recaudación, eliminar determinadas exoneraciones, controlar la evasión y la elusión, e incrementar el porcentaje del PBI destinado a la Educación.



Conclusiones de la sección: contexto y perspectivas

Los efectos adversos producto de la pandemia por la Covid-19 han generado nuevos desafíos urgentes, pero también reafirman la pertinencia de las finalidades públicas de la Educación previstas en el PEN 2036, como la cohesión social, el desarrollo económico sostenible, la empleabilidad, la ciudadanía plena, el bienestar socioemocional, la competitividad y la equidad.

Los decisores y gestores de políticas públicas deberían redefinir las prioridades y estrategias en el corto y mediano plazo, guiando sus acciones por políticas de largo plazo como el PEN 2036, la Visión 2050 y la Agenda 2030. De este modo podría priorizarse la atención de problemas agudizados por la pandemia como el abandono de estudios, la limitada conectividad, la violencia familiar, las deficiencias en el desarrollo socioemocional, las brechas de aprendizaje y otros, con políticas sostenibles en el tiempo y financiamiento adecuado.

En ese sentido, es importante tomar en cuenta que las tendencias y aspiraciones de futuro plantean distintos escenarios de largo plazo posibles para el sistema educativo: unos más conservadores, donde la educación formal expandida seguiría teniendo preponderancia, y otros que plantean la valoración creciente y el reconocimiento de los aprendizajes adquiridos fuera del sistema educativo formal y a lo largo de toda la vida, como es el caso del PEN 2036.

Asimismo, se debe considerar que, según las perspectivas oficiales de la economía peruana —algo más optimistas que las del FMI—, se espera un crecimiento moderado de entre 2,7 % y 3 % para el 2022 y de entre 3,1 % y 3,9 % para el periodo 2023. Sin embargo, esto dependería de factores internos como el desarrollo de proyectos mineros planificados y de la incertidumbre política; así como de factores externos como la guerra entre Rusia y Ucrania y el crecimiento de las economías avanzadas y en desarrollo. Se anticipa que el aumento del financiamiento de la educación en el corto plazo no podría provenir principalmente del crecimiento del PBI.

A photograph of a man and a young child working together in a field. The man is kneeling on the ground, focused on a task, while the child sits beside him, observing. They are surrounded by young trees and plants, suggesting an agricultural or forestry setting. The lighting is warm, and the overall tone is one of collaboration and learning.

Análisis del financiamiento de la Educación 2001-2021

CAPÍTULO

1. Financiamiento y crecimiento del Presupuesto 2001-2021

Los ingresos recaudados por el Estado se han incrementado en función al crecimiento económico y el IGV y el IR son los impuestos más importantes. Este crecimiento pudo ser mayor si se considera que en los últimos 20 años la presión tributaria no ha mejorado y existen ingresos potenciales importantes no recaudados.

El Presupuesto de la República se ha incrementado a un ritmo relativamente mayor que el de los ingresos recaudados por el Estado. Si bien la recaudación tributaria sigue siendo la fuente principal del presupuesto público, su participación ha caído frente a recursos adquiridos con deuda y recursos determinados.

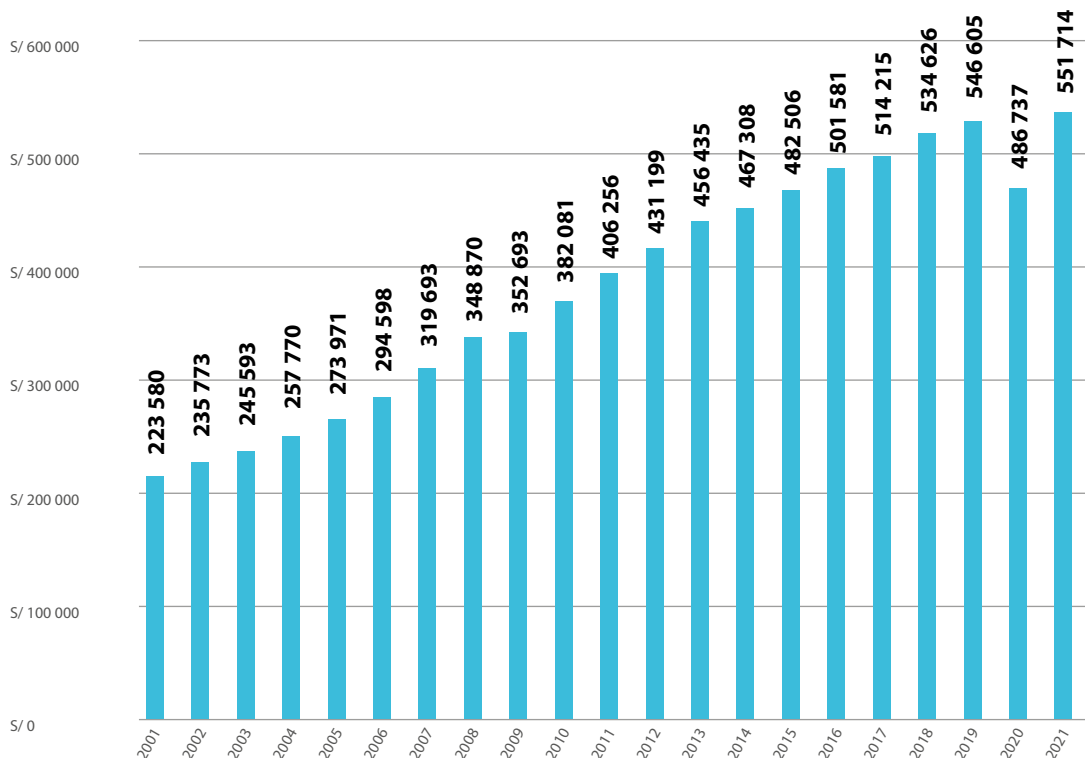
Es evidente que el crecimiento de la economía ha sido el principal factor para explicar los mayores niveles de financiamiento de la Educación en el periodo analizado, y, en menor medida, una mayor prioridad del sector dentro del presupuesto público total.

a. Crecimiento económico nacional y recaudación de ingresos

La economía peruana ha experimentado un crecimiento continuo entre 1999 y el 2019, lo cual la sitúa por encima del crecimiento promedio de América Latina y el Caribe. En comparación al 2001 (S/ 223 580 MM), el PBI en soles constantes creció 146,76 % para el 2021 (S/ 551 714 MM) (INEI, 2022b). Como se observa en la Figura 2, debido al impacto de la pandemia por la Covid-19 en el 2020 terminó el ciclo de crecimiento sostenido que venía presentando el PBI, pues ese año cayó 10,95 %, siendo el peor desempeño en tres décadas. Sin embargo, dado el efecto estadístico y la recuperación de la demanda interna, el crecimiento del 2021 fue de 13,35 %, logrando así superar los niveles prepandemia. En tanto, para el 2022 se espera un crecimiento de entre 2,7 % y 3 % (Gestión, 2022, noviembre).

Figura 2

Evolución del PBI en MM soles constantes del 2007 (2001-2021)

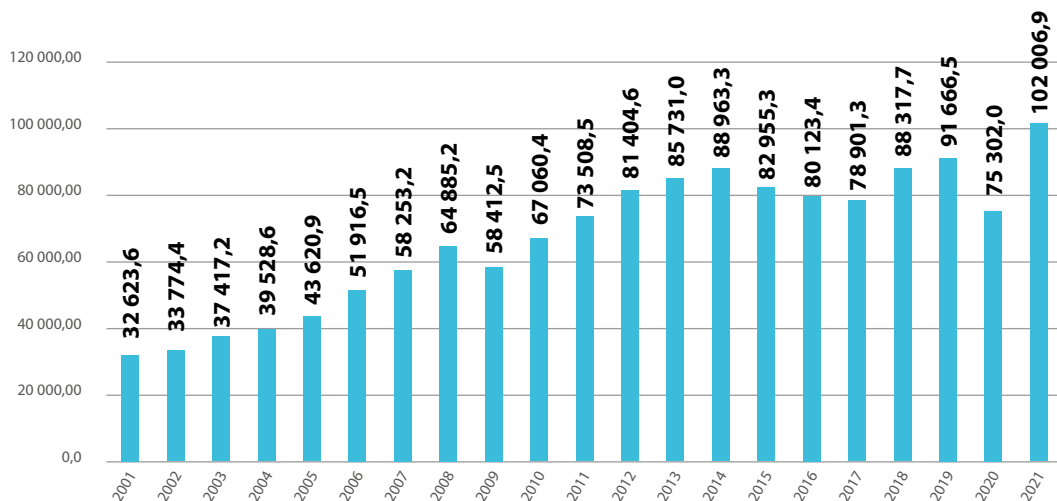


Elaboración propia. / Fuente: INEI (2022b) / Actualizado con las cuentas nacionales.

En concordancia y al mismo ritmo que el crecimiento económico experimentado en el país, los ingresos del Gobierno central también han venido incrementándose en los últimos 20 años. Como se observa en la Figura 3, en relación al 2001 (S/ 32 623,6 MM), los ingresos recaudados crecieron 213 % para el 2021 (S/ 102 006,9 MM), el mayor nivel de la serie histórica analizada.

Figura 3

Ingresos del Gobierno central (2001-2021) (MM de soles constantes del 2007)

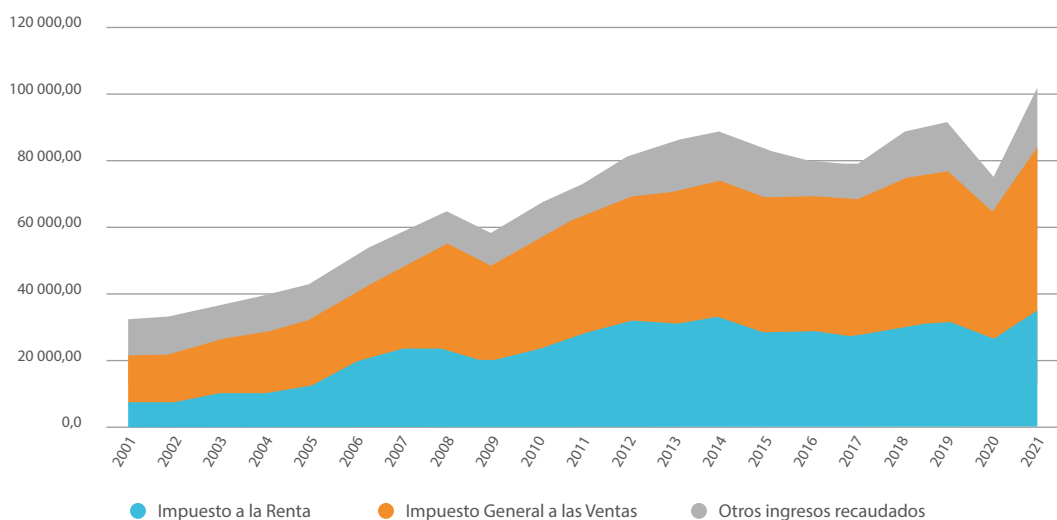


Elaboración propia. / Fuente: Sunat (2022)

En el periodo de análisis (2001-2021), los ingresos del Gobierno central han estado compuestos principalmente por el IGV y el IR, y se han consolidado como las fuentes principales de los ingresos recaudados, tal como se evidencia en la Figura 4. Entre el 2001 y el 2021, la participación del IGV sobre los ingresos recaudados por el Gobierno central creció en 4,4 p.p., mientras que el IR aumentó en 13,1 p.p.

Figura 4

Participación del IGV e IR sobre todos Ingresos del Gobierno central (2001-2021) (MM de soles constantes del 2007)

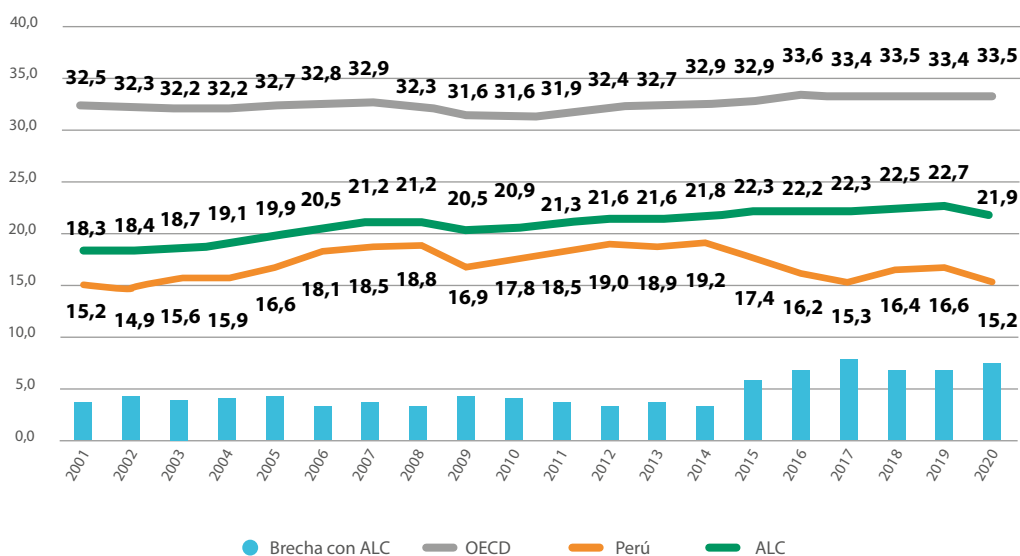


Elaboración propia. / Fuente: Sunat (2022)

El crecimiento económico del Perú en las últimas décadas no ha sido completamente aprovechado para incrementar aún más los ingresos recaudados por el Estado, pues, lejos de mejorar, la presión tributaria ha presentado fluctuaciones a la baja en los últimos años y se ha venido alejando de la que consiguen los países de la OCDE, y de América Latina y el Caribe. Como se observa en la Figura 5, la recaudación tributaria como porcentaje del PBI del país ha pasado de 15,2 % en el 2001 a 19,2 % en el 2014, bajando en los años siguientes hasta volver a 15,2 % en el 2020. En tanto, en 2020 los países de la OCDE, y de América Latina y el Caribe presentaron una presión tributaria promedio de 33,5 % y 21,9 %, respectivamente.

Figura 5

Recaudación tributaria como porcentaje del PBI: Perú, América Latina y el Caribe, y OCDE (2001-2020)



Elaboración propia. / Fuente: OCDE (2022)

Más allá de los ingresos que podrían recaudarse si se incrementara la formalización de la economía y se implementaran mecanismos tributarios más efectivos, el Estado peruano tiene ingresos potenciales no recaudados importantes, por la aplicación de beneficios tributarios⁶. Según estimaciones del MMM, estos gastos tributarios potenciales habrían sido de S/ 16,715 MM en el 2020 (2,01 % del PBI) y S/ 15 942 MM en el 2021 (2,13 % del PBI). Asimismo, para el 2022 y el 2023 se esperan gastos tributarios potenciales que ascienden a S/ 17 622 MM (2,13 % del PBI) y S/ 20 354 MM (2,01 % del PBI), respectivamente (MEF,

6. Los beneficios tributarios lo constituyen las exoneraciones, deducciones y tratamientos tributarios especiales. Son recursos que deja de percibir el Estado como consecuencia de mecanismos que reducen la carga fiscal a grupos de contribuyentes de los sectores económicos que son considerados prioritarios para el desarrollo del país (MEF, 2021).

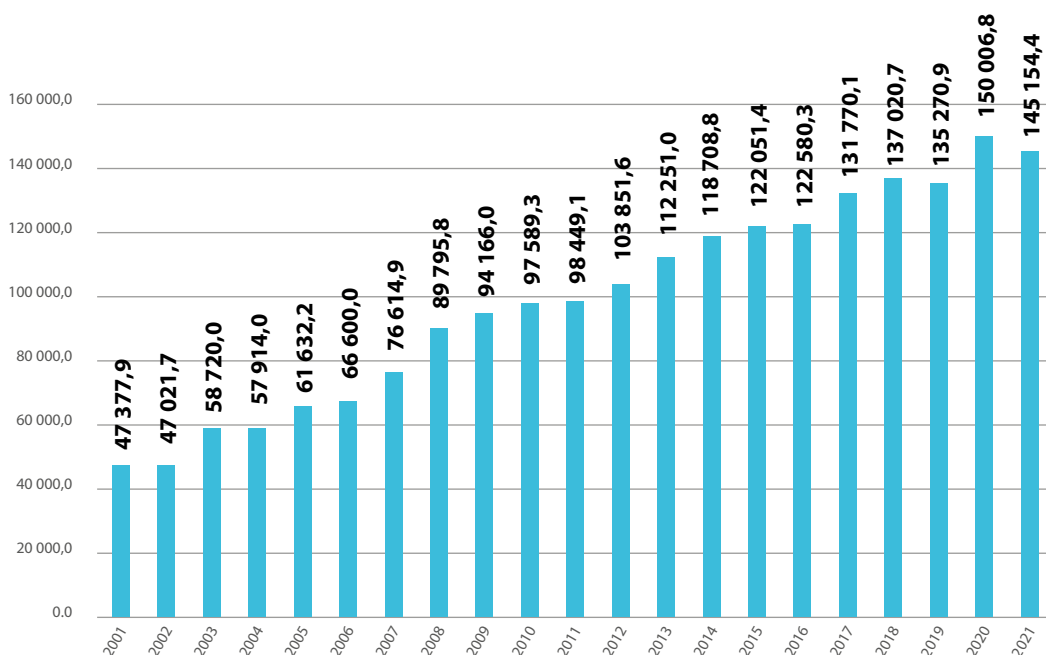
2022c). Asimismo, según el MEF (El Peruano, 2021) las prácticas de elusión tributaria⁷ y evasión tributaria⁸ representan un 8 % del PBI de ese año, es decir, unos S/ 64 000 MM que no se pagan en impuestos.

b. Presupuesto de la República y de la Educación

Los niveles de recaudación de ingresos por parte del Estado han permitido solventar la mayor parte del Presupuesto de la República contribuyendo de manera importante con su incremento durante los últimos 20 años. Tal como se evidencia en la Figura 6, en relación al 2001 (S/ 47,377,9 MM), el Presupuesto de la República se ha incrementado en 206.4 % para el 2021 (S/ 145,154,4 MM). No obstante, aunque para el 2021 el Presupuesto de la República a valor corriente ha sido mayor que el del año anterior, debido a la inflación este presupuesto a valor constante decreció (-3.23 %).

Figura 6

Presupuesto de la República (2001-2021) (MM de soles constantes del 2007)



Elaboración propia. / Fuente: MEF (2022b). Los datos fueron obtenidos de la Consulta Amigable del SIAF el 21/11/2022.

7. La elusión tributaria consiste en el aprovechamiento de los vacíos legales a fin de evitar o reducir el pago de impuestos. No corresponde a un acto ilegal, aunque los límites son difusos.

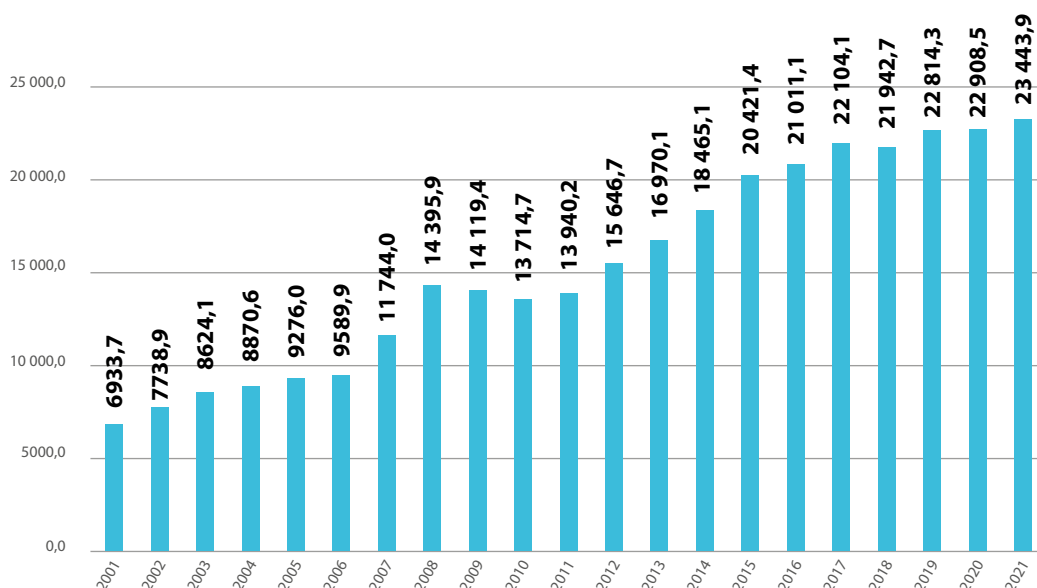
8. La evasión tributaria es una violación deliberada de las leyes con el fin de evitar o reducir el pago de impuestos. Sí corresponde un acto ilegal y está tipificado como fraude.

Si bien el Presupuesto de la República en los últimos 20 años se ha financiado principalmente por recursos ordinarios⁹ (2001: 74 %-2021: 47,46 %), su participación relativa ha caído frente a los Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito¹⁰(2001: 11,10 %-2021: 26,84 %) y los recursos determinados¹¹ (2001: 5,16 %-2021: 16,11 %).

El crecimiento del Presupuesto de la República entre el 2001 y el 2021 ha permitido incrementar el presupuesto para la función Educación de manera importante hasta el 2015, y en menor medida en los siguientes 6 años. Tal como se puede evidenciar en la Figura 7, en relación al 2001 (S/ 6 933,7 MM), el presupuesto para la función Educación creció en 238 % para el 2021 (S/ 23 443,9 MM) (MEF, 2022b). Pese a los mayores retos por la pandemia de la Covid-19 al sistema educativo, los presupuestos del 2020 y el 2021 no fueron significativamente mayores que el del 2019.

Figura 7

Presupuesto de la función Educación-PIM (2001-2021) (MM de soles constantes del 2007)



Elaboración propia. / Fuente: MEF (2022b). Los datos fueron obtenidos de la Consulta Amigable del SIAF el 21/11/2022.

Nota: La Consulta Amigable del SIAF presenta información completa de todo el sector público recién a partir del año 2008. Por ello, la información de los años previos ha sido extraída de la Estadística Anual del MEF. Así, el presupuesto del 2001 al 2003 corresponde al cierre del Presupuesto del Sector Público. El presupuesto del 2004 al 2007 corresponde al cierre del Presupuesto del Gobierno nacional y regional (consolidado), así como de los Gobiernos locales.

9. Los recursos ordinarios "corresponden a los ingresos provenientes de la recaudación tributaria y otros conceptos; deducidas las sumas correspondientes a las comisiones de recaudación y servicios bancarios; los cuales no están vinculados a ninguna entidad y constituyen fondos disponibles de libre programación. Asimismo, comprende los fondos por la monetización de productos, entre los cuales se considera los alimentos en el marco del convenio con el Gobierno de los Estados Unidos, a través de la Agencia para el Desarrollo Internacional - Ley Pública N° 480. Se incluye la recuperación de los recursos obtenidos ilícitamente en perjuicio del Estado - FEDADOI" (MEF, 2022b).

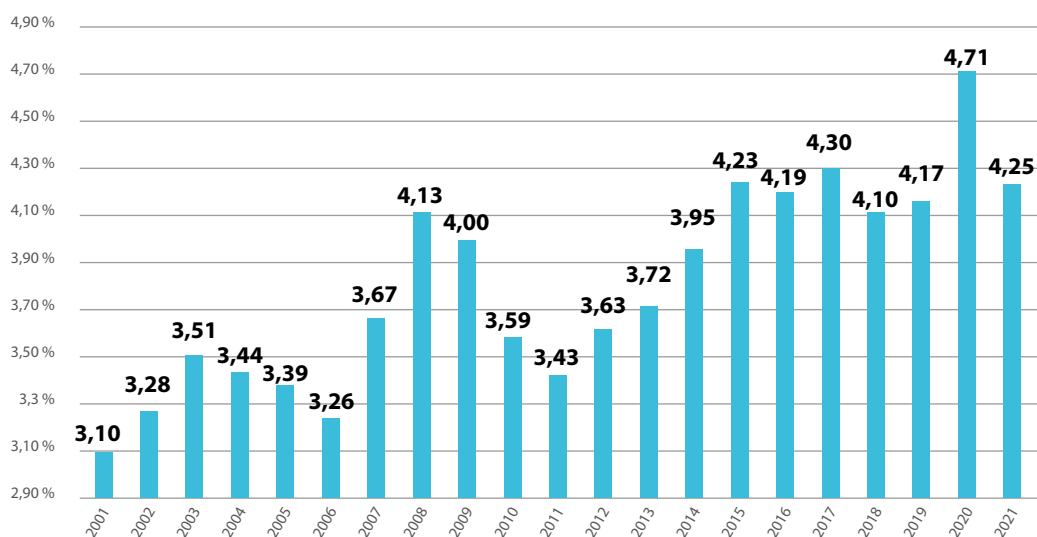
10. Los recursos por operaciones oficiales de crédito "comprende los fondos de fuente interna y externa provenientes de operaciones de crédito efectuadas por el Estado con Instituciones, Organismos Internacionales y Gobiernos Extranjeros, así como las asignaciones de Líneas de Crédito. Asimismo, considera los fondos provenientes de operaciones realizadas por el Estado en el mercado internacional de capitales. Incluye el diferencial cambiario, así como los saldos de balance de años fiscales anteriores. Solo en el caso de los Gobiernos Locales se incluirá el rendimiento financiero". (MEF, 2022b).

11. Los recursos determinados "Comprende los Rubros: Contribuciones a Fondos, Fondo de Compensación Municipal, Impuestos Municipales, Canon y Sobre Canon, Regalías, Renta de Aduanas y Participaciones" (MEF, 2022b).

El crecimiento del presupuesto público para la función Educación también puede observarse a partir del porcentaje que representa respecto del PBI. Así, en relación con el tamaño de nuestra economía, en la Figura 8 se evidencia que el presupuesto de Educación ha fluctuado entre un mínimo de 3.10 % del PBI en el 2001 a un máximo de 4.71 % en el 2020 (+1.61 p.p.), mostrando una tendencia al crecimiento gradual desde 2011 hasta 2015, y un estancamiento en los años siguientes. El 2020, primer año de la pandemia, muestra un crecimiento relativo excepcional porque el PBI se contrajo, pero el presupuesto de Educación se mantuvo casi igual al de los dos años anteriores. En tanto el PBI crezca de manera sostenible, el presupuesto para la función Educación también podría crecer de manera efectiva.

Figura 8

Presupuesto de la función Educación como porcentaje del PBI (2001-2021)



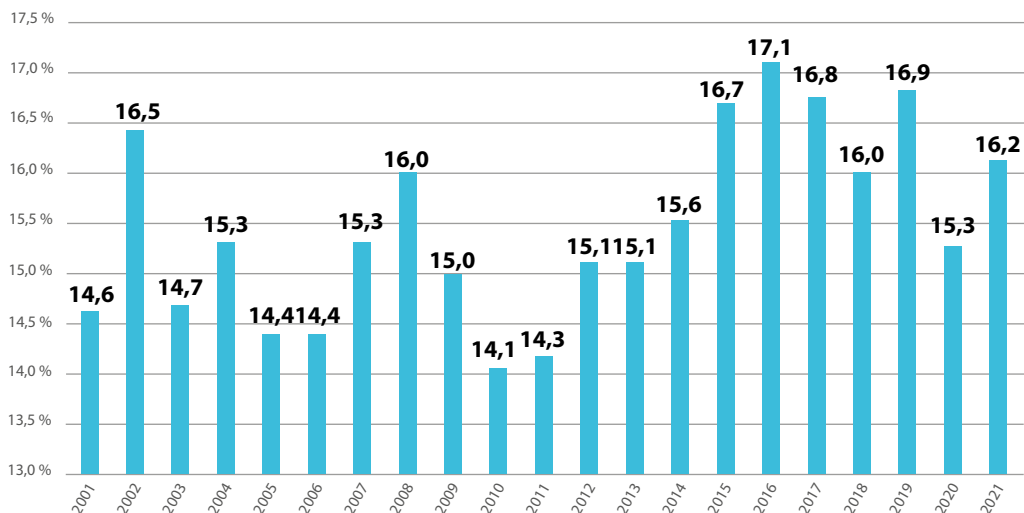
Elaboración propia. / Fuente: MEF (2022b). Los datos fueron obtenidos de la Consulta Amigable del SIAF el 21/11/2022 e INEI (2022b)

Nota: La Consulta Amigable del SIAF presenta información completa de la función Educación a partir del año 2008. Por ello, la información de los años previos ha sido extraída de la Estadística Anual del MEF. Así, el Presupuesto de Educación del 2001 al 2003 corresponde al cierre del Presupuesto del Sector Público. El presupuesto del 2004 al 2006 corresponde al cierre del Presupuesto del Gobierno nacional y regional (consolidado), mientras que el presupuesto del año 2007 corresponde al presupuesto del Gobierno nacional y regional, así como de 739 municipalidades de los Gobiernos locales.

La evolución del presupuesto público de la función Educación también puede observarse en relación con el Presupuesto de la República, lo cual da luces sobre la prioridad de Educación respecto a las otras funciones del Estado en términos de recursos asignados. Tal como se puede observar en la Figura 9, la participación de la función Educación sobre el presupuesto público presenta diversas fluctuaciones entre el 2001 y el 2021, con una leve tendencia creciente.

Figura 9

Presupuesto de la función Educación como porcentaje del Presupuesto de la República (2001-2021)



Elaboración propia. / Fuente: MEF (2022b). Los datos fueron obtenidos de la Consulta Amigable del SIAF el 21/11/2022.

Nota: La Consulta Amigable del SIAF presenta información completa de todo el sector público a partir del año 2008. Por ello, la información de los años previos ha sido extraída de la Estadística Anual del MEF. Así, el presupuesto del 2001 al 2003 corresponde al cierre del Presupuesto del Sector Público. El presupuesto del 2004 al 2006 corresponde al cierre del Presupuesto del Gobierno nacional y regional (consolidado), mientras que el presupuesto del año 2007 corresponde al presupuesto del Gobierno nacional y regional, así como de 739 municipalidades de los Gobiernos locales.

Según cálculos más sofisticados realizados por Ñopo (2018) para determinar la fuente de crecimiento de la inversión educativa¹² en el Perú, es el crecimiento de la economía el único factor que explica dicho incremento. Es decir, si el PBI no hubiera crecido, el presupuesto de Educación se habría estancado o caído ligeramente. Esto contrasta con lo ocurrido en otros países, que combinaron el crecimiento de sus economías con el incremento de la participación relativa del sector Educación o del tamaño del Estado¹³ (Ñopo, 2018). Según el mismo autor, se requeriría por lo menos 11 % del PBI para cerrar las brechas de infraestructura educativa, y un 3 % para lograr que los salarios de los docentes sean competitivos. Así, resulta evidente que las brechas superan ampliamente la disponibilidad actual de recursos para financiar el desarrollo educativo.

Es importante mencionar que el presupuesto de Educación como porcentaje del PBI o como porcentaje del presupuesto público son indicadores válidos para ilustrar y analizar la trayectoria del presupuesto, dado que evidencian la importancia de esta función en relación al tamaño de la economía o de los recursos con los que cuenta el Estado. Sin embargo, tal como se ha señalado en el PEN 2036 (CNE, 2020),

12. Ñopo (2018) calcula la fuente del crecimiento de la inversión educativa descomponiendo tres factores "(i) el crecimiento de la economía (PBI), (ii) el crecimiento del tamaño del Estado (como fracción del PBI), y (iii) el crecimiento de la participación del sector Educación dentro del presupuesto público (como fracción del tamaño del estado)".

13. La muestra analizada por Ñopo (2018) estuvo conformada por Uruguay, Nicaragua, Indonesia, Ucrania, Brasil, Irlanda, Colombia, Chile, Perú, México, Paraguay, Reino Unido y Países Bajos.

la definición de metas de crecimiento en el presupuesto de Educación debe sustentarse en un costeo riguroso de los servicios y políticas educativas a partir de las necesidades de los estudiantes, sus instituciones educativas y contextos territoriales. Es decir, los montos de inversión y gasto en Educación deben corresponder a la identificación de necesidades diferenciadas de los estudiantes y las II. EE. Así, la pregunta más relevante no es sobre qué porcentaje del PBI o del gasto público total debe invertirse en Educación, sino sobre cuánto se necesita y cómo debe ser distribuido y eficientemente gestionado el presupuesto para lograr calidad y equidad en los aprendizajes. Lamentablemente, tal estimación de costos diferenciados no se realiza en el país y resulta ser uno de los principales retos para el financiamiento del sistema educativo.

Conclusiones de la sección: financiamiento y crecimiento del presupuesto

El crecimiento económico que ha venido experimentando el país en las últimas dos décadas es el principal impulsor de la creciente recaudación de ingresos por parte del Estado. El IGV y el IR vienen siendo las principales fuentes de ingresos. No obstante, existen importantes ingresos potenciales no recaudados porque la presión tributaria es baja, ya que la base tributaria es reducida, se aplican beneficios tributarios que deberían ser revisados, y las prácticas de elusión y evasión tributarias son constantes.

Los mayores ingresos recaudados y, en menor medida el endeudamiento, han permitido incrementar el presupuesto público y, con ello también el presupuesto educativo. La fuente principal de este crecimiento en el sector Educación sería el crecimiento económico, pues dentro del presupuesto público total este no ha crecido en importancia frente a los otros sectores del Estado.

Uno de los principales desafíos para el financiamiento de la Educación es precisamente incrementar, de manera gradual, los recursos asignados a esta función, pues la asignación actual aún no es suficiente. Para que ello sea posible es indispensable que el Estado peruano logre incrementar y sostener el crecimiento económico, así como mejorar la recaudación de ingresos.

Todo ello requiere de voluntad política de los gobiernos, que deben considerar al sector Educación como un factor estratégico para el desarrollo nacional y a la vez como un derecho humano fundamental, tal como lo establece la Constitución (Artículo 17).



2. Asignación del presupuesto de Educación

a. El proceso de asignación presupuestal de Educación

La asignación presupuestal es un proceso técnico-político que corresponde a las etapas de programación, formulación y aprobación del presupuesto público. Está a cargo de la DGPP del MEF que, en su rol de rector del Sistema Nacional de Presupuesto, conduce a las Oficinas de Presupuesto de las entidades públicas durante todo el proceso presupuestario.

En la etapa de programación se proyectan los ingresos futuros y se definen las necesidades de gasto. En un primer momento, con la orientación del MMM e, idealmente, la PGG, se desarrolla la APM, la cual consiste en el establecimiento de los límites máximos (“techos”) de créditos presupuestarios a los pliegos por parte del MEF.

En un segundo momento se desarrolla la Programación Multianual, en la cual cada pliego, respetando los límites presupuestales establecidos por el MEF, proyecta por tres años la distribución de los recursos públicos de acuerdo a sus objetivos, estrategias y prioridades institucionales. Sin embargo, solo lo

establecido para el primer año es vinculante. La distribución de la APM por parte de los pliegos debe realizarse en función de las políticas y planes del Sinaplan.

Posteriormente, en la etapa de formulación, el gasto es priorizado y registrado en una estructura funcional programática. Es decir, los pliegos presupuestarios desagregan a nivel específico la cadena de gasto y establecen metas físicas y financieras en todos los niveles de los clasificadores presupuestales correspondientes al primer año de la APM. En los casos de las categorías presupuestales APNOP, la estructura funcional programática debe definirse y sustentarse en el proceso de formulación, mientras que en el caso de los programas presupuestales se utiliza la estructura previamente establecida en el diseño de dichos programas.

En seguida, en la etapa de aprobación, a través de una Ley donde se establece el límite del gasto que será ejecutado en el año fiscal en Congreso de la República aprueba el presupuesto público. Esta etapa se inicia cuando el MEF formula el anteproyecto de la Ley Anual de Presupuesto; a continuación, una vez aprobado por el Consejo de Ministros, el presidente de la república lo remite al Congreso, espacio en el cual es sustentado por el ministro de Economía, se debate y aprueba. Seguidamente, cada entidad aprueba PIA, de acuerdo a los montos que les fueron asignados en la Ley de Presupuesto.

Finalmente, durante la etapa de ejecución, el PIA es modificado con la aprobación del MEF a través de solicitudes de modificación presupuestal, demandas adicionales de presupuesto y transferencias de acuerdo a las prioridades de gestión y los saldos presupuestales. De este modo, el total de recursos que finalmente obtienen los pliegos presupuestales a lo largo del año se denomina el PIM.

En el proceso presupuestario la disponibilidad de ingresos está influenciada por la política económica y la política fiscal, pues estas políticas contribuyen al crecimiento económico y la recaudación de ingresos del Estado. En tanto, las necesidades de gasto deben ser orientadas por la política de gobierno, cuyos objetivos y estrategias deben definirse en las políticas y planes correspondientes a los instrumentos del Sinaplan.

Tal como se mencionó antes, pese a las debilidades de la recaudación, en los últimos años ha sido posible incrementar los recursos públicos debido a un crecimiento económico sostenido. Sin embargo, el presupuesto público del país aún es bastante limitado; las demandas presupuestales que recibe el MEF superan ampliamente la disponibilidad de recursos, por lo que se tiene que realizar un proceso exhaustivo de priorización. Como se verá más adelante, a ello se suma una deficiente capacidad de gasto que se evidencia en devoluciones considerables al tesoro público.

Según testimonios de los actores entrevistados para este análisis, el proceso presupuestario se ha caracterizado por presentar una asignación de recursos inercial, especialmente en los primeros años del periodo analizado. Las prioridades de gasto no contaban con una fundamentación técnica solvente y el

presupuesto no guardaba coherencia con los planes nacionales o sectoriales de desarrollo. El MEF contaba con una gran discrecionalidad en la asignación y en las modificaciones del presupuesto, y existía mucha incertidumbre sobre los montos a ser efectivamente desembolsados en todo el año.

Desde que inició la implementación del enfoque de presupuesto por resultados en el sector público en el año 2007 dicha situación ha venido mejorando paulatinamente, aunque no en todos los aspectos. El diseño e implementación de programas presupuestales ha permitido un mejor seguimiento y control de los recursos, pues estos se organizan en función a una cadena de valor basada en evidencias, con insumos, actividades, productos y resultados claros que deben ser conseguidos para resolver problemas públicos que afectan a los ciudadanos.

No obstante, los entrevistados señalaron que aún existen problemas por resolver: los programas presupuestales presentan diseños estandarizados y rígidos para todos los departamentos del país, lo cual repercute negativamente en la pertinencia territorial de las estrategias implementadas; ciertos componentes del gasto siguen asignándose de manera inercial, pues se mantienen los montos de años anteriores y solo se “negocian” incrementos con el MEF; el presupuesto aún se encuentra desarticulado del planeamiento y la asignación de recursos no siempre responde a las prioridades del país en sus diversidades territoriales.

De igual modo, los entrevistados refirieron que el MEF todavía mantiene una gran discrecionalidad en la definición de los presupuestos, y que ante los recursos escasos prima un enfoque economicista y centralizado que busca el mayor rendimiento por cada sol invertido (eficiencia), lo cual casi siempre se mide dejando de lado la equidad. Por otro lado, los sistemas de monitoreo y evaluación de políticas educativas, si bien vienen mejorando, tienen limitaciones para generar evidencias sobre sus resultados; y el MEF difícilmente asigna recursos a aquellas políticas públicas que no se sustentan en evidencias, a menos que exista una fuerte voluntad política por parte del Gobierno nacional.

b. La estructura presupuestal de Educación

La estructura presupuestal refleja de manera general la política del Gobierno en la asignación de recursos y puede organizarse de distintas maneras. La revisión del presupuesto según categoría presupuestaria permite observar el presupuesto en función de los resultados buscados en cada pliego. Desagregar el presupuesto según la genérica de gasto evidencia la distribución de recursos entre gastos corrientes y de capital. El presupuesto según nivel de Gobierno permite identificar la asignación de recursos correspondiente al Gobierno nacional, Gobiernos regionales y Gobiernos locales.

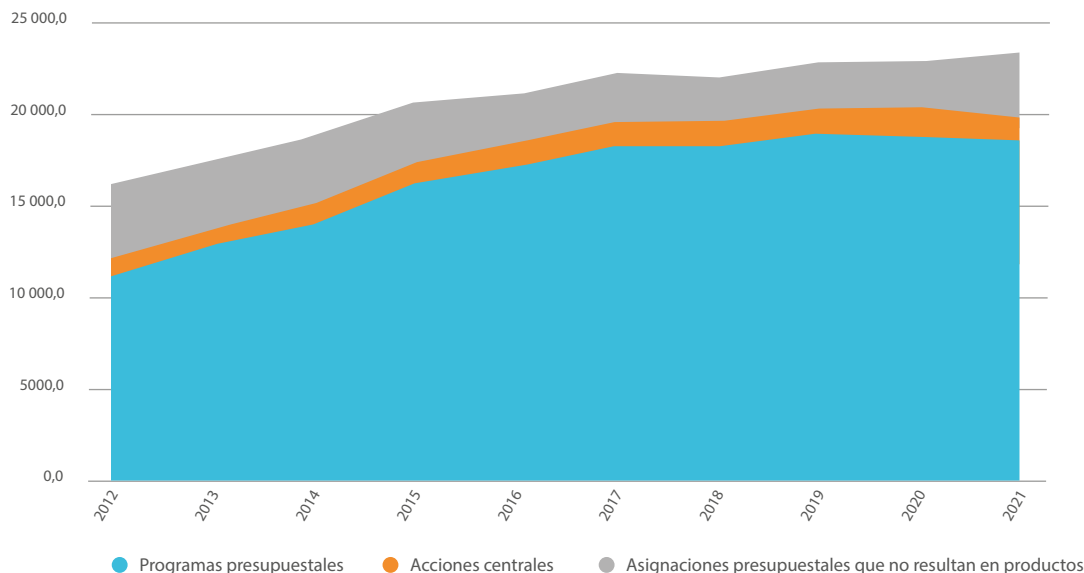
Al analizar la asignación presupuestal de la función Educación bajo las distintas perspectivas señaladas, se pone en evidencia que la estructura del presupuesto ha variado ligeramente desde hace más de una década, aunque las prioridades en la distribución de recursos se han mantenido relativamente constantes. La parte más importante ha correspondido al pago de remuneraciones a los docentes de Educación Básica Regular; por ello, las mayores asignaciones presupuestales, que se vinculan a logros de aprendizajes de los estudiantes de ese nivel educativo, se encuentran en el presupuesto de los Gobiernos regionales y son de tipo corriente.

i. La estructura presupuestal de Educación según categoría presupuestal

El presupuesto de la función Educación según categoría presupuestal¹⁴ pone en evidencia que a partir del 2012¹⁵ ha venido creciendo y ganando participación el financiamiento de programas presupuestales, en correspondencia con la implementación del enfoque de presupuesto por resultados en el sector público, tal como se observa en la Figura 10.

Figura 10

Presupuesto de la función Educación según categoría de gasto (2012-2021)
(MM de soles constantes del 2007)



Elaboración propia. / Fuente: MEF (2022b). Los datos fueron obtenidos de la Consulta Amigable del SIAF el 21/11/2022.

14. Según el MEF (2022b), las categorías presupuestarias son programas presupuestales, Acciones centrales y Asignaciones presupuestales que no resultan en productos (APNOP). Un programa presupuestal "es una unidad de programación de las acciones de las entidades públicas, las que integradas y articuladas se orientan a proveer productos (bienes y servicios), para lograr un resultado específico a favor de la población y así contribuir al logro de un resultado final asociado a un objetivo de la política pública". Las Acciones centrales "comprenden las actividades orientadas a la gestión de los recursos humanos, materiales y financieros de la entidad, que contribuyen al logro de los resultados de sus programas presupuestales". Las APNOP "comprenden las actividades para la atención de una finalidad específica de la entidad, que no resulta en la entrega de un producto a una población determinada".

15. A partir del año 2012 la Consulta Amigable del Portal de Transparencia Económica del MEF incluye información según categoría presupuestal. No existe información pública sobre los años previos.

Como se puede observar en la Tabla 4, para el 2021 en la función Educación se vienen financiando catorce programas presupuestales, de los cuales siete corresponden al sector Educación y siete a otros sectores del Estado en los que Educación tiene un rol importante. De todo el presupuesto de Educación, el PP.0090 Logros de aprendizaje para estudiantes de Educación Básica Regular es el que mayor participación tiene, pues representa el 61,70 %. (S/ 14 464,85 MM).

En la Tabla 4 también se puede apreciar que la asignación presupuestal es bastante menor para los programas de “incremento del acceso de la población a los servicios públicos de la Educación Básica” (0,79 %) y “fortalecimiento de la Educación Superior tecnológica” (0,72 %), lo que podría reflejar la baja prioridad que se ha venido otorgando desde el Estado a estos asuntos.



Tabla 4**Presupuesto de la función Educación según categoría de gasto del 2021 (MM de soles constantes de 2007)**

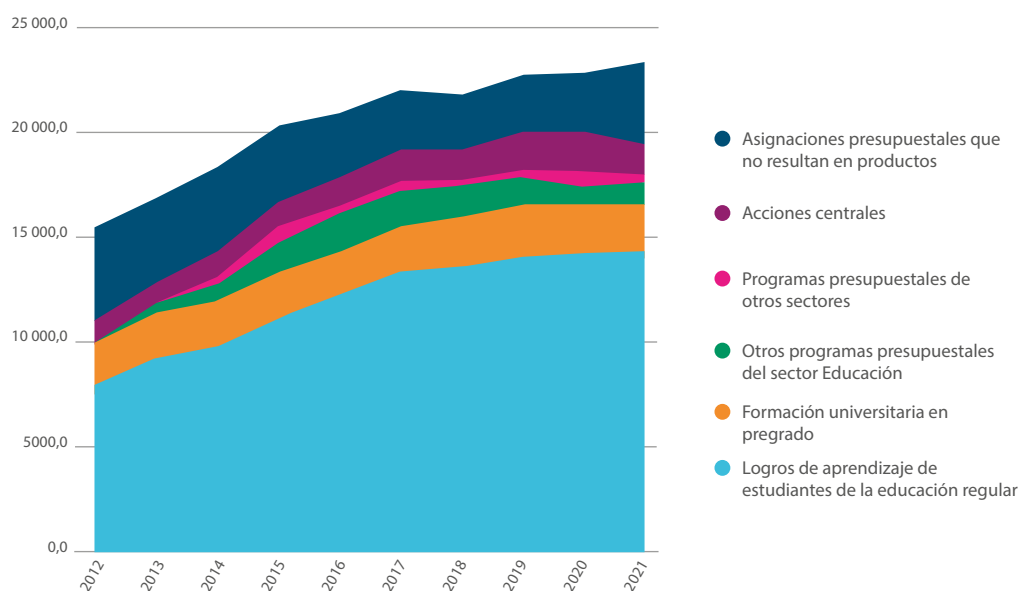
N.º	Categoría presupuestal	Sector	PIM (S/ MM)	Participación (%)
1	0090: LOGROS DE APRENDIZAJE DE ESTUDIANTES DE LA EDUCACIÓN BÁSICA REGULAR	Educación	14 464,85	61,70
2	9002: ASIGNACIONES PRESUPUESTALES QUE NO RESULTAN EN PRODUCTOS	Educación	3860,24	16,47
3	0066: FORMACIÓN UNIVERSITARIA DE PREGRADO	Educación	2190,43	9,34
4	9001: ACCIONES CENTRALES	Educación	1532,16	6,54
5	0122: ACCESO Y PERMANENCIA DE POBLACIÓN CON ALTO RENDIMIENTO ACADÉMICO A UNA EDUCACIÓN SUPERIOR DE CALIDAD	Educación	419,24	1,79
6	0068: REDUCCIÓN DE VULNERABILIDAD Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS POR DESASTRES	Presidencia del Consejo de Ministros	210,48	0,90
7	0150: INCREMENTO EN EL ACCESO DE LA POBLACIÓN A LOS SERVICIOS EDUCATIVOS PÚBLICOS DE LA EDUCACIÓN BÁSICA	Educación	185,15	0,79
8	0147: FORTALECIMIENTO DE LA EDUCACION SUPERIOR TECNOLÓGICA	Educación	167,91	0,72
9	0106: INCLUSIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y JÓVENES CON DISCAPACIDAD EN LA EDUCACIÓN BÁSICA Y TÉCNICO-PRODUCTIVA	Educación	155,01	0,66
10	0107: MEJORA DE LA FORMACIÓN EN CARRERAS DOCENTES EN INSTITUTOS DE EDUCACIÓN SUPERIOR NO UNIVERSITARIA	Educación	125,81	0,54
11	0135: MEJORA DE LAS CAPACIDADES MILITARES PARA LA DEFENSA Y EL DESARROLLO NACIONAL	Defensa	90,05	0,38
12	0137: DESARROLLO DE LA CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN TECNOLÓGICA	Presidencia del Consejo de Ministros	15,18	0,06
13	1002: PRODUCTOS ESPECÍFICOS PARA REDUCCIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER	Mujer y Poblaciones Vulnerables	14,20	0,06
14	0051: PREVENCIÓN Y TRATAMIENTO DEL CONSUMO DE DROGAS	Presidencia del Consejo de Ministros	7,16	0,03
15	0127: MEJORA DE LA COMPETITIVIDAD DE LOS DESTINOS TURÍSTICOS	Comercio Exterior y Turismo	6,04	0,03
16	0073: PROGRAMA PARA LA GENERACIÓN DEL EMPLEO SOCIAL INCLUSIVO - TRABAJA PERÚ	Trabajo y Promoción del Empleo	0,003	0,00001

Elaboración propia. / Fuente: MEF (2022b). Los datos fueron obtenidos de la Consulta Amigable del SIAF el 21/11/2022.

El PP.0090 Logros de aprendizaje para estudiantes de Educación Básica Regular ha venido recibiendo la mayor asignación presupuestal, pues en este programa se financian aspectos básicos para el desarrollo de los servicios educativos de Educación Básica Regular como la contratación, formación en servicio y pago de docentes, directivos y personal administrativo; construcción y mantenimiento de II. EE.; materiales educativos, y evaluación de aprendizajes. Entre ellos, el pago a los docentes del magisterio representa el principal componente, y llegó en el 2021 al 59,88 % del presupuesto del referido programa presupuestal. En la Figura 11 se muestra la evolución del presupuesto según categoría de gasto entre el año 2012 y el 2021.

Figura 11

Presupuesto de la función Educación según categoría de gasto (2012-2021)
(MM de soles constantes del 2007)



Elaboración propia. / Fuente: MEF (2022b). Los datos fueron obtenidos de la Consulta Amigable del SIAF el 21/11/2022.

Por otro lado, queda claro que el desafío de “la educación a lo largo de la vida” que se resalta en el PEN 2036, no está representado en la estructura del presupuesto público hasta el presente. La aspiración de ofrecer servicios educativos pertinentes y oportunidades de aprendizaje relevantes a millones de personas adultas durante toda la vida, demanda un financiamiento público que se deberá proveer de manera progresiva, posiblemente a través de un programa presupuestal específico con esa finalidad.

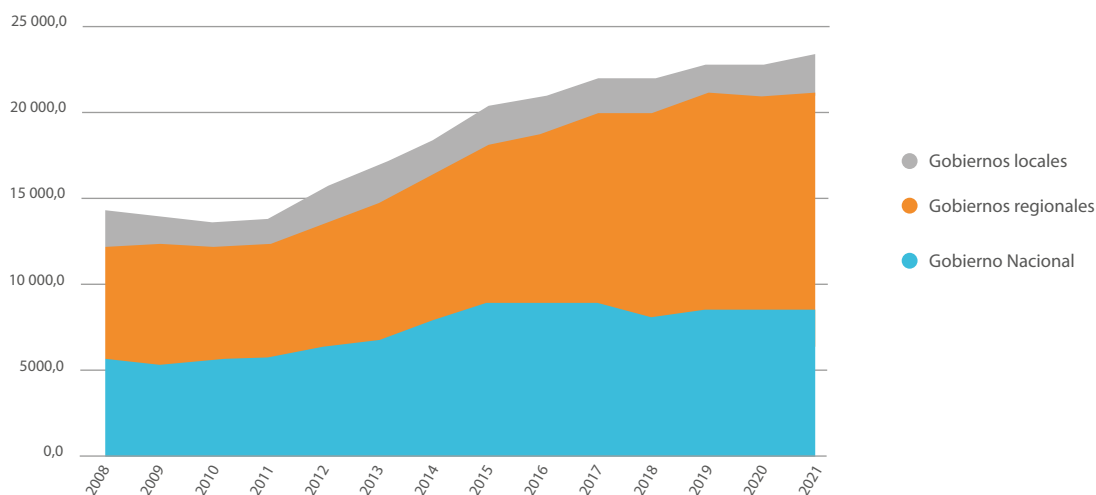
ii. La estructura presupuestal de Educación según nivel de Gobierno

El análisis según nivel de Gobierno evidencia que la mayor parte del presupuesto de la función Educación ha venido siendo asignada a los Gobiernos regionales, sin que la distribución de recursos según nivel de Gobierno varíe significativamente hace más de una década. No obstante, ello no necesariamente ha significado mayor discrecionalidad por parte de los Gobiernos regionales en el uso de los recursos asignados, pues casi la totalidad de ellos se encuentran dentro de los programas presupuestales, diseñados desde el Gobierno nacional con el objetivo de garantizar la operación de los servicios educativos e invertir en estrategias orientadas a resultados.

Como se observa en la Figura 12, entre el año 2008¹⁶ y 2021 el presupuesto para Educación asignado a los Gobiernos regionales ha pasado de 46,2 % (S/ 6644,3 MM) a 53,3 % (S/ 12 485,9 MM) del total de recursos de Educación, alcanzando el nivel más alto en el 2019 con 55 % (S/ 12 543,0 MM). Asimismo, se observa que el Presupuesto de Educación del Gobierno nacional y de los Gobiernos regionales han crecido en mayor medida que el de los Gobiernos locales, sobre todo a partir del 2012. A los Gobiernos locales se les asignó en 2008 el 15,2 % del total (S/ 2182,4 MM), mientras que en el 2021 llegó solo a 9,7 % (S/ 2264,5 MM).

Figura 12

Presupuesto de la función Educación según niveles de gobierno (2008-2021)
(MM de soles constantes del 2007)



Elaboración propia. / Fuente: MEF (2022b). Los datos fueron obtenidos de la Consulta Amigable del SIAF el 21/11/2022.

16. A partir del año 2008 la consulta amigable del portal de transparencia económica del MEF incluye información completa de todos los niveles de gobierno. No se cuenta con información de años previos.

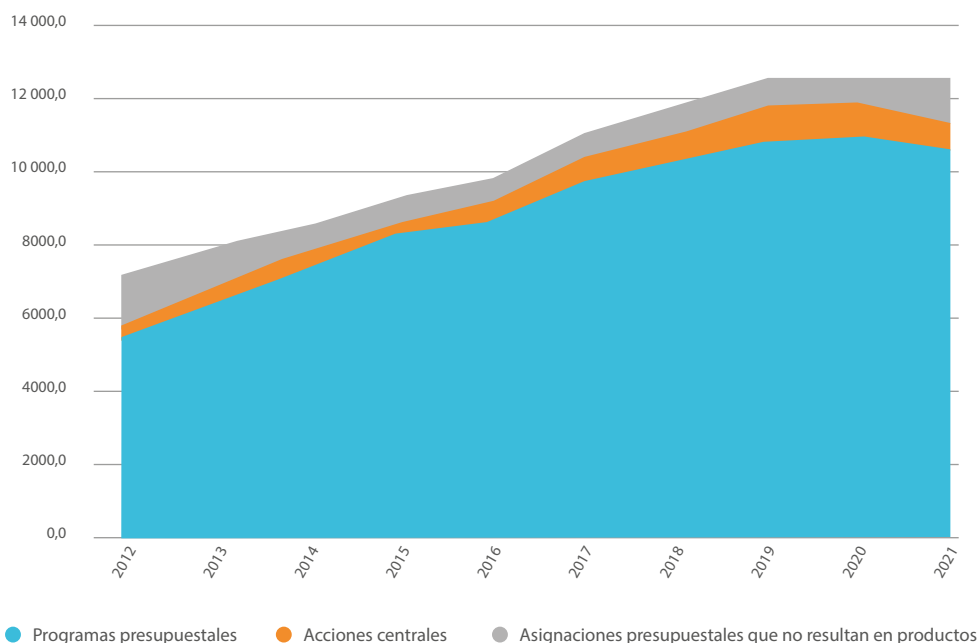
Como se ha evidenciado, la mayor parte de los recursos de Educación se encuentran dentro del presupuesto de los Gobiernos regionales. Sin embargo, muchas de estas asignaciones corresponden a partidas de gasto determinadas desde el Gobierno nacional, principalmente para aspectos básicos que sostienen la operación de los servicios educativos, en el marco de programas presupuestales que no permiten mayor discrecionalidad.

Así, en el 2021 el presupuesto destinado para el pago de docentes del magisterio representó el 65 % de los recursos a cargo de los Gobiernos regionales para Educación. Si consideramos los otros gastos de personal, obligaciones sociales, pensiones y otras prestaciones sociales de los trabajadores; los Gobiernos regionales en el 2021 solo dispusieron de un 21 % de presupuesto para la adquisición de bienes y servicios (5,8 %), activos no financieros (8,3 %) y otros gastos (6,3 %). Es decir, por lo menos el 79 % de presupuesto de los Gobiernos regionales se encuentra en partidas que están restringidas a fin de garantizar los pagos a los trabajadores.

Como se evidencia en la Figura 13, mientras que en el 2012 un 75,5 % (S/ 5420,2 MM) del presupuesto de los Gobiernos regionales se encontraba en un programa presupuestal, para el 2021 esta proporción ascendió a 85 % (S/ 10 599,5 MM), que sumado al 5,6 % destinado a la gestión de dichos programas (acciones centrales) hacen un total de 90,6 % que estuvo definido desde la lógica de los programas presupuestales.

Figura 13

Presupuesto (PIM) de la función Educación asignado a los Gobiernos regionales según categoría de gasto (2012-2021) (MM de soles constantes del 2007)



Elaboración propia. / Fuente: MEF (2022b). Los datos fueron obtenidos de la Consulta Amigable del SIAF el 21/11/2022.

La implementación de programas presupuestales ha permitido proteger y hacer seguimiento y control al presupuesto asignado y así garantizar la operación de los servicios educativos bajo una lógica de resultados. Ello probablemente ha evitado un mal uso de los recursos por parte de los Gobiernos regionales y más bien lo ha orientado al logro de resultados. Sin embargo, también les ha venido restando autonomía presupuestal. En esta línea, actores de los Gobiernos regionales, DRE y UGEL consultados indicaron que la asignación presupuestal es poco pertinente y no responde a las prioridades departamentales y locales; que el presupuesto que reciben se define de manera centralizada e inercial desde el MEF y el Minedu; y que las normas técnicas con las que se transfieren los recursos son estandarizadas y poco flexibles para responder a las diversas realidades. Además, señalaron que las transferencias no se realizan a tiempo, por lo que los Gobiernos regionales deben usar otras partidas para cubrir los gastos, siempre que ello sea posible.

iii. La estructura presupuestal de Educación según tipo de gasto

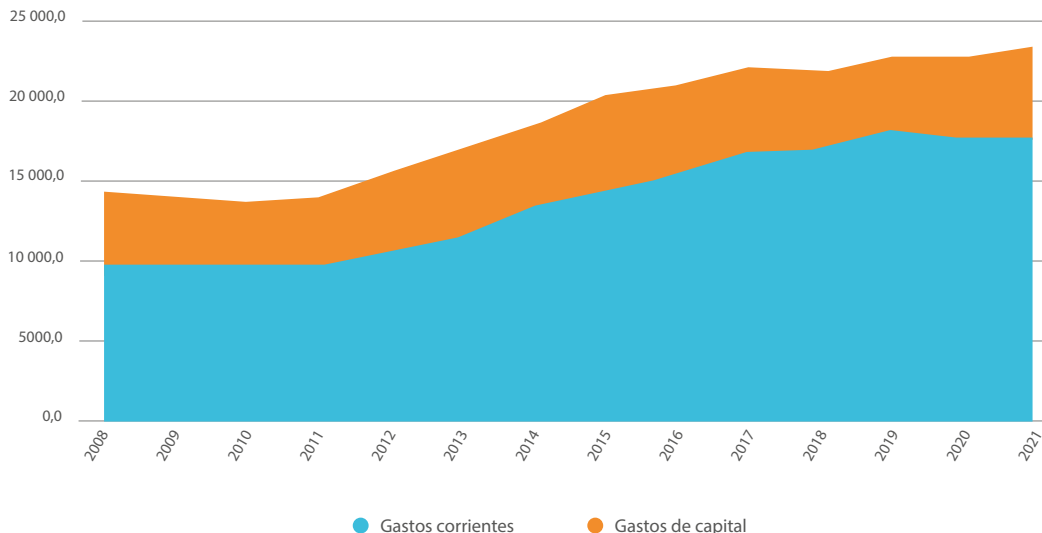
El presupuesto de la función Educación según genérica de gasto evidencia que la mayor parte de recursos ha venido siendo asignado a gastos corrientes, principalmente para la planilla docente. Este rubro ha venido presentando un constante crecimiento y recibiendo la mayor parte de los recursos adicionales asignados a Educación en los últimos años.

El mayor presupuesto asignado a planillas, principalmente de docentes, es correspondiente con el modelo de servicios públicos del sector, pues los servicios educativos requieren de un gran número de personal entre docentes, directivos y personal administrativo. Asimismo, también responde a que el presupuesto asignado a Educación es insuficiente para atender los costos reales del servicio y financiar las inversiones para asegurar calidad en la educación pública. Cuando el presupuesto disponible es tan limitado, el porcentaje dedicado a pagar las obligaciones remunerativas aumenta, quedando poco para otros rubros.

Como se observa en la Figura 14, el presupuesto para gastos corrientes pasó de representar el 69 % (S/ 9927,1 MM) del presupuesto de Educación en el 2008 a 79,6 % (S/ 18 171,0 MM) en 2019 y 76,1 % (S/ 17 831,1 MM) en el 2021. Así, a excepción de los periodos 2009-2010 y 2020-2021 donde se produjeron ligeras caídas, los recursos para gastos corrientes han presentado un crecimiento constante.

Figura 14

Presupuesto (PIM) de la función Educación según gastos corrientes y de capital (2008-2021) (MM de soles constantes del 2007)



Elaboración propia. / Fuente: MEF (2022b). Los datos fueron obtenidos de la Consulta Amigable del SIAF el 21/11/2022.

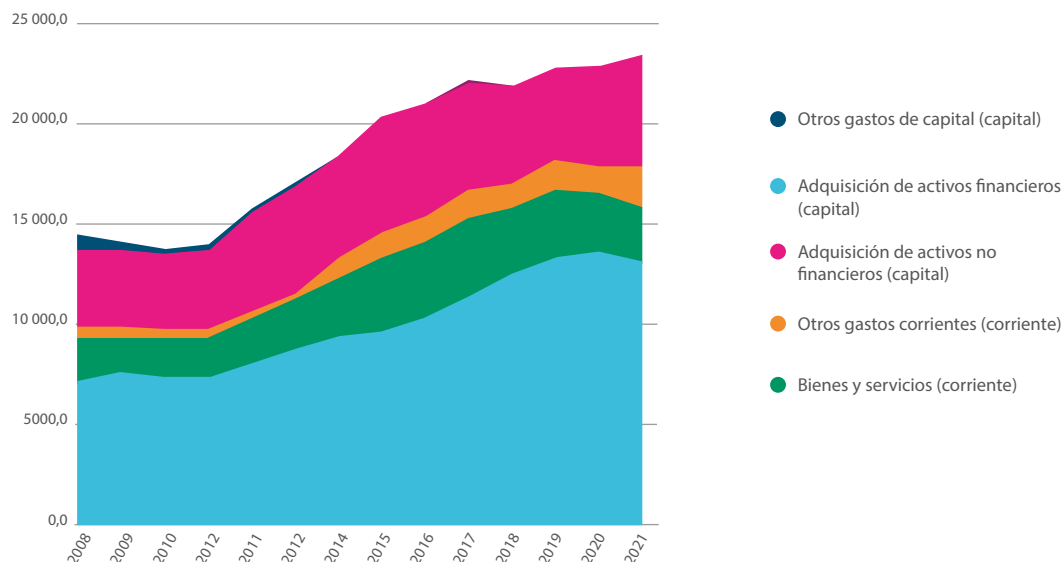
Como se puede observar en la Figura 15, el presupuesto para gastos de personal, obligaciones sociales, pensiones y otras prestaciones sociales es el de mayor importancia en la función Educación. Entre el 2008 y 2021, su participación sobre el presupuesto total ha presentado una tendencia al alza y pasó de 50,5 % (S/ 7 268,4 MM) a 56,1 %. (S/ 13 149,2 MM). En dicho periodo, el crecimiento presupuestal de la partida en cuestión ha sido constante, a excepción de los años 2010 y 2021, que registran caídas leves.

Por otro lado, el gasto de capital de mayor importancia es el de adquisición de activos no financieros¹⁷. En el año 2008 esta partida representó el 25,5 % (S/ 3 711,3 MM) del total de recursos de Educación, mientras que para el 2021 cayó a 23,7 % (S/ 5 563,7 MM).

17. Se refiere a los "bienes de capital e infraestructura que aumentan el activo de las entidades del sector público. Incluye también las adiciones, mejoras, y reparaciones de la capacidad productiva del bien de capital, así como los estudios de los proyectos de inversión" (MEF, 2022b)

Figura 15

Presupuesto (PIM) de la función Educación según genérica de gastos (2008-2021)
(MM de soles constantes del 2007)



Elaboración propia. / Fuente: MEF (2022b). Los datos fueron obtenidos de la Consulta Amigable del SIAF el 21/11/2022.

iv. La estructura presupuestal de Educación según departamentos

El presupuesto de la función Educación según departamentos evidencia que la mayor parte se concentra en pocos de ellos, principalmente en Lima¹⁸, lo que se relaciona con el tamaño de sus poblaciones escolares. Asimismo, como se puede apreciar en la Tabla 5, casi todos los departamentos han venido obteniendo mayores recursos, aunque no todos con el mismo nivel de crecimiento. En el 2021 Lima concentraba el 25,3 % del presupuesto, lo que sumado a Piura (7,6 %), La Libertad (5,9 %), Áncash (5,8 %), Cajamarca (5,4 %) y Cusco (4,7 %) superaba la mitad del total nacional (54,7 %). Por el contrario, los departamentos de Tacna (1,3 %), Tumbes (1,2 %), Pasco (1,1 %), Moquegua (0,94 %) y Madre de Dios (0,64 %), con menor población escolar, son los que menos presupuesto recibieron y juntos representaron apenas el 5,25 % del total.

Si bien casi todos los departamentos han venido obteniendo mayores recursos, los cinco cuyo presupuesto de 2021 ha crecido más en comparación al de 2008 son Piura, Amazonas, La Libertad, Lamba-

18. Los datos están disponibles por departamentos. Se debe tomar en cuenta que el Departamento de Lima incluye las regiones de Lima Provincias y Lima Metropolitana; esta última tiene alrededor de un tercio de la matrícula nacional de la Educación Básica y es gestionada por la Dirección Regional de Educación de Lima Metropolitana, dependiente del Ministerio de Educación y en consecuencia del Gobierno Nacional.

yeque y Madre de Dios. Mientras tanto, los departamentos con menor crecimiento fueron Pasco, Tacna, Moquegua, Ica y Cusco. Estas variaciones podrían estar asociadas a movimientos poblacionales o al aumento de la matrícula y la contratación de personal en determinadas áreas, pero se requiere de mayores análisis para comprobar esta hipótesis.



Tabla 5 Presupuesto (PIM) de la función Educación, según departamentos (2008-2021) (MM de soles constantes del 2007)

N.º	Departamento	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Part, 2021
1	Lima	3484,2	3551,7	3422,6	3168,3	3950,4	4185,6	4982,6	5913,0	6401,1	6119,7	5530,5	5610,6	5656,3	5923,7	25,3 %
2	Piura	634,2	663,5	651,3	657,0	701,1	835,8	875,5	968,6	990,0	1110,9	1096,6	1268,6	1654,9	1784,5	7,6 %
3	La Libertad	639,0	622,1	661,7	694,9	790,7	884,5	954,0	969,9	1016,0	1143,6	1083,1	1153,9	1297,5	1384,6	5,9 %
4	Áncash	1106,2	975,3	839,1	871,6	848,5	839,5	818,4	792,9	793,3	924,8	1000,9	1062,0	1266,8	1368,1	5,8 %
5	Cajamarca	711,9	744,7	685,8	747,5	787,2	897,3	961,7	1104,2	1131,8	1297,7	1379,9	1321,4	1,265,9	1,259,7	5,4 %
6	Cusco	915,0	842,5	841,8	998,0	1059,5	1191,0	1204,6	1079,1	1035,0	1074,9	1302,1	1386,5	1127,8	1111,2	4,7 %
7	Puno	641,6	654,5	633,3	705,7	768,9	888,2	931,2	932,4	987,8	1047,0	1038,9	1086,4	1065,6	1056,6	4,5 %
8	Arequipa	576,6	560,8	498,1	498,9	614,6	680,7	631,7	666,1	680,9	766,9	857,7	949,7	941,8	964,1	4,1 %
9	Loreto	488,2	496,3	522,6	539,0	535,3	587,7	616,2	680,2	804,6	897,8	856,8	973,8	989,6	899,8	3,8 %
10	Junín	581,5	568,4	510,4	548,4	549,1	629,0	706,1	833,4	819,3	825,2	879,9	901,8	838,5	873,5	3,7 %
11	Lambayeque	402,6	367,5	392,9	405,4	421,6	474,5	535,6	605,5	597,1	654,6	577,7	656,6	770,2	853,1	3,6 %
12	Ayacucho	402,7	414,6	435,9	431,9	582,1	711,7	686,2	812,7	711,9	789,5	766,5	740,3	748,6	715,6	3,1 %
13	Huánuco	372,6	371,6	406,2	446,4	575,5	558,0	604,9	691,7	671,7	725,9	740,5	695,5	642,8	615,8	2,6 %
14	San Martín	312,0	304,4	297,4	331,3	422,8	457,9	475,9	574,3	561,4	635,6	684,6	730,8	628,9	609,8	2,6 %
15	Ica	479,0	425,4	403,2	382,1	374,9	441,3	450,2	430,8	420,3	487,7	501,0	522,5	524,1	532,8	2,3 %
16	Apurímac	258,4	278,0	308,1	299,8	311,8	383,3	471,5	580,7	612,7	613,4	588,0	584,7	535,0	528,5	2,3 %
17	Huancavelica	344,6	354,6	412,6	362,9	381,3	382,1	489,9	520,1	498,0	537,1	519,1	546,4	512,2	497,7	2,1 %
18	Amazonas	202,8	217,8	214,5	237,8	267,3	274,5	338,3	448,6	413,1	446,7	463,9	489,5	464,1	451,9	1,9 %
19	Callao	321,7	324,8	306,5	358,8	356,4	340,9	383,9	422,9	369,7	389,2	399,3	437,3	421,5	396,2	1,7 %
20	Ucayali	275,9	273,2	273,0	278,4	312,3	298,2	290,2	338,6	374,1	396,9	424,9	439,8	382,2	385,8	1,6 %
21	Tacna	410,5	380,1	256,6	205,0	226,9	214,0	209,0	205,3	238,5	271,7	260,3	272,9	260,1	301,0	1,3 %
22	Tumbes	165,7	154,2	140,1	167,0	218,5	206,7	222,7	205,4	220,4	245,4	232,2	248,5	249,0	291,1	1,2 %
23	Pasco	378,6	313,6	296,4	281,8	307,7	278,0	279,3	257,1	280,5	301,5	334,4	328,2	296,1	267,9	1,1 %
24	Moquegua	217,6	185,1	226,1	225,5	178,5	202,4	182,8	212,4	235,0	222,2	219,7	220,9	224,7	220,5	0,96 %
25	Madre de Dios	72,7	74,7	78,7	96,4	104,0	127,5	162,8	175,3	146,6	178,2	203,8	184,3	143,3	150,2	0,64 %

Elaboración propia. / Fuente: MEF (2022b). Los datos fueron obtenidos de la Consulta Amigable del SIAF el 21/11/2022. / Nota: 1) Se muestra una escala de tres colores para cada monto de presupuesto: rojo (bajo), naranja (medio) y verde (alto). 2) Los departamentos están ordenadas de mayor a menor presupuesto para el año 2021.

Las diferencias sustanciales entre el presupuesto para Educación que reciben los departamentos del país están relacionadas, entre otros aspectos, a la cantidad de estudiantes que deben atender. Por ello, con el objetivo de hacer más comparables los recursos asignados resulta importante analizar el presupuesto público promedio por cada estudiante matriculado en instituciones públicas de todos los niveles educativos. En ese sentido, tal como se observa en la Tabla 6, para el 2021 los cinco departamentos que presentan un mayor presupuesto promedio por estudiante son Moquegua, Áncash, Huancavelica, Apurímac y Tacna. Por el contrario, los cinco departamentos que presentan un menor presupuesto promedio por estudiante son Ucayali, Callao, San Martín, Loreto e Ica.

En lo que respecta al crecimiento presupuestal, se evidencia que en la mayor parte de departamentos se ha presentado una tendencia a incrementar el presupuesto promedio por estudiante, especialmente hasta el 2019, pues a partir de entonces hasta 2021 cuatro departamentos presentan una contracción de recursos en comparación con 2008: Tacna, Pasco, Moquegua e Ica. En tanto, en cinco departamentos el presupuesto promedio por estudiante creció: Apurímac, Huancavelica, Piura, Puno y Amazonas.

Las mencionadas diferencias y variaciones en el presupuesto por estudiante, según departamentos, se explican en parte por las características del servicio educativo en cada caso, en especial por la ratio de estudiantes por docente —que decrece en zonas rurales dispersas—, tomando en cuenta la alta proporción que se destina al gasto en personal docente.



Tabla 6 Presupuesto (PIM) Promedio de la función Educación por cada alumno matriculado en el sistema educativo, según departamentos (en soles constantes del 2007) (2008-2021)

N.º	Región	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Crecimiento 2008-2021
1	Moquegua	5395	4463	5641	5772	4778	5293	4844	5499	5863	5482	5364	5272	4994	4951	-8,23%
2	Áncash	3694	3284	2906	3135	3157	3132	3138	3065	3020	3531	3851	4047	4663	4922	33,24%
3	Huancavelica	2044	2151	2513	2446	2736	2785	3746	4095	4007	4477	4468	4769	4336	4169	103,94%
4	Apurímac	1664	1800	2016	2082	2347	2916	3693	4667	4883	4948	4788	4737	4182	4080	145,26%
5	Tacna	6458	5844	4045	3253	3698	3424	3382	3189	3476	3914	3713	3860	3520	4042	-37,42%
6	Tumbes	2687	2474	2357	2771	3698	3355	3635	3364	3514	3964	3578	3632	3417	3905	45,36%
7	Ayacucho	1949	2002	2152	2208	3317	3863	3830	4595	3981	4473	4409	4197	4101	3875	98,81%
8	Arequipa	2746	2769	2495	2568	3283	3619	3318	3413	3349	3629	3946	4209	3866	3857	40,44%
9	Lima	2496	2606	2552	2439	3218	3409	4092	4807	5008	4653	4161	4049	3716	3789	51,78%
10	Puno	1795	1893	1866	2199	2699	2946	3220	3255	3459	3729	3783	3934	3810	3763	109,69%
11	Piura	1538	1612	1592	1623	1798	2032	2105	2307	2296	2527	2454	2763	3474	3629	135,99%
12	Cusco	2520	2365	2371	2970	3301	3719	3818	3432	3255	3435	4231	4511	3535	3460	37,29%
13	Pasco	4682	3776	3624	3678	4214	3784	3976	3651	3892	4056	4480	4303	3683	3241	-30,77%
14	La Libertad	1835	1751	1858	1986	2374	2501	2681	2659	2705	2991	2795	2874	3091	3219	75,43%
15	Lambayeque	1666	1564	1719	1802	2033	2214	2537	2816	2639	2845	2454	2693	3005	3214	92,91%
16	Cajamarca	1671	1780	1652	1898	2140	2294	2481	2843	2870	3274	3491	3331	3154	3091	85,04%
17	Amazonas	1452	1524	1552	1783	2062	2038	2538	3324	2993	3207	3318	3468	3230	3058	110,67%
18	Junín	1871	1871	1689	1864	1959	2185	2524	2993	2890	2908	3117	3161	2755	2811	50,22%
19	Huánuco	1579	1585	1742	2028	2816	2662	2974	3406	3245	3510	3601	3375	2999	2787	76,54%
20	Madre de Dios	2237	2251	2297	2875	3137	3446	4410	4561	3503	4017	4471	3753	2740	2733	22,21%
21	Ica	2871	2620	2424	2341	2337	2714	2793	2612	2428	2734	2754	2756	2550	2498	-12,99%
22	Loreto	1480	1513	1580	1697	1938	1793	1903	2073	2374	2566	2443	2691	2727	2403	62,38%
23	San Martín	1416	1355	1300	1486	1935	2039	2109	2430	2288	2523	2686	2809	2382	2244	58,43%
24	Callao	2123	2195	2106	2562	2695	2352	2690	2911	2429	2489	2517	2653	2375	2152	1,40%
25	Ucayali	1806	1786	1773	1850	2405	1995	1954	2236	2337	2356	2414	2383	1977	1957	8,39%

Elaboración propia. / Fuente: MEF (2022b) (los datos fueron obtenidos de la Consulta Amigable del SIAF el 21/11/2022) y Minedu (2022c) / Nota: 1) El presupuesto promedio por alumno se calcula dividiendo el PIM de cada departamento entre el número de sus alumnos matriculados en II. EE. públicas de todos los niveles educativos según el Censo Educativo. 2) Por cada departamento se muestra una escala de tres colores para cada monto de presupuesto: rojo (bajo), naranja (medio) y verde (alto). 3. Los departamentos están ordenados de mayor a menor presupuesto para el año 2021.

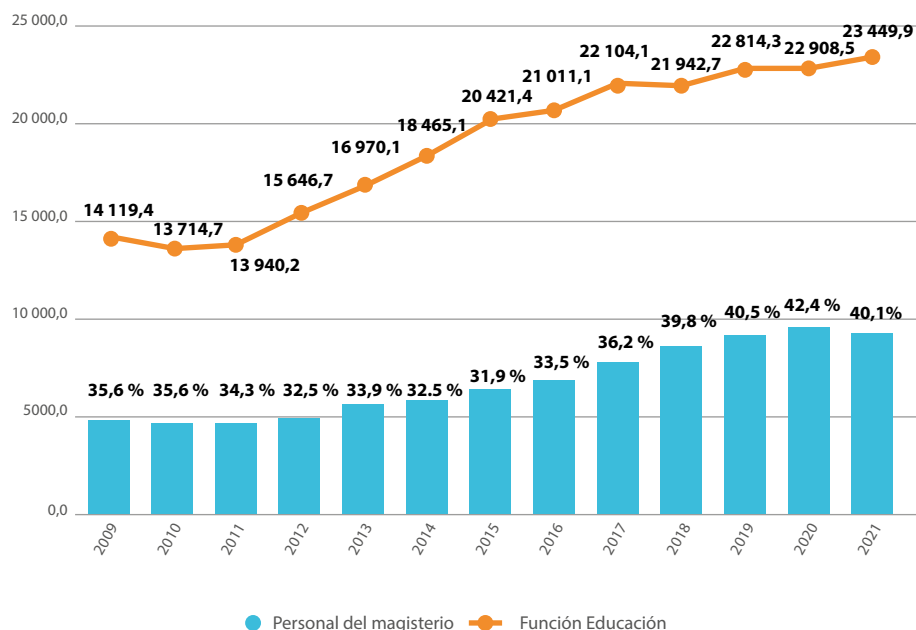
C. La importancia del presupuesto para docentes en el presupuesto de Educación

El presupuesto para los gastos del personal docente, especialmente para quienes se encuentran en el magisterio, resultan de gran importancia para explicar el crecimiento de los recursos en Educación en los últimos años. Ello debido a que la población docente de Educación Básica ha presentado un constante crecimiento. Asimismo, sus remuneraciones también han venido creciendo de manera sostenida. De este modo, la existencia de un mayor número de docentes con cada vez mayores remuneraciones ha requerido un incremento importante en las asignaciones presupuestales para Educación a lo largo de los últimos años.

Como se puede observar en la Figura 16, el presupuesto asignado al personal del magisterio ha presentado un crecimiento sostenido entre el 2009 y el 2021, a excepción de los años 2010, 2011 y 2021 en los que se produjo una leve caída. Asimismo, respecto al presupuesto de la función Educación, la participación porcentual de los recursos para el personal de magisterio también se ha incrementado, pues pasó de 35,6 % (S/ 5027 MM) en el 2009 a 40,1 % (S/ 9409,7 MM) en el 2021. En tanto, hasta el cierre de octubre de 2022, los recursos para el personal del magisterio representaban el 37,9 % del total de presupuesto asignado hasta dicho periodo.

Figura 16

Presupuesto (PIM) para gastos del personal magisterial respecto al presupuesto de la función Educación (2009-2021) (% y MM de soles constantes del 2007)

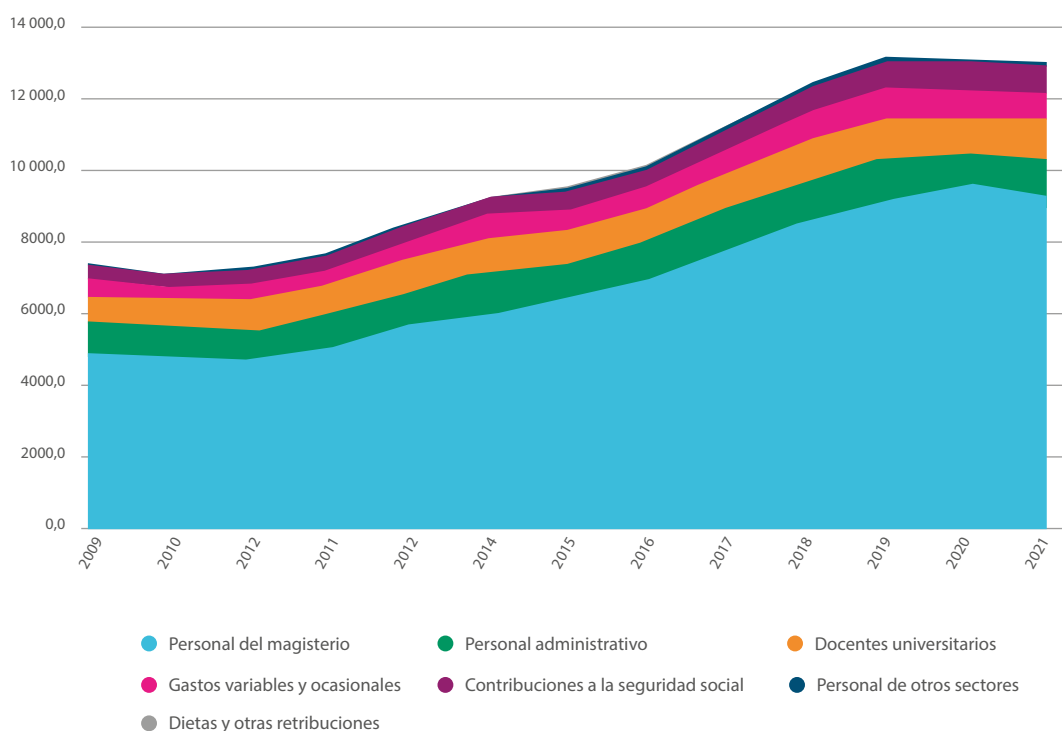


Elaboración propia. / Fuente: MEF (2022b). Los datos fueron obtenidos de la Consulta Amigable del SIAF el 21/11/2022.

Como se puede observar en la Figura 17, el presupuesto para gastos del personal magisterial representó el 67,11 % en el 2009 y 71,88 % en el 2021 con respecto al total de recursos asignados para gastos de personal y obligaciones sociales de Educación; le siguieron en importancia los gastos para el personal administrativo, que representaron 11,31 % en el 2009 y 8,11 % en el 2021; y luego los gastos para docentes universitarios, que pasaron de recibir el 8,83 % en el 2009 a 8,07 % en el 2021. Como se aprecia, la distribución porcentual entre estas categorías de gastos casi no ha variado en el periodo analizado.

Figura 17

Presupuesto (PIM) para gastos de personal y obligaciones sociales de la función Educación (2009-2021) (MM de soles constantes del 2007)



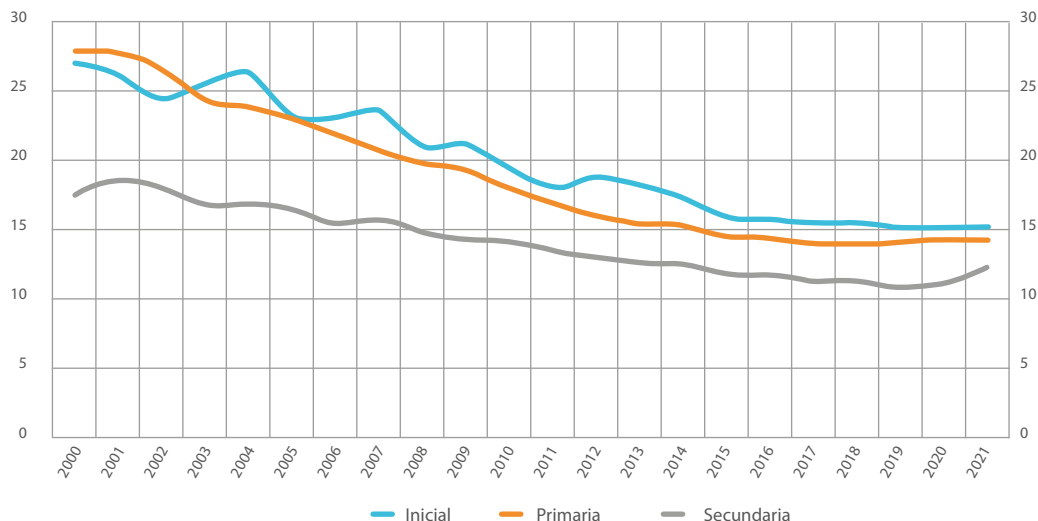
Elaboración propia. / Fuente: MEF (2022b). Los datos fueron obtenidos de la Consulta Amigable del SIAF el 21/11/2022.

El crecimiento presupuestal asignado para gastos del personal del magisterio es coherente con el aumento de la población docente en la Educación Básica Regular, que ha crecido a un mayor ritmo que la matrícula de estudiantes. En ese sentido, como se observa en la Figura 18, entre el 2000 al 2022 la ratio de alumnos por docente¹⁹ promedio en la Educación Básica Regular pasó de 27 a 15 en inicial, de 28 a 14 en primaria y de 17 a 12 en secundaria.

19. El indicador considera al número de docentes activos en aula según los resultados de los Censos Educativos realizados por el Minedu.

Figura 18

Ratio de alumnos por docente en la Educación Básica Regular de gestión pública (2000-2022)

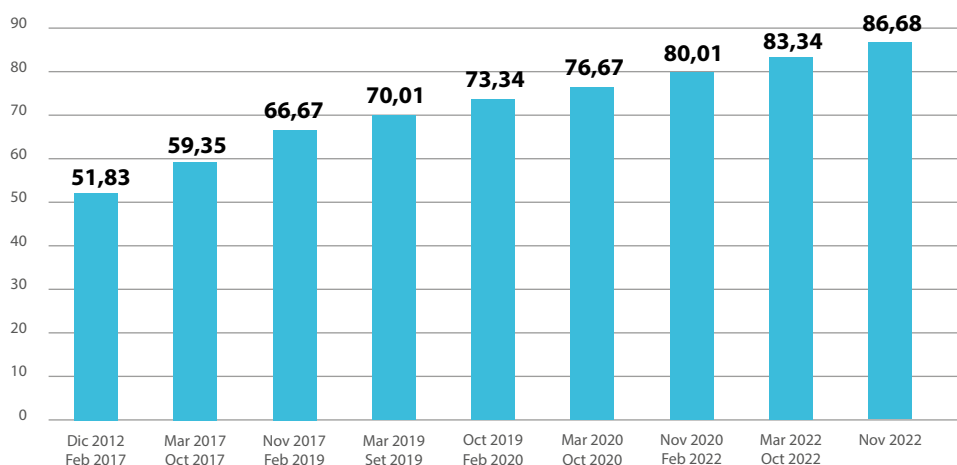


Elaboración propia. / Fuente: Minedu (2022a), basado en el Censo Educativo.
 Nota: En el año 2003 no se ejecutó el Censo Educativo correspondiente.

El crecimiento del presupuesto para gastos del personal del magisterio también se explica por el incremento de sus remuneraciones, especialmente en los últimos cinco años, que ha respondido al propósito de recuperar su capacidad adquisitiva y mejorar su calidad de vida. Como se observa en la Figura 19, la remuneración por hora de trabajo semanal-mensual de la primera escala de la carrera pública magisterial ha venido creciendo sostenidamente, desde un equivalente a S/ 51,83 (2012 a 2017) por hora de trabajo hasta S/ 86,68 en noviembre de 2022.

Figura 19

Incremento en la remuneración por hora de trabajo semanal-mensual de la Primera Escala Magisterial de la CPM (2012-2022)



Elaboración propia. / Fuente: Minedu (2022d)

d. El gasto público por alumno en los niveles y modalidades educativas

La asignación presupuestal en Educación según niveles y modalidades educativas pone en evidencia marcadas diferencias en el gasto por alumno. Según se puede observar en la Tabla 7, en el 2021 el más alto se dio en la Educación Básica Especial (S/ 7867), seguido por la Educación Universitaria (S/ 5994), la Educación Superior Tecnológica, Pedagógica y Artística (S/ 3701), la Educación Secundaria (S/ 3091), la Educación Inicial (S/ 2169), la Educación Primaria (S/ 2266), la Educación Básica Alternativa (S/ 1840), y la Educación Técnico-Productiva (S/ 1190).

En esta distribución llama la atención la diferencia entre la Educación Universitaria y la Educación Superior Tecnológica, Pedagógica y Artística²⁰. De igual modo, el menor gasto por alumno en la Educación Básica Alternativa y la Educación Técnico-Productiva podría reflejar una subvaloración de estas modalidades educativas; esta realidad, sumada a la inexistencia de la Educación Comunitaria en la estructura del presupuesto público, demuestra que la política de financiamiento público no ha considerado hasta ahora el reto de la educación a lo largo de la vida, que supone incluir a millones de jóvenes y adultos como beneficiarios de recursos y de oportunidades para seguir aprendiendo.

En los últimos 20 años, el gasto público por alumno en todos los niveles educativos ha presentado una clara tendencia al alza, especialmente hasta los años 2018 y 2019. No obstante, las brechas entre los distintos niveles y modalidades se han ampliado, ya que el incremento ha sido mayor para aquellos niveles educativos que en el 2001 ya tenían un mayor gasto por alumno.

Como se puede observar en la Tabla 7, entre el 2001 y el 2020 el mayor crecimiento del gasto público por alumno nominalmente lo ha tenido la Educación Básica Especial, seguido por la Educación Universitaria, la Educación Superior Tecnológica, Pedagógica y Artística, la Educación Secundaria, la Educación Primaria, la Educación Inicial, la Educación Básica Alternativa, y por último la Educación Técnico-Productiva. Como se puede ver, la brecha entre la Educación Universitaria y la Educación Tecnológica, Pedagógica y Artística creció, al igual que la brecha entre la Educación Básica Especial y la Educación Técnico-Productiva. Estas diferencias y variaciones no están asociadas a estudios del costo por alumno de cada uno de estos servicios educativos.

20. Debido a que las carreras de Educación Superior Tecnológica requieren de una importante dotación de equipamiento, laboratorios y recursos educativos en general, se esperaría que el gasto por alumno en dicho nivel educativo sea similar o incluso mayor que en la Educación Universitaria.



Tabla 7

Gasto público en Educación por alumno, según niveles y modalidades educativas (2001-2021) (en soles constantes del 2007)

Nivel	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Inicial	673	794	834	744	778	854	900	1061	1224	1245	1309	1573	1783	2066	2312	2104	2318	2239	2339	2134	2169
Primaria	673	734	794	844	910	948	1051	1356	1449	1448	1450	1632	1932	2136	2251	2096	2250	2212	2259	2116	2266
Secundaria	933	1041	1110	1172	1306	1268	1287	1474	1659	1707	1619	1973	2038	2499	2932	2995	3171	3130	3214	3059	3091
Educación Básica Regular	727	1043	981	903	1226	1337	1136	1463	2618	2481	2234	1663	1514	1831	1721	1533	1435	1601	1674	1721	1840
Educación Básica Especial	2638	2897	3056	3084	3447	3561	4299	4676	4287	3984	5288	5832	6986	7545	7192	7301	7029	7622	7368	7778	7867
Técnico-Productiva	657	704	757	751	876	861	973	1087	1264	1155	1007	1209	1244	1482	1241	1245	1135	1472	1428	1348	1190
Superior Tecnológica Pedagógica y Artística	1159	1274	1422	1617	1784	1767	1856	2253	2650	2840	2121	3065	3592	3731	5127	5481	3816	4468	4234	4004	3701
Superior Universitaria	2468	2563	2957	3088	3217	3064	3169	3674	3673	4645	4670	5061	5669	6468	7744	7144	5540	5898	7719	6058	5994

Fuente: Minedu (2022a) y Minedu (2022c) / Nota: 1) "El gasto público en Educación por alumno resulta de dividir el gasto público en un cierto nivel educativo, luego de excluir las transferencias a hogares no gastadas en II. EE., entre el número de alumnos matriculados en instituciones educativas públicas del mismo nivel educativo tomado del Censo Educativo" (Minedu, 2022c). 2) Por nivel educativo se muestra una escala de tres colores para cada monto de presupuesto: rojo (bajo), naranja (medio) y verde (alto).

Conclusiones de la sección: asignación del presupuesto

En la última década, el MEF, que cuenta con una gran discrecionalidad en la asignación presupuestal, ha venido introduciendo paulatinamente el enfoque de presupuesto para resultados. Sin embargo, gran parte de la programación es inercial, y aún existen grandes desafíos para mejorar la pertinencia territorial y equidad en la distribución de los recursos. Ante la limitada disponibilidad de fondos, por lo general prima la búsqueda de eficiencia.

Si bien se ha dispuesto de mayor presupuesto, las prioridades en la distribución de recursos no han variado significativamente. La asignación más importante corresponde al programa presupuestal de logros de aprendizaje en la Educación Básica Regular, que se encuentra a cargo de los Gobiernos regionales; la partida de gasto más grande en este programa corresponde al pago de los docentes del magisterio, la cual ha venido creciendo sostenidamente.

El gasto público por alumno se distribuye de manera desigual entre los departamentos, lo cual probablemente se relaciona con la ratio de alumnos por docente; no existen cálculos de costos diferenciados por territorios y por tipos de servicios educativos, por lo que no es posible determinar y comparar las brechas de financiamiento.

Según niveles y modalidades educativas, el gasto público por alumno evidencia una mayor asignación a la Educación Superior Universitaria, así como una menor asignación a la Educación Básica Alternativa y la Educación Técnico-Productiva; aunque todos estos tipos de servicios han venido recibiendo mayores recursos, las brechas entre ellos también han crecido, en perjuicio de las modalidades que atienden a jóvenes y adultos. Esto último, sumado a la exclusión presupuestal de la Educación Comunitaria, plantea un desafío financiero a la política de Educación para todos a lo largo de la vida, que hasta el presente no parece haber sido tomada en cuenta para la asignación presupuestal.

Para resolver los problemas de pertinencia y equidad en la asignación del Presupuesto en Educación es necesario diseñar e implementar un proceso presupuestal basado en los costos de las necesidades diferenciadas de los estudiantes y de las II. EE., considerando los niveles educativos y los distintos contextos territoriales, en el marco de la descentralización y de la autonomía de las instituciones.

3. Calidad del gasto de Educación²¹

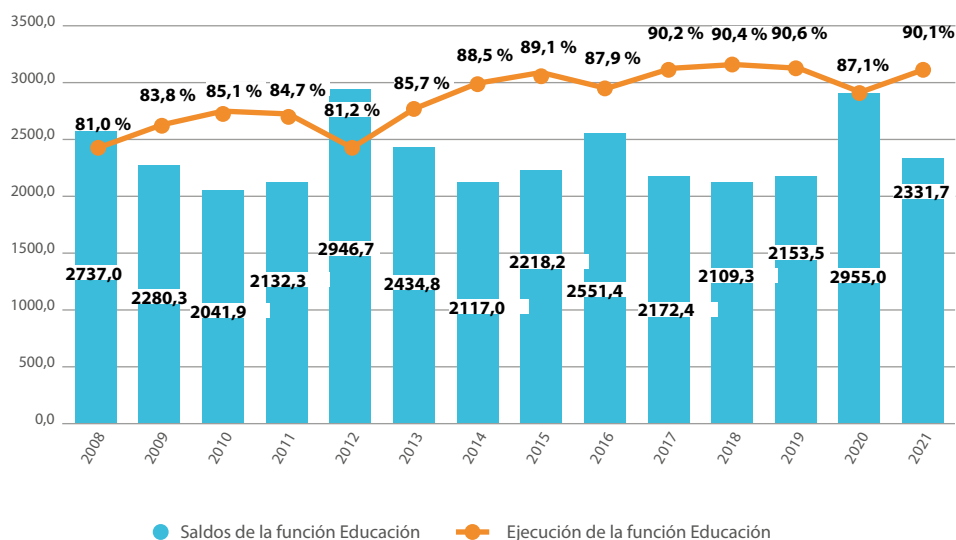
a. Ejecución y saldos presupuestales de Educación

La ejecución presupuestal de la función Educación pasó de registrar 81 % en el 2008 a 90,1 % en el 2021 (ver Figura 20), lo cual refleja una mejora importante. Los niveles de ejecución presupuestal en este periodo presentan una tendencia positiva con caídas en algunos años, mientras que el nivel más alto se dio en el 2019 (90,6 %).

En ese sentido, debido a que el presupuesto anual para Educación ha venido creciendo, pero también los niveles de ejecución, los montos de los saldos presupuestales presentan variaciones, pero no una tendencia determinada. Así, mientras que en el 2008 el saldo fue de S/ 2737,0 MM, en el 2021 alcanzó los S/ 2331,7 MM.

Figura 20

Ejecución (% devengado) y saldos presupuestales de la función Educación (2008-2021) (MM de soles constantes de 2007)



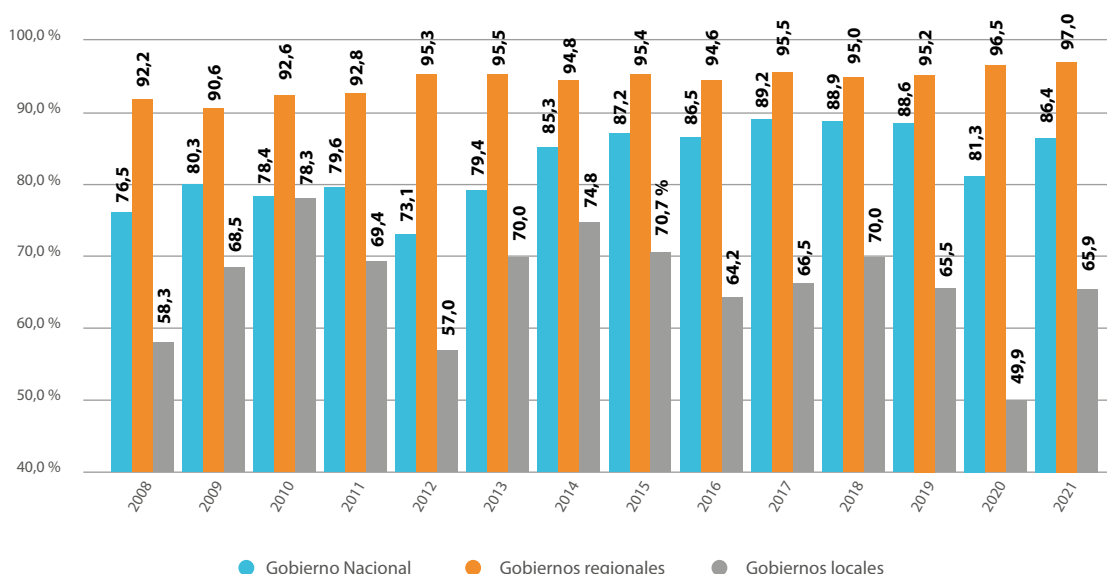
Elaboración propia. / Fuente: MEF (2022b). Los datos fueron obtenidos de la Consulta Amigable del SIAF el 21/11/2022.

21. Tomando como base la definición de calidad de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco, 2007), un sistema de financiamiento de calidad en Educación debe reunir las siguientes condiciones: "ser relevante para las personas y sus comunidades; ser pertinente a las características de las personas y sus territorios; ser equitativo para garantizar plenamente el derecho a la educación; ser eficaz en el cumplimiento de sus objetivos y eficiente en el uso de los recursos" (CNE, 2021a). En ese sentido, en función a la disponibilidad de información, en este caso se analizan variables disponibles como ejecución presupuestal, eficiencia de gasto y equidad del gasto.

La ejecución presupuestal según nivel de gobierno pone en evidencia que entre el 2008 y 2021 los Gobiernos regionales han ejecutado una mayor parte de sus recursos, mientras que los Gobiernos locales son los que presentaron menor ejecución. Como se observa en la Figura 21, en este periodo la ejecución de recursos por parte de los Gobiernos regionales osciló entre un mínimo de 90,6 % (2009) y un máximo de 97 % (2021); en el caso del Gobierno nacional fluctuó entre un mínimo de 73,1 % (2012) y un máximo de 89,2 % (2017); y en los Gobiernos locales la ejecución más baja fue de 49,9 % en 2020 y la más alta de 78,3 % en 2010.

En buena parte, los altos niveles de ejecución de los Gobiernos regionales se deben a que el pago de docentes del magisterio se encuentra a su cargo. Por ejemplo, para el 2021 esta partida representó el 65 % de su presupuesto; es un gasto que se ejecuta sin mayores contratiempos ni requiere de gran capacidad de gestión. En tanto, los niveles de ejecución de los Gobiernos locales y el Gobierno nacional presentan mayores dificultades, pues una importante proporción de sus presupuestos están destinados a gastos de inversión en bienes de capital. Por ejemplo, para el 2021 el presupuesto de la función Educación para la adquisición de activos no financieros de los Gobiernos locales representó el 99,42 %. Los Gobiernos locales, seguidos por el Gobierno nacional, cuentan con una mayor proporción de recursos que tienen que ejecutarse en el marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte.pe), que conlleva procesos de gestión más complejos, que dan lugar a menores niveles de ejecución presupuestal en comparación con los Gobiernos regionales.

Figura 21
Ejecución presupuestal (% devengado) de la función Educación según nivel de Gobierno (2008-2021)

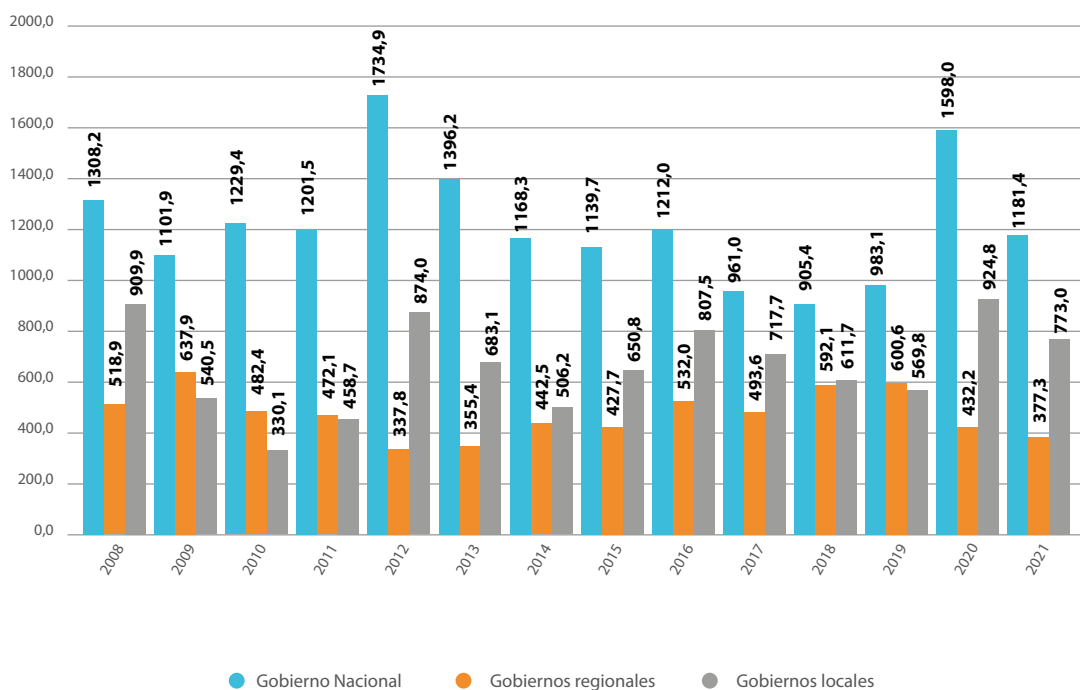


Elaboración propia. / Fuente: MEF (2022b). Los datos fueron obtenidos de la Consulta Amigable del SIAF el 21/11/2022.

En concordancia con los niveles de ejecución presupuestal y la cantidad de recursos que maneja cada nivel de Gobierno en Educación, se observa que el Gobierno nacional es el que presenta mayores saldos, seguido de los Gobiernos locales. Tal como se evidencia en la Figura 22, entre el 2008 y el 2021 los saldos presupuestales del Gobierno nacional oscilaron entre un mínimo de S/ 905,4 MM en el 2018 y un máximo de S/ 1734,9 MM en el 2012. Los Gobiernos locales tuvieron saldos que fluctuaron entre un mínimo de S/ 330,1 MM (2010) y un máximo de S/ 924,8 MM (2020). Por su parte, los Gobiernos regionales presentaron saldos que fueron desde un mínimo de S/ 337,8 MM (año 2012) hasta un máximo de S/ 637,9 MM (año 2009).

Figura 22

Saldo presupuestales de la función Educación (2008-2021)
(MM de soles constantes de 2007)



Elaboración propia. / Fuente: MEF (2022b). Los datos fueron obtenidos de la Consulta Amigable del SIAF el 21/11/2022.

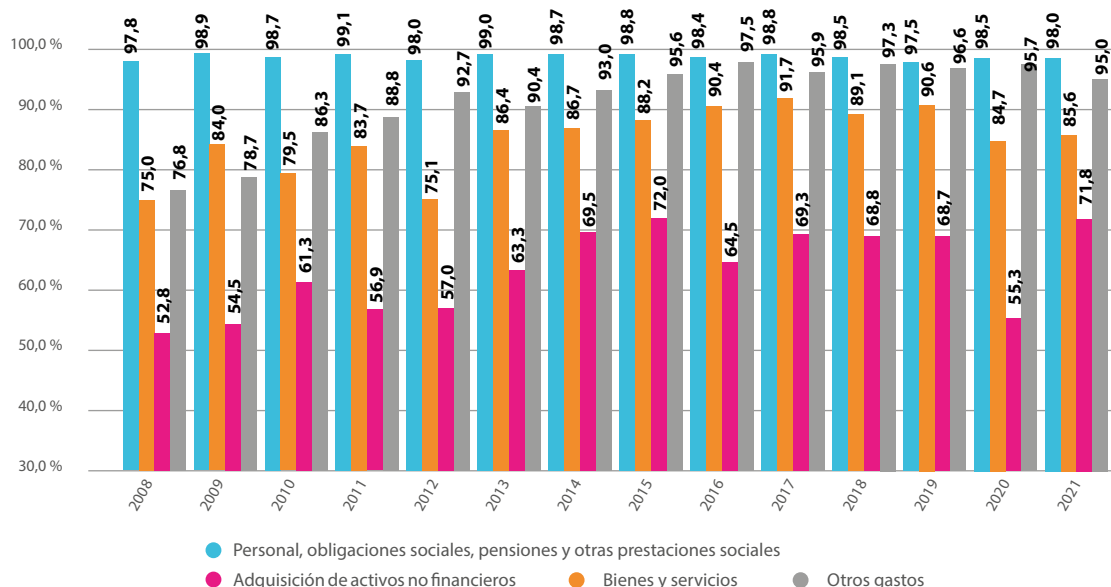
Aun cuando los niveles de ejecución presupuestal de los Gobiernos regionales son consistentemente más altos, actores de los Gobiernos regionales, DRE y UGEL consultados para este análisis indicaron que existen saldos sin ejecutar, debido a que se emiten normativas nacionales poco flexibles que impiden que los procesos administrativos correspondientes se concreten oportunamente. Asimismo, dijeron que generalmente se habilita la ejecución de saldos presupuestales luego de evaluar el cumplimiento de metas en noviembre, por lo que queda poco tiempo para gestionar esos recursos.

De igual modo, el Censo DRE y UGEL del 2020 (Minedu, 2022d) evidenció que —según la percepción de los encuestados— los principales problemas que afectan la ejecución presupuestal están referidos a que los presupuestos están restringidos por techos históricos, la asignación presupuestal es insuficiente, las transferencias no son oportunas, no existe capacidad operativa por parte del personal, y los programas de presupuestos por resultados con altos financiamientos que no se ejecutan en su totalidad no permiten que los saldos puedan moverse a otras partidas.

Por otro lado, al analizar la ejecución presupuestal según el tipo de gasto (genérica de gasto), se observa que el presupuesto para gastos de personal, obligaciones sociales, pensiones y otras prestaciones sociales presenta los niveles más altos de ejecución; la gestión de estos recursos no presenta problemas, pues depende de pagos y transferencias periódicas ya pauteadas. Por el contrario, los niveles más bajos de ejecución se presentan en el rubro de adquisición de activos no financieros, debido a que los ciclos de inversión pública resultan tener mayores complejidades para la gestión, requieren de altas capacidades y buenas condiciones en el mercado de proveedores.

De acuerdo con la Figura 23, entre el 2008 y el 2021 la ejecución presupuestal de los gastos de personal, obligaciones sociales, pensiones y otras prestaciones sociales fluctuó entre un mínimo de 97,5 % en el 2019 y un máximo de 99,1 % en el 2011. Por su parte, la ejecución presupuestal de los gastos para adquisición y contratación de bienes y servicios estuvo entre 75,0 % (2008) y 91,7 % (2017); y la ejecución de los gastos para la adquisición de activos no financieros osciló entre un mínimo de 52,8 % (2008) y un máximo de 72 % (2015).

Figura 23
Ejecución presupuestal (% devengado) de la función Educación según genérica de gasto (2008-2021)



Elaboración propia. / Fuente: MEF (2022b). Los datos fueron obtenidos de la Consulta Amigable del SIAF el 21/11/2022.

En concordancia con los volúmenes de recursos y niveles de ejecución presupuestal, como se puede observar en la Figura 24, el rubro de adquisición de activos no financieros presentó saldos muy superiores a los otros; el mayor saldo se fue en el 2020 y alcanzó los 2240,1 MM . La adquisición y contratación de bienes y servicios mantuvo saldos que fluctuaron entre S/ 268,5 MM (año 2009) y S/ 562,6 MM (año 2012), mientras que los gastos de personal, obligaciones sociales, pensiones y otras prestaciones sociales tuvieron un saldo mínimo de S/ 69,1 MM (año 2011) y un saldo máximo de S/ 334,1 MM (año 2019).

Figura 24

Saldos presupuestales de la función Educación según genérica de gasto (2008-2021)
(MM de soles constantes de 2007)



Elaboración propia. / Fuente: MEF (2022b). Los datos fueron obtenidos de la Consulta Amigable del SIAF el 21/11/2022.

Finalmente, si se observa la ejecución presupuestal de la función Educación según los departamentos donde se destinan los recursos, se evidencia para el 2021 una ejecución superior al 90 % en dieciocho departamentos del país. En comparación con el 2008, aunque han habido fluctuaciones, se observa una clara tendencia al alza en los niveles de ejecución presupuestal, lo cual es positivo si se considera que los presupuestos departamentales también han crecido. Es decir, en general, se ha contado con mayor presupuesto, pero también se ha logrado ejecutar una mayor proporción de este.

Como se puede observar en la Tabla 8, para el 2021 los cinco departamentos con mejor desempeño en la ejecución de sus presupuestos fueron Madre de Dios, Moquegua, Loreto, Amazonas y Ucayali. En tanto, los cinco departamentos con peores desempeños fueron Piura, Áncash, Lambayeque, Tumbes y Callao. Entre 2008 y 2021, como se puede apreciar, algunos departamentos mejoraron más que los otros en sus niveles de ejecución presupuestal: Tacna, Pasco, Moquegua, Áncash y Ucayali.



Tabla 8 Porcentaje de ejecución presupuestal de la función Educación, según departamentos (2008-2021)

N.º	Región	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
1	Madre de Dios	83 %	80 %	83 %	85 %	77 %	90 %	84 %	88 %	84 %	89 %	93 %	90 %	97 %	97 %
2	Moquegua	75 %	66 %	63 %	50 %	67 %	69 %	82 %	71 %	77 %	90 %	87 %	93 %	94 %	97 %
3	Loreto	91 %	89 %	89 %	90 %	92 %	91 %	96 %	96 %	91 %	92 %	97 %	94 %	91 %	96 %
4	Amazonas	87 %	94 %	94 %	91 %	91 %	96 %	94 %	96 %	94 %	96 %	92 %	93 %	95 %	96 %
5	Ucayali	79 %	83 %	89 %	87 %	84 %	88 %	88 %	91 %	86 %	94 %	91 %	94 %	95 %	95 %
6	Puno	90 %	92 %	91 %	92 %	80 %	85 %	90 %	90 %	91 %	93 %	94 %	95 %	94 %	94 %
7	Huancavelica	80 %	79 %	80 %	81 %	80 %	90 %	91 %	87 %	91 %	94 %	91 %	96 %	90 %	94 %
8	Huánuco	85 %	91 %	85 %	88 %	84 %	86 %	93 %	87 %	89 %	87 %	91 %	93 %	94 %	94 %
9	San Martín	92 %	96 %	95 %	93 %	77 %	88 %	93 %	93 %	90 %	93 %	88 %	92 %	96 %	94 %
10	Ayacucho	84 %	89 %	83 %	85 %	70 %	83 %	85 %	84 %	82 %	84 %	91 %	91 %	89 %	93 %
11	Tacna	64 %	59 %	82 %	83 %	82 %	89 %	94 %	84 %	88 %	90 %	85 %	92 %	90 %	93 %
12	Pasco	69 %	65 %	70 %	69 %	68 %	87 %	84 %	88 %	83 %	82 %	83 %	87 %	89 %	93 %
13	Junín	79 %	86 %	90 %	89 %	82 %	89 %	85 %	86 %	90 %	93 %	91 %	92 %	95 %	93 %
14	Cajamarca	82 %	83 %	89 %	84 %	84 %	85 %	88 %	88 %	84 %	87 %	89 %	91 %	91 %	92 %
15	Arequipa	83 %	88 %	90 %	90 %	78 %	84 %	85 %	87 %	86 %	92 %	91 %	90 %	88 %	91 %
16	Ica	79 %	80 %	82 %	89 %	83 %	77 %	86 %	93 %	88 %	93 %	93 %	93 %	94 %	91 %
17	Apurímac	89 %	88 %	85 %	89 %	85 %	80 %	82 %	75 %	80 %	77 %	83 %	92 %	92 %	91 %
18	Lima	82 %	87 %	86 %	88 %	83 %	92 %	94 %	94 %	91 %	93 %	92 %	92 %	89 %	91 %
19	La Libertad	88 %	89 %	83 %	83 %	82 %	84 %	90 %	87 %	89 %	85 %	90 %	87 %	82 %	89 %
20	Cusco	81 %	75 %	78 %	72 %	67 %	70 %	74 %	84 %	85 %	85 %	84 %	83 %	89 %	88 %
21	Tumbes	80 %	92 %	94 %	84 %	86 %	89 %	94 %	91 %	81 %	90 %	91 %	87 %	81 %	87 %
22	Callao	78 %	86 %	88 %	83 %	94 %	90 %	86 %	92 %	92 %	93 %	93 %	87 %	88 %	87 %
23	Lambayeque	91 %	95 %	92 %	88 %	87 %	87 %	82 %	83 %	85 %	88 %	89 %	88 %	75 %	84 %
24	Áncash	67 %	69 %	76 %	74 %	83 %	76 %	81 %	81 %	81 %	88 %	86 %	85 %	68 %	83 %
25	Piura	80 %	84 %	86 %	90 %	83 %	85 %	89 %	89 %	86 %	92 %	91 %	86 %	70 %	82 %

Elaboración propia. / Fuente: MEF (2022b). Los datos fueron obtenidos de la Consulta Amigable del SIAF el 21/11/2022. / Nota: 1) Se muestra una escala de tres colores para según el nivel de ejecución presupuestal: rojo (bajo), naranja (medio) y verde (alto). 2) Los departamentos están ordenados de mayor a menor nivel de ejecución para el año 2021.

Por otro lado, se observa que los departamentos que mayores presupuestos manejan y atienden a mayor cantidad de estudiantes son los que mayores saldos presentan. En ese sentido, conviene comparar los promedios de saldos por cada estudiante matriculado en II. EE. públicas del departamento; según se puede observar en la Tabla 9, los cinco departamentos con menores saldos presupuestales promedios por estudiante en el 2021 fueron Ucayali (S/ 90), Madre de Dios (S/ 92), Loreto (S/ 97), Amazonas (S/ 128) y San Martín (S/ 132), que también se encuentran entre los departamentos que reciben la menor asignación de presupuesto por alumno matriculado.

En tanto, los cinco departamentos donde se presentaron los mayores saldos de presupuesto promedio por estudiante en el 2021 son Áncash (S/ 855), Piura (S/ 646), Lambayeque (S/ 525), Tumbes (S/ 494) y Cusco (S/ 428), que se encuentran entre los departamentos a los que se les asigna mayor presupuesto por alumno matriculado, lo que denota una menor eficiencia en la ejecución presupuestal.

En la Tabla 9 se aprecia que la mayoría de los departamentos (19) ha logrado reducir los saldos presupuestales promedio por estudiante, comparando el año 2021 con el 2008; los que presentaron una mayor reducción fueron Tacna, Pasco, Moquegua, Ica y Áncash. Por el contrario, los departamentos que presentaron un incremento en los saldos por estudiante en relación con el 2008 fueron Lambayeque, Piura, Apurímac, La Libertad, San Martín y Puno.



Tabla 9 Saldo presupuestal promedio de la función Educación por cada alumno matriculado en el sistema educativo, según departamentos (en soles constantes de 2007) (2008-2021)

N.º	Región	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Crecimiento 2008-2021
1	Ucayali	370	310	194	246	384	244	240	211	336	151	224	135	103	90	-75,62 %
2	Madre de Dios	381	449	380	419	708	340	705	536	571	440	301	373	91	92	-75,70 %
3	Loreto	139	174	173	174	156	165	82	81	223	213	80	155	248	97	-30,27 %
4	Amazonas	183	87	93	159	183	78	140	128	167	144	280	237	166	128	-30,00 %
5	San Martín	106	57	69	110	441	253	145	181	239	169	333	230	99	132	24,41 %
6	Huánuco	233	138	258	252	451	369	203	455	355	451	332	246	167	161	-30,66 %
7	Moquegua	1367	1508	2065	2878	1561	1642	862	1598	1363	566	710	384	320	167	-87,76 %
8	Puno	183	152	166	177	532	431	319	313	313	280	219	205	216	209	13,83 %
9	Junín	396	270	175	210	346	244	368	415	279	217	284	237	137	210	-46,97 %
10	Ica	613	523	446	246	396	635	405	187	283	202	205	186	161	229	-62,58 %
11	Huancavelica	408	448	494	456	546	269	330	521	367	254	385	214	413	238	-41,65 %
12	Pasco	1468	1305	1103	1123	1364	503	656	443	657	735	780	568	417	239	-83,74 %
13	Cajamarca	307	309	174	295	334	349	299	348	456	410	398	313	277	257	-16,31 %
14	Ayacucho	309	220	359	338	994	642	588	752	706	706	398	380	472	278	-39,91 %
15	Callao	462	314	249	445	154	239	378	219	190	171	177	352	278	278	-10,02 %
16	Tacna	2357	2377	710	558	662	372	201	515	422	383	566	322	354	301	-87,25 %
17	Arequipa	455	336	247	254	709	583	494	446	481	293	348	427	445	351	-22,86 %
18	Lima	458	328	348	283	558	278	262	279	474	339	326	311	398	357	-22,08 %
19	La Libertad	223	187	313	345	436	411	267	335	304	441	268	361	555	372	66,96 %
20	Apurímac	182	218	310	223	357	579	659	1188	953	1119	798	368	328	381	108,88 %
21	Cusco	481	583	522	838	1103	1103	995	565	503	520	657	745	402	428	-11,10 %
22	Tumbes	532	195	143	438	514	381	202	295	651	379	314	465	639	494	-7,19 %
23	Lambayeque	145	77	132	208	263	283	454	478	389	353	269	336	757	525	262,59 %
24	Piura	306	255	217	166	299	307	236	251	316	191	220	380	1037	646	110,86 %
25	Áncash	1203	1031	701	824	551	737	589	596	575	407	525	610	1483	855	-28,95 %

Fuente: MEF (2022b) (los datos fueron obtenidos de la Consulta Amigable del SIAF el 21/11/2022) y Minedu (2022c) / Nota: 1) El saldo presupuestal promedio de la función Educación por alumno se calcula dividiendo el saldo presupuestal (PIM menos Devengado) de cada departamento entre el número de sus alumnos matriculados en II. EE. públicas de todos los niveles educativos tomado del Censo Educativo. 2) Comparando el conjunto de departamentos, se presenta una escala de tres colores para los saldos presupuestales: rojo (bajo), naranja (medio) y verde (alto). 3) Los departamentos están ordenadas de menor a mayor saldo presupuestal para el año 2021.

Costos de la corrupción en el sector Educación

Más allá de los niveles de ejecución presupuestal y los saldos sin ejecutar, la corrupción también involucra montos importantes que perjudican la eficiencia en el uso de los recursos, así como el logro de los resultados buscados. Según Shack, Pérez y Portugal (2020), se calcula que el perjuicio económico extrapolado en la función Educación entre el 2017 y el 2018 habría sido de S/ 1 650 930 511; este ha sido el segundo sector con el monto más alto. El perjuicio económico extrapolado atribuido a los gobiernos subnacionales por la corrupción en el sector Educación en el 2019 representó el 15,6 % del presupuesto ejecutado, lo cual equivale a S/ 1 749 059 489. Asimismo, según Shack, Pérez y Portugal (2021) en el 2020 el sector Educación volvió a ser el segundo sector con la mayor incidencia por corrupción e inconducta funcional, pues el perjuicio extrapolado sería de S/ 1546,7 MM con una incidencia del 14,5 % del presupuesto asignado, ligeramente menor que en el 2019.

b. Eficiencia del gasto de Educación

Además de conocer la ejecución presupuestal y el uso de los recursos públicos disponibles para Educación, es necesario analizar la eficiencia en el uso de los recursos; es decir, determinar en qué medida el sistema educativo transforma los insumos en productos (resultados). A continuación, se presenta información de tres estudios que dan cuenta del nivel de eficiencia del gasto público en el sistema educativo peruano²².

El primero, realizado por Grigoli (2014, citado por Kudó y Ñopo, 2018), considera la matrícula como resultado educativo y concluye que el gasto en el Perú es relativamente eficiente²³, ya que solo podría incorporar entre 8 % a 10 % de estudiantes adicionales manteniendo las condiciones de calidad actuales

22. Es importante que futuros estudios sobre la eficiencia del gasto en Educación consideren que las familias financian una parte de los costos y, por lo tanto, la eficiencia del gasto público podría estar sobreestimada. Un antiguo estudio de Saavedra (2002) mostró que las familias aportaban una tercera parte del costo total en las escuelas públicas. De igual manera, Guadalupe, León, Rodríguez y Vargas (2017) estimaron que el 30 % del gasto nacional en Educación Básica es financiado por las familias.

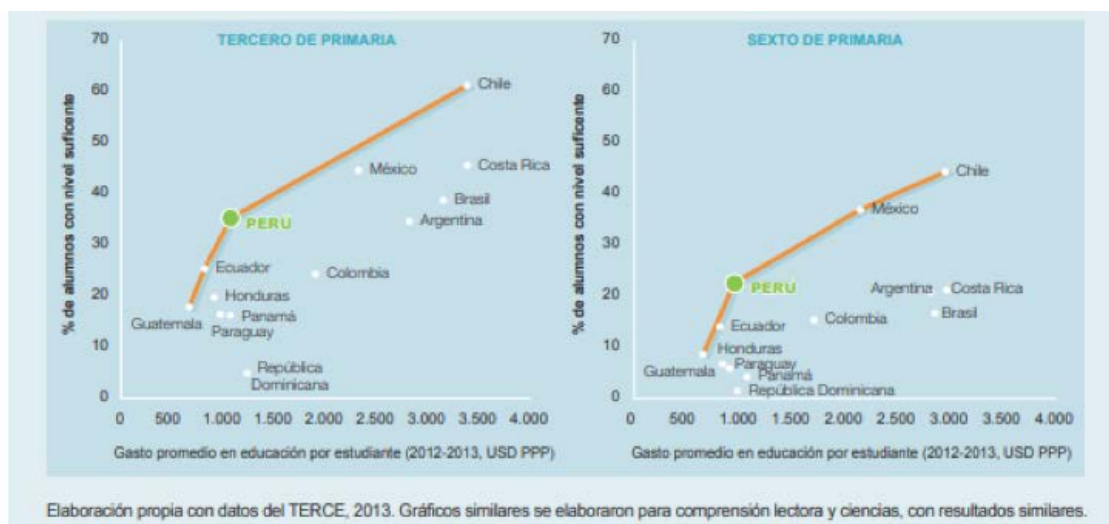
23. El estudio analiza el gasto en Educación (insumos) y la cobertura de la matrícula (resultados) de 89 países (entre países desarrollados y en desarrollo) durante el periodo 2000-2010. Con el objetivo de abordar factores exógenos que afectan la variable de resultado los países analizados fueron agrupados según su nivel de ingresos: un grupo de "ingresos altos" y otro grupo de "ingresos más bajos".

y sin aumentar el gasto público. En contraste, los 89 países analizados en promedio podrían aumentar en 23 % la matrícula con su actual presupuesto y sin variar sus condiciones de calidad²⁴.

Por otra parte, Kudó y Ñopo (2018) también concluyeron que el sistema escolar público peruano se encontraba en el límite superior de la eficiencia del gasto, tomando como resultado el rendimiento de los estudiantes en las pruebas de matemáticas para tercero y sexto de primaria del Tercer Estudio Comparativo Regional y Explicativo (Terce) 2013²⁵. Como se puede apreciar en la Figura 25, el Perú lograba mejores resultados de aprendizaje que otros países que realizaban un gasto promedio por estudiantes similar o mayor al peruano²⁶.

Figura 25

Frontera de eficiencia del gasto público en Educación en resultados en matemática (Terce, 2013)



Fuente: Kudó y Ñopo (2018).

24. El Perú logra más cobertura de secundaria que la mayoría de los países de América Latina, pese a contar con menos presupuesto público. Una hipótesis por explorar es que el aporte económico de las familias en el país posiblemente es mayor que en otros países. También habría que comparar la calidad de la infraestructura y de los insumos, así como la remuneración de los docentes, ya que lograr más matrícula en condiciones precarias puede ser eficiente, pero no eficaz ni justo.

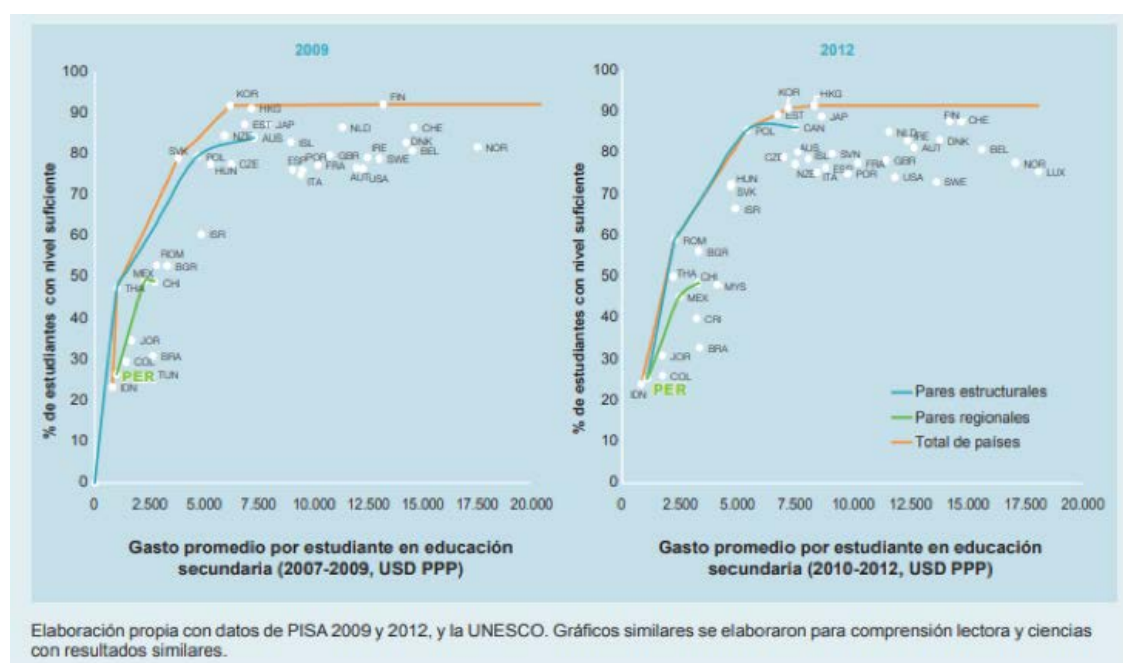
25. El estudio utiliza una muestra de 13 países latinoamericanos que participaron en las pruebas TERCE de 2013 y usa la metodología del Data Envelopment Analysis.

26. Los resultados presentados recientemente por Unesco (2021) del ERCE (2019) muestran una mejora de los estudiantes peruanos en comparación con los demás países de la región. Esto abre la interrogante acerca de cómo el Perú puede lograr mejores resultados que otros países con uno de los gastos promedio por alumno más bajos. Una hipótesis refiere al aporte económico de los padres de familia en la educación privada y pública; es preciso tomar en cuenta que los resultados de aprendizaje en la educación privada suben los promedios del Perú y su educación no es financiada por el presupuesto público.

Los mismos autores (Kudó y Ñopo, 2018) llegaron a igual conclusión analizando los resultados de la prueba del PISA aplicada en los años 2009 y 2012, comparando el bajo gasto público por estudiante y los resultados de los alumnos peruanos de 15 años con los datos de otros países participantes en PISA (ver la Figura 26)²⁷: en el Perú, era muy poco lo que podía aumentar el porcentaje de estudiantes con nivel de rendimiento suficiente en la prueba, si se mantenía el gasto promedio por estudiante. Es decir, el sistema escolar peruano estaba en la frontera de la eficiencia y solo se podían mejorar los resultados con un aumento considerable de la inversión.

Figura 26

Frontera de eficiencia del mundo y de pares latinoamericanos en matemáticas (PISA)



Fuente: Kudó y Ñopo (2018).

En contraste con lo anterior, un estudio del BID, editado por Izquierdo, Pessino y Vuletin (2018), en el que se analizó la eficiencia del gasto público en países de América Latina y el Caribe a partir de la puntuación en la prueba de Ciencias de PISA 2015 (producto) concluyó que el 98 % de las escuelas peruanas eran ineficientes en el uso de determinados insumos (la razón docente/alumnos, computadoras y estatus socioeconómico de las familias)²⁸; porcentaje que es superior al promedio de los países de la región y de la OCDE.²⁹

27 Los países con los que se realizó la comparación fueron Canadá, Australia, Tailandia, Polonia, Rumania y Malasia, así como países pares de la región: Brasil, Colombia, México y Chile.

28. Según los autores, “la razón docente/alumnos puede considerarse un indicador aproximado de la cantidad de recursos humanos (maestros); el número de computadoras por alumno (en una clase representativa en cada escuela) se utiliza como una medida indirecta de las instalaciones escolares, y el estatus socioeconómico es un control por los antecedentes del alumno” (Izquierdo, Pessino y Vuletin, 2018).

29. Los productos e insumos escolares se utilizaron para identificar escuelas ineficientes (por debajo del umbral, es decir, que podrían organizar y utilizar sus insumos de manera más eficiente); escuelas eficientes (en el umbral, es decir, se sitúan en la frontera); y escuelas muy eficientes (por encima de la frontera, es decir, son muy eficientes dados los insumos) (Izquierdo, Pessino y Vuletin, 2018).

Asimismo, siguiendo dicho estudio, las escuelas de América Latina y el Caribe podrían mejorar en un 17,3 % su productividad reorganizando sus insumos sin tener que aumentarlos, mientras que el Perú podría mejorar su nivel de eficiencia en 22 %. En tanto, Vietnam y Japón solo podrían mejorar su eficiencia en 5 % y 9 %, respectivamente (Izquierdo, Pessino y Vuletin, 2018).

Los resultados aparentemente contradictorios de los dos estudios que midieron la eficiencia del gasto en función de los puntajes de los estudiantes en evaluaciones internacionales, sugieren que la educación peruana lograba casi el máximo de los resultados posibles de alcanzar con los montos que en promedio gastaba el Estado por cada estudiante, pero al mismo tiempo era ineficiente en el aprovechamiento de la baja cantidad de alumnos por docente, la disponibilidad de computadoras y los antecedentes de los estudiantes.

Finalmente, considerando los propósitos y orientaciones estratégicas del PEN 2036, los estudios sobre la eficiencia del gasto público en la educación peruana también deberían medir sus efectos en la mejora de la inclusión y la reducción de las brechas de inequidad. Se debe considerar que, en el Perú actual, maximizar el rendimiento del gasto público en el sector Educación también implica reducir desigualdades, disminuir la segregación escolar, y aumentar la integración y la diversidad en las II. EE.

C. Equidad en el gasto de Educación

El análisis de la equidad resulta ser crucial, pues los sistemas educativos que distribuyen los recursos equitativamente tienden a lograr mejores resultados de aprendizaje que los que no toman en cuenta este criterio (Chiu, 2010). Además, tomando en cuenta los altos niveles de desigualdad que presenta el Perú, resulta fundamental analizar la equidad en el gasto público educativo. A ello se agrega que la inclusión y la equidad destacan como propósitos del PEN 2036, que sirve como marco de referencia para el presente análisis.

El Perú es uno de los países con mayor segregación escolar por nivel socioeconómico (Murillo y Carrillo, 2020a; Murillo y Carrillo, 2020b). El gasto promedio mensual en Educación de los hogares urbanos es 3,8 veces más que el de un hogar rural, mientras que el gasto promedio de un hogar no pobre es cuatro veces más que el de un hogar pobre (Cuenca y Urrutia, 2019). Existe una estrecha relación entre los resultados de los aprendizajes de los estudiantes con su nivel socioeconómico: las escuelas con mayores índices de pobreza obtienen peores resultados que aquellas de clase media o alta (Balarin y Escudero, 2019), incluyendo las de élite.

Pese a esta situación, el gasto público en Educación no es equitativo, lo cual no permite que los recursos públicos compensen las desigualdades, pues no se invierte más en los grupos con mayor vulnerabilidad. Así, “en el sector estatal, las limitaciones del financiamiento público provocan que las familias financien parte de los costos de la Educación; esto genera desigualdad entre escuelas en función de la capacidad económica de las familias, y se generan dinámicas de exclusión o autoexclusión de familias” (CNE, 2021a). Además, el gasto público en Educación no prioriza a las II. EE. que más lo necesitan, incrementándose así las desigualdades y la inequidad.

De acuerdo a lo observado en la Figura 27, el presupuesto público promedio por estudiante en los departamentos del Perú para el 2021 no guarda una correspondencia significativa con los niveles de pobreza que presenta la población en cada departamento. Es decir, el Estado no cuenta con una política clara de equidad en la distribución de presupuesto que permita destinar mayores recursos por estudiante en los departamentos donde la pobreza es mayor.³⁰ Además, en la asignación del presupuesto tampoco se toman en cuenta las desigualdades bastante marcadas al interior de cada departamento.



30. La correlación entre presupuesto promedio por estudiante y el nivel de pobreza en los departamentos del país es poco significativa. El coeficiente de correlación es de 0,138283465.

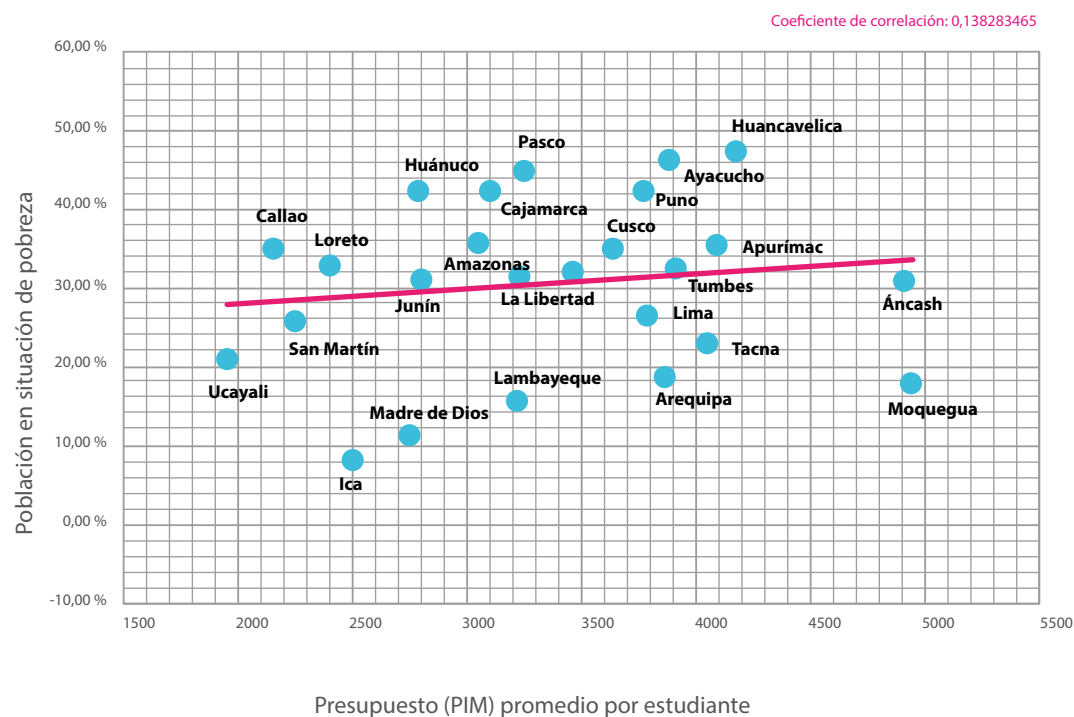
Tabla 10

Presupuesto (PIM) promedio por estudiante (2021) y población en situación de pobreza (2020), según departamentos (soles constantes de 2007)

N.º	Región	Presupuesto (PIM) promedio por estudiante (2021)	Porcentaje de población en situación de pobreza (2020)
1	Moquegua	4951	18,20 %
2	Áncash	4922	29,80 %
3	Huancavelica	4169	47,70 %
4	Apurímac	4080	35,50 %
5	Tacna	4042	23,20 %
6	Tumbes	3905	32,60 %
7	Ayacucho	3875	46,40 %
8	Arequipa	3857	18,60 %
9	Lima	3789	26,60 %
10	Puno	3763	42,50 %
11	Piura	3629	35 %
12	Cusco	3460	32,10 %
13	Pasco	3241	44,80 %
14	La Libertad	3219	31,90 %
15	Lambayeque	3214	15,80 %
16	Cajamarca	3091	42,50 %
17	Amazonas	3058	36,10 %
18	Junín	2811	31,40 %
19	Huanuco	2787	42,60 %
20	Madre de Dios	2733	11,30 %
21	Ica	2498	8,50 %
22	Loreto	2403	33,10 %
23	San Martín	2244	26 %
24	Callao	2152	35 %
25	Ucayali	1957	21,20 %

Figura 27

Relación entre el Presupuesto (PIM) promedio por estudiante (2021) y población en situación de pobreza (2020), según departamentos (soles constantes de 2007)



Elaboración propia. / Fuente: MEF (2022b) (los datos fueron obtenidos de la Consulta Amigable del SIAF el 21/11/2022), Minedu (2022c) e INEI (2022c). / Nota: 1) El presupuesto promedio por alumno se calcula dividiendo el presupuesto (PIM) de cada departamento entre el número de sus alumnos matriculados en II. EE. públicas de todos los niveles educativos tomado del Censo Educativo. 2) Se trata de pobreza monetaria según la ENAHO 2020. 3) En la tabla, comparando el conjunto de departamentos, se presentan escalas de tres colores de acuerdo al monto presupuestal y de acuerdo al nivel de pobreza: rojo (bajo), naranja (medio) y verde (alto). 4) En la tabla los departamentos están ordenados de menor a mayor presupuesto.



Asimismo, según cálculos realizados por Kudó y Ñopo (2018), el gasto público por estudiante no es correspondiente con las mayores necesidades de las II. EE. más alejadas y dispersas, pues el Estado no invierte lo necesario en estos ámbitos, incrementando así las desigualdades. Como señalan los autores, “la relación entre la distancia promedio entre las IIEE y la UGEL (en minutos) y los aprendizajes es negativa: a más lejanas las IIEE, en promedio más estudiantes se rezagan en sus aprendizajes. Sin embargo, el gasto por estudiante promedio por cada UE no guarda relación con el nivel de dispersión de las IIEE que aquellas atienden”; es decir, se gasta lo mismo y no se compensan las desventajas de las escuelas más alejadas.

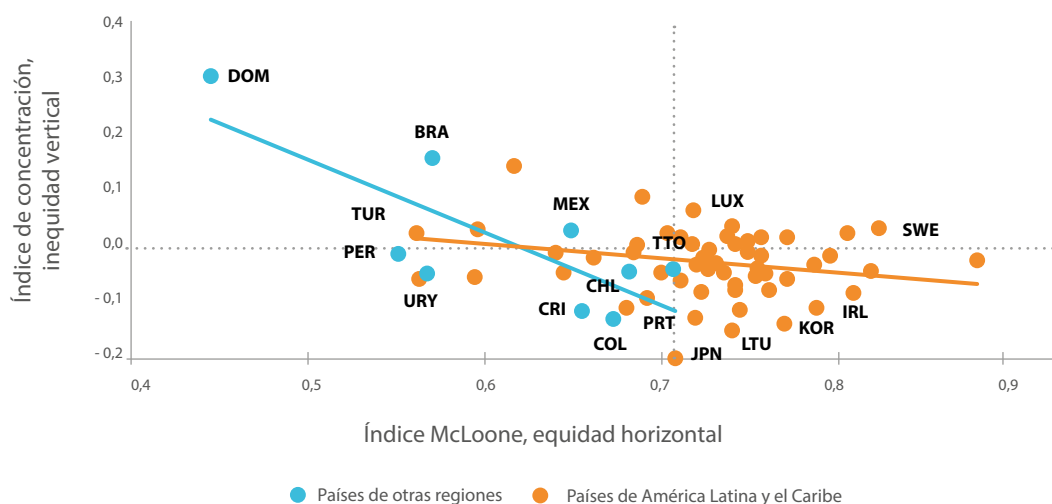
Por otro lado, el BID (Izquierdo, Pessino y Vuletin, 2018), tras evaluar el nivel de equidad vertical y equidad horizontal sobre la base de las pruebas PISA 2015, evidencia que el Perú tiene mucho por mejorar. La equidad vertical evalúa en qué medida el financiamiento educativo atiende las diversas necesidades de los estudiantes proporcionando diferentes niveles de recursos. En tanto, la equidad horizontal establece que aquellos estudiantes con características similares deben recibir niveles de financiamiento similares.

En la Figura 28, se observa la ubicación de un grupo de países evaluados en PISA 2015 en relación a la inequidad vertical (medido con el eje vertical con índice de concentración³¹) y la equidad horizontal (medido con el índice de McLoone³² en el eje horizontal). Por su parte, el índice de concentración del Perú es muy cercano a 0, lo que indica que el país cuenta prácticamente con una misma disponibilidad de recursos educativos tanto para escuelas pobres como ricas. Ello, evidentemente, termina favoreciendo a los estudiantes más ricos o menos pobres, quienes ya acceden a mayores recursos en sus hogares. En tanto, seis de los nueve países de América Latina y el Caribe analizados cuentan con sistemas de financiamiento que privilegian a los estudiantes desfavorecidos, destacando Colombia y Costa Rica; por el contrario, República Dominicana y Brasil serían los países más inequitativos.

Al mismo tiempo, el Perú aparece como el segundo país con el sistema más inequitativo desde el punto de vista horizontal; se ubica después de República Dominicana. Ningún país de América Latina y el Caribe se ubica por encima del promedio de McLoone, lo cual indica que en la región existen bajos niveles de equidad en la disponibilidad de recursos educativos.

Figura 28

Relación entre inequidad vertical y equidad horizontal, 2015



Fuente: Cálculos propios sobre la base de PISA (2015)

Nota: La línea horizontal del gráfico se sitúa donde el eje vertical de la equidad es igual a 0. De este modo, separa a los países entre aquellos que asignan más insumos a escuelas de estatus socioeconómico más bajo (índice de concentración inferior a cero) y aquellos que conceden más insumos a escuelas de estatus socioeconómico más alto (índice de concentración superior a cero). La línea vertical del gráfico se ubica donde el eje de equidad horizontal es igual al promedio de la muestra, y divide a los sistemas por encima/por debajo del promedio.

Fuente: Izquierdo, Pessino y Vuletin (2018)

31. El índice de concentración se usa para "capturar en qué medida los recursos educativos difieren según las escuelas clasificadas por un indicador socioeconómico. Su rango es entre -1 y 1; los valores negativos indican que los recursos son mayores en las escuelas más pobres y los valores positivos indican lo contrario" (Izquierdo, Pessino y Vuletin, 2018).

32. El índice de McLoone "mide la equidad solo para la mitad inferior de la distribución de la variable de los recursos educativos en un rango de 0 a 1; los valores más altos están asociados con una mayor equidad horizontal" (Izquierdo, Pessino y Vuletin, 2018).

En estudios del proyecto “Niños del Milenio” (2018) se han encontrado evidencias de mayor inequidad en el financiamiento público de las escuelas del Estado, en comparación con lo reportado por el BID (Izquierdo, Pessino y Vuletin, 2018). Los estudios de “Niños del Milenio” (Cueto, Escobal, Felipe, Pazos, Penny, Rojas y Sánchez, 2018) evidencian que las escuelas con estudiantes de menor nivel socioeconómico cuentan con menos recursos y ofrecen menos oportunidades para aprender que las otras; es decir, el Estado invierte menos donde más se necesita, lo que incrementa las desigualdades. No obstante, tanto el estudio del BID como los de “Niños del Milenio” muestran que la política de financiamiento de la Educación del Estado peruano no se enfoca en promover la equidad, lo que supondría brindar mayores oportunidades a los más vulnerables para reducir las desigualdades.

El gasto por alumno en el Perú está lejos de cubrir el costo real de una educación de buena calidad. Esto obliga a que muchas familias tengan que contribuir económicamente a la educación de los estudiantes, lo cual, en un sistema segregado por niveles socioeconómicos, genera y agudiza las desigualdades. En ese sentido, el déficit de financiamiento que presenta la educación estatal perjudica, sobre todo, a los estudiantes de hogares en situación de pobreza que no pueden afrontar por sí mismos los costos que no son cubiertos por el Estado, para contar con servicios educativos de calidad.

Aunque no contamos con estudios de costos educativos, el déficit del financiamiento se puede ilustrar al comparar el gasto público por estudiante del Perú con el de los países de la región y de la OCDE. Como se puede observar en la Tabla N°11, en el 2015³³ el Perú era uno de los países que presentaba el gasto público por estudiante más bajo de la región, siendo solo superior a Ecuador, Paraguay y Bolivia, y estando muy por debajo del nivel de los países de la OCDE. Por ejemplo, en el nivel primario, el gasto público por estudiante de Chile (4,458 US\$), el más alto de la región, era 2,8 veces mayor que el del Perú (1,593 US\$); y el gasto público promedio por estudiante de la OCDE (8,631 US\$) era 5,4 veces mayor que el del Perú. Las brechas eran aún mayores en la Educación Superior (De Rezende, 2020)

33. El 2015 es el último año en el que algún estudio disponible realizó una comparación entre el gasto público por estudiante del Perú con otros países usando una misma metodología. Si bien podría ser posible comparar el gasto público por estudiante de 2020 calculado por el Minedu con los cálculos que viene realizando la OCDE para sus países miembros y aliados, se trata de metodologías distintas y no sería adecuado compararlos.

Tabla 11**Gasto público por estudiante, según nivel educativo – 2015 US\$**

Países	Primario	Secundaria	Superior
Argentina	3162	4354	3571
Bolivia	1569	1210	n/a
Brasil	3171	3404	5225
Chile	4458	4530	4913
Colombia	2575	2491	2943
Costa Rica	3804	4212	6595
Ecuador	1067	593	6022
México	2587	2702	5566
Paraguay	1422	1458	n/a
Perú	1593	2057	1483
Uruguay	2892	3697	5808
Venezuela	2955	2741	3288
OCDE	8631	10010	15656
España	7320	9020	12605
Portugal	7380	9518	11,766

Fuente: UIS y OCDE, en De Rezende (2020)

Nota: Los datos de Venezuela corresponden al año 2009

De igual modo, si comparamos el gasto público por estudiante del Perú con el gasto que hacen familias peruanas por concepto de pensiones en II. EE. privadas, también se identifican grandes brechas. Así, de acuerdo con Balarin, Kitmang, Ñopo y Rodríguez (2018), en el 2015 el 63 % de las escuelas privadas requirió una pensión mensual menor a 200 soles; el 25 % entre 201 y 400 soles; y el 12 % pagó más de 400 soles; estos montos no incluyen las cuotas de ingreso y la compra de textos y materiales educativos. En tanto, para la educación estatal de Educación Básica Regular se habría invertido mensualmente cerca de 325 soles por estudiante, incluyendo rubros no cubiertos por las pensiones mensuales de las escuelas privadas como inversión, textos y materiales educativos, además de toda la estructura de gestión del sector.

Conclusiones de la sección: calidad del gasto

Los niveles de ejecución presupuestal en la función Educación han venido mejorando. Sin embargo, existen grandes dificultades para ejecutar los gastos de capital, principalmente los relacionados a inversiones en infraestructura. Por ello, los Gobiernos regionales, que tienen a cargo el pago de docentes, presentan mayores niveles de ejecución que los Gobiernos locales y el Gobierno nacional, pues estos tienen mayores partidas para gastos de capital. Hacer un uso óptimo de los recursos asignados definitivamente implica mejorar la eficiencia y hacer más flexibles los procesos administrativos del sistema nacional de inversiones y de la ejecución presupuestal, manteniendo las acciones de control necesarias para evitar el mal uso de los recursos públicos. Según testimonios de actores regionales, la asignación presupuestal es insuficiente y rígida, y las transferencias no son oportunas. A todo ello se agrega el perjuicio económico de la corrupción.

Por su parte, estudios con distintas metodologías sobre la eficiencia del gasto público en educación que no toman en cuenta que en el Perú una parte del costo es financiado por las familias presentan conclusiones aparentemente contrapuestas: los logros de aprendizaje de los estudiantes estarían en el máximo nivel posible de alcanzar en cuanto a matrícula y logros de aprendizaje con lo que el Estado gasta como promedio por estudiante, pero cuando se considera la ratio docente/alumnos, la disponibilidad de computadoras y el nivel socioeconómico de las familias, el 98 % de las escuelas se encuentran por debajo del umbral de eficiencia. Por otro lado, en el marco del PEN 2036 los estudios sobre eficiencia del gasto público también deberían considerar como resultado la inclusión y la reducción de las desigualdades educativas, y no solo la matrícula y el rendimiento de los estudiantes en evaluaciones del aprendizaje.

En cuanto a la equidad del gasto público en Educación, distintos estudios dejan en evidencia que el Estado peruano no cuenta con una política de financiamiento que permita revertir la segregación y las brechas de aprendizaje entre estudiantes compensando las desigualdades socioeconómicas y educativas, que son de las más altas en el mundo; por el contrario, las escuelas que reciben a los más pobres cuentan con menos recursos y ofrecen menos oportunidades para aprender. El gasto público por estudiante es de los más bajos de la región y está por debajo de lo invertido por hogares de sectores medios en servicios educativos privados. Uno de los principales desafíos para el Perú es cambiar los criterios de asignación de recursos priorizando la inversión en los sectores más vulnerables, en coherencia con los propósitos de equidad e inclusión.

III.

Conclusiones

CAPÍTULO



El análisis del financiamiento de Educación realizado pone en evidencia grandes retos para el Estado a fin de incrementar y mejorar la calidad del gasto, es decir, tener los recursos económicos suficientes y orientar el financiamiento público a políticas educativas relevantes, pertinentes, eficaces, eficientes y equitativas. Ello se produce con la finalidad de lograr el futuro deseado y los propósitos de la educación peruana, hoy plasmados en el PEN 2036.

Por ello, las conclusiones del presente documento tienen como marco al PEN 2036: el reto de la ciudadanía plena³⁴, con sus 4 propósitos y 10 orientaciones estratégicas, especialmente la N.º 8, que plantea: “Un financiamiento público suficiente que prioriza la asignación de recursos según la diversidad de necesidades garantizando equidad, transparencia y rendición de cuentas”.

Asimismo, estas conclusiones no solo están dirigidas al sector Educación, pues la situación actual de la política de financiamiento público de la Educación demanda no solo cambios a nivel del sistema educativo, sino que también se requiere la intervención de otros sectores del Estado, y especialmente de las entidades involucradas en el Sistema Nacional de Presupuesto, el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, así como otros organismos vinculados a las finanzas públicas en general.

Finalmente, es importante destacar que estas conclusiones se sustentan en el análisis realizado y en diálogos con expertos, funcionarios y ex funcionarios del Minedu, Gobiernos regionales, DRE, UGEL y el MEF.

1. Una condición fundamental: mayores ingresos para el Estado para financiar el desarrollo de la educación

Si bien la política fiscal trasciende el sector Educación, es importante tomar en cuenta que, aunque existe cierto margen para mejorar la eficiencia en el sector, el cierre de brechas educativas requiere de mayores niveles de financiamiento público. Sin mayor inversión, es poco lo que se puede lograr.

En ese sentido, sin pretender plantear medidas de política económica y fiscal —pues estos temas escapan a las funciones del CNE— se ha considerado pertinente llamar la atención sobre la importancia de ciertas políticas públicas para lograr mayores ingresos estatales que permitan financiar el desarrollo educativo.

34. Aprobado el 28 de julio del 2020 con el DS N.º 009-2020-MINEDU.

Una mayor recaudación tributaria que pueda sostenerse en el tiempo necesariamente implica una reforma tributaria que se oriente, en primer lugar, a **incrementar la formalización de la economía y ampliar la base tributaria**. Por ello, además de fortalecer la fiscalización a las actividades informales, es importante lograr que el sector formal traiga beneficios tangibles y así incorporar un mayor número de contribuyentes; por eso, la mejora de los servicios del Estado es clave.

De igual modo, resulta fundamental **incrementar tasas y crear nuevos impuestos para las grandes empresas y personas de mayores ingresos y patrimonio**, lo cual se conoce como el “impuesto a la riqueza”³⁵. Este cambio deberá diseñarse muy meticulosamente a fin de que dichos impuestos no representen desincentivos a la inversión, lo que sería contraproducente para el objetivo de recaudar mayores ingresos. Los impuestos deben ser justos, pero no confiscatorios.

Asimismo, es importante que se tome en cuenta **revisar y reestructurar las exoneraciones e inafectaciones tributarias vigentes tanto del sector Educación como de otros sectores de la economía**. La perspectiva debe ser lograr que estas cumplan con su función de incentivar las inversiones según el contexto actual y alineadas a los objetivos de desarrollo nacional; deben aplicarse durante periodos determinados.

En la misma línea de recaudar los ingresos potenciales del Estado, también es **necesario implementar mecanismos rigurosos para combatir la elusión y evasión tributaria, principalmente del IGV**. Para ello, se hace necesario no solo endurecer las respuestas frente a estas malas prácticas y delitos, sino también mejorar los sistemas de inteligencia financiera y la cooperación internacional a fin de reducir la fuga de capitales a paraísos fiscales.

En el ámbito educativo y de cara al mediano y largo plazo, es fundamental **desarrollar una cultura tributaria en los ciudadanos y ciudadanas**. Ello es un reto para la sociedad educadora en general y para el sistema educativo en particular, reforzando conocimientos, valores y conductas de cumplimiento responsable de las obligaciones tributarias.

Es importante tomar en cuenta que una mayor recaudación de ingresos y, con ello, **una mayor inversión en el desarrollo del país, particularmente educativo, contribuirá al crecimiento de la economía para así obtener mayores recursos**.

En ese sentido, resulta necesario que, de manera gradual, se destine un **porcentaje cada vez mayor del presupuesto público para la función Educación**. Ello, con el objetivo de cubrir a cabalidad los costos

35. El impuesto a la riqueza busca gravar todos los activos de las personas o empresas y no solamente sus ingresos. Por lo general, las propuestas de impuestos se recomiendan sobre los patrimonios y/o riquezas acumuladas.

de servicios educativos que sean pertinentes para las necesidades educativas de las personas, sus II. EE. y sus contextos territoriales.

El MEF es el actor principal para proponer una política económica y fiscal con la cual sea posible cubrir los recursos que se necesitan para financiar el desarrollo y una educación de buena calidad.

Inversión del 6 % del PBI para el sector Educación

El artículo 71 de la Constitución, modificado por la Ley N.º 31097, establece que el Estado debe destinar no menos del 6 % del PBI al sector Educación, lo cual exige incrementar la recaudación. Sin embargo, esto solo será posible haciendo crecer la economía y mejorando la presión tributaria, para no perjudicar la asignación de recursos a otros sectores. Existe un claro consenso respecto a que se deben incrementar los recursos del sector Educación. Sin embargo, este crecimiento no debe pensarse como un porcentaje del PBI, sino como resultado de un riguroso costeo de los servicios y políticas educativas sobre la base de las necesidades educativas de las personas, sus II. EE. y territorios, tal como lo señala el PEN 2036:

“La pregunta clave no es qué porcentaje del PIB hay que asignar, sino cuánto se necesita. La respuesta a esa pregunta debe tomar en cuenta la diversidad de situaciones que existen en el país (o entre países), ya que no es lo mismo brindar una buena educación en, por ejemplo, un contexto urbano a una población de sectores medios que cuenta con suficientes recursos educativos en sus hogares, que hacerlo en un espacio rural con población dispersa, en una lengua originaria y con un entorno con menores recursos” (CNE, 2020, p. 135).

2. Asignación tomando en cuenta necesidades y evidencias: asignar el presupuesto público en articulación con el sistema de planeamiento y tomando como base la información y evidencia brindada por sistemas de monitoreo y evaluación efectivos

Tal como se ha dicho en el análisis del financiamiento del sector Educación, aunque se haya introducido en las últimas dos décadas la política de presupuesto para resultados, aún se mantiene cierta inercia en la asignación presupuestal, la que además ha seguido siendo bastante centralizada. Por ello, es fundamental hacer cambios para lograr que la asignación de recursos responda a las diversas necesidades de los estudiantes, sus II. EE. y contextos.

Orientación estratégica 8 del PEN 2036 (CNE, p. 133)

[...] establecer procedimientos de determinación del presupuesto público que se alejen de la inercia mecánica y partan de la identificación de los costos asociados a la atención de la diversidad de necesidades educativas de las personas (remuneraciones y cantidad de personal, infraestructura y equipamiento pertinente, variedad de recursos educativos, labores de cuidado y protección necesarias, entre otros) y contextos, y asignar el financiamiento público en función de ello, priorizando los grupos más vulnerables o en desventaja para cerrar las brechas existentes. Para ello, la política fiscal debe asegurar que el Estado cuente con recursos suficientes para atender las necesidades educativas de las personas. La labor de identificación de necesidades debe ser revisada de manera periódica, dado que estas varían a lo largo del tiempo.

En ese sentido, resulta clave que la priorización y la distribución de recursos, actualmente realizadas principalmente por el MEF y el Minedu, responda a un planeamiento prospectivo, estratégico, operativo y participativo, que se sustente en información y evidencia confiable y oportuna.

En el proceso presupuestario la asignación de recursos es una etapa crucial, pues la forma en que se estructura el presupuesto repercute directamente en la etapa de ejecución del gasto y, por lo tanto, en los resultados.

Por ello, el **proceso de asignación presupuestal debe responder a las políticas y planes del Sinaplan**, siempre y cuando dichos instrumentos se diseñen participativamente y se nutran de toda la información y evidencia disponible.

Particularmente las políticas nacionales que se vienen diseñando en el sector deben ser marcos de referencia a fin de que los recursos se asignen bajo una lógica de resultados, pero tomando en cuenta los propósitos del PEN 2036 y las aspiraciones de los actores involucrados.

De este modo, es de suma importancia **generar indicadores y evidencias que den cuenta de los resultados logrados en el sector para sustentar la asignación presupuestal**. El criterio de eficiencia que sigue el MEF en la asignación de recursos prioriza aquellas políticas públicas que permitan lograr mayores resultados, por lo que es clave que el sector Educación cuente con evidencias; sin embargo, la evaluación que se realice a las políticas educativas debe considerar resultados que se logran en el mediano y el largo plazo, en el marco del PEN 2036.³⁶

En esa línea, es importante **implementar sistemas de monitoreo y evaluación descentralizados, confiables y con participación de las comunidades educativas a fin de conocer las diversidades territoriales**. Los sistemas de información deben estar articulados entre sí y operar de manera sistémica integrando información de todos los niveles de gobierno, así como información provista por las mismas comunidades educativas. Este sistema de monitoreo y evaluación, además, debe ser capaz de brindar información sobre la disponibilidad de recursos, la eficiencia de los procesos, así como la eficacia y sostenibilidad de los resultados.

De igual modo, como parte del referido sistema de monitoreo y evaluación, se deben **evaluar las políticas educativas y generar información longitudinal para financiar aquellas cuya implementación evidencie mayores niveles de eficacia y eficiencia**. El sector debe contar con una agenda clara de evaluaciones que sean sostenidas y así medir el logro de resultados en el tiempo, además de los factores asociados a estos. Como se había dicho antes, es importante que dichas evaluaciones tomen como referencia los propósitos y orientaciones del PEN para medir logros de mediano y largo plazo.

Finalmente, haciendo uso de la información y evidencia generada, es preciso **implementar mecanismos de diálogo entre los Gobiernos regionales, el Minedu y el MEF para definir y adecuar las políticas educativas**. El diálogo entre estos actores debe ser horizontal y resultar en asignaciones presupuestales pertinentes y de alto impacto.

El logro de estas medidas detalladas anteriormente requiere necesariamente un trabajo articulado entre el Minedu, los Gobiernos regionales y locales, el MEF, el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico y el INEI. Cada uno de estos actores, en el marco de sus competencias y funciones, debe garantizar un planeamiento y asignación presupuestal sustentados en evidencia y alineados a las aspiraciones de futuro. A continuación, se resumen las conclusiones:

36. Los propósitos del PEN 2036 se resumen en "Vida ciudadana, Inclusión y equidad, Bienestar socioemocional, y Productividad, prosperidad, investigación y sostenibilidad".

1	El proceso de asignación presupuestal debe responder a las políticas y planes del Sinaplan, en el marco de los propósitos del PEN 2036.
2	Se requiere generar indicadores y evidencia que dé cuenta de los resultados logrados en el sector para sustentar la asignación presupuestal.
3	Es necesario implementar sistemas de monitoreo y evaluación descentralizados que respondan a las diversidades territoriales.
4	Se deben evaluar las políticas educativas para financiar políticas que evidencien mayores niveles de eficacia con equidad.
5	Es necesario implementar mecanismos de diálogo entre los Gobiernos regionales, el Minedu y el MEF para definir y/o adecuar la gestión presupuestal a las políticas educativas.

3. Presupuesto con equidad: formular el presupuesto de Educación a partir de la identificación de las necesidades de los estudiantes y sus territorios

En el país existen enormes brechas de equidad, pues la asignación del gasto ha venido priorizando la eficiencia en el uso de los recursos, asignándolos a políticas que produzcan el mayor rendimiento, sin considerar las desigualdades. Ello, finalmente ha conllevado que los ámbitos, II. EE. y estudiantes con mayores necesidades educativas no reciban mayores recursos que compensen su situación.

En ese sentido, resulta fundamental introducir **variables de equidad en la fórmula para definir y asignar el presupuesto**. Si bien puede pensarse que la eficiencia y la equidad son criterios disociados, estos enfoques pueden conjugarse. Existe amplia evidencia que indica que sistemas educativos equitativos logran mejores resultados de aprendizaje y con menos desigualdades.

De igual modo, es importante **definir tipologías de financiamiento según las características de los servicios educativos y tomando en cuenta la cantidad y características de los estudiantes**. Ello debe realizarse a fin de garantizar que se cuente con todas las condiciones e insumos necesarios para asegurar servicios educativos de calidad para todos. Por esta razón, es clave disponer de información descentralizada que permita conocer las particularidades de los estudiantes, sus II. EE. y territorios.

Para operativizar la identificación de las diversas necesidades e insumos, se debe **descentralizar el proceso de formulación presupuestal y realizar un costeo de los servicios con participación de los Gobiernos regionales y locales, UGEL e II. EE.** Las instancias de gestión descentralizada, principalmente las II. EE., son las que mejor conocen su realidad local, por lo que su participación es primordial.

Si bien, como se ha dicho, la formulación presupuestal debe sustentarse en la identificación de necesidades de los estudiantes, sus IIEE y territorios, existen brechas que son evidentes y se encuentran bien identificadas. Por ello, se debe **priorizar la mayor asignación del presupuesto en los ámbitos donde estén las mayores brechas: zonas rurales, de frontera y territorios periurbano-marginales.** Así, resulta clave revisar e incrementar el presupuesto asignado a los territorios rurales alejados y con población escasa y dispersa (Ruralidad 1), pues allí hay espacio importante para corregir la inequidad.

En esta misma línea, siendo los docentes el factor fundamental para lograr mejores resultados de aprendizaje, resulta crucial **realizar los nombramientos de los docentes tomando en cuenta criterios de equidad.** No obstante que en las últimas décadas se han otorgado incentivos monetarios a los docentes y directivos que laboran en escuelas rurales y de frontera, estos han sido insuficientes y no han sido acompañados de mejoras en las condiciones laborales y de vida para que docentes mejor calificados acudan a trabajar en dichas II. EE. Podrían estar allí por dos o tres años y luego tener preferencia para elegir a qué nueva plaza ir.

También es necesario revisar la asignación de presupuesto a los distintos niveles y modalidades del sistema educativo, considerar a la Educación Comunitaria y tomar en cuenta la política de Educación y oportunidades de aprendizaje a lo largo de la vida, incluyendo como beneficiarios del financiamiento público a millones de jóvenes y adultos de todo el país. En todos los casos, la asignación del presupuesto debe responder a estudios de costos de servicios educativos con calidad y equidad.

Los actores convocados para lograr las medidas planteadas son el MEF y el Minedu, en coordinación con las instancias de gestión descentralizada. Asimismo, deben involucrarse los Gobiernos regionales, Gobiernos locales e II. EE., pues son quienes más conocen las características y necesidades de los estudiantes. A continuación, se resumen las conclusiones:

1	Es necesario introducir variables de equidad en las fórmulas para definir y asignar el presupuesto.
2	Deben definirse tipologías de financiamiento según modelos educativos, tomando en cuenta la cantidad y características de los estudiantes.
3	Se debe descentralizar el proceso de formulación presupuestal y realizar un costeo de los servicios a partir de las necesidades de los estudiantes y sus contextos, considerando requisitos para una educación de buena calidad (condiciones básicas).
4	Priorizar la asignación del presupuesto en los ámbitos donde estén las mayores brechas: zonas rurales, de frontera y territorios periurbano-marginales
5	Continuar mejorando los incentivos, las condiciones laborales y de vida en escuelas rurales y de frontera para que los más calificados elijan las II. EE. que más los necesitan.
6	Asignar el presupuesto a todos los niveles y modalidades educativas considerando los costos de los servicios educativos con calidad y equidad, incluyendo a la Educación Comunitaria y asumiendo la política de Educación a lo largo de la vida.

4. Presupuesto pertinente: reestructurar la asignación del presupuesto de Educación orientándolo al cierre de brechas territoriales

Existe una fuerte crítica respecto a que la asignación presupuestal se realiza de manera centralizada y, por lo tanto, los recursos no responden a las necesidades, prioridades e intereses territoriales. Ello no solo tiene un impacto en la equidad, sino también en la eficiencia, pues no necesariamente se estarían asignando recursos en políticas que podrían generar mejores resultados educativos. Es fundamental orientar el gasto al cierre de brechas territoriales.

En ese sentido, es clave **asignar el presupuesto en Educación a través de la identificación y priorización de brechas como el saneamiento básico de los locales escolares, la infraestructura escolar, el bienestar socioemocional de los estudiantes, docentes y personal de las II. EE., así como la formación inicial de docentes y directores**. Estas políticas tienen amplio respaldo en evidencia y las problemáticas alrededor de las mismas están bien identificadas.

De igual modo, debido a que se orientan importantes recursos para implementar acciones formativas dirigidas a las instancias de gestión descentralizadas, se deben **financiar acciones formativas desarrolladas por el Minedu a nivel regional solo si estas acciones cuentan con estándares pedagógicos altos**, que aseguren los resultados esperados. La asignación de recursos debe repercutir de manera concreta en las mejoras de la labor educativa.

De igual modo, dado que la gestión docente y directiva moviliza los presupuestos más importantes en el sector, resulta necesario **optimizar los procesos de racionalización y gestión de las plazas de docentes y directivos**. En esta línea, puede considerarse revisar y reasignar las plazas en función al ratio de estudiantes por docentes, incrementar la proporción de docentes nombrados, optimizar la asignación de plazas, revisar las bonificaciones, regularizar situaciones laborales en los cargos de directores, entre otras.

Por otro lado, con el objetivo de mejorar la pertinencia territorial en la implementación de las actividades y productos de los programas presupuestales del sector, es importante **diversificar los modelos operacionales de los programas presupuestales a partir del diálogo con los Gobiernos regionales**. De este modo, se mantendrían los mismos resultados y estrategias a nivel nacional, pero la implementación de estas sería diversificada. Ello permitiría llevar a cabo procesos que se ajusten a las distintas realidades territoriales del país.

De igual modo, con el objetivo de generar políticas educativas que respondan a los problemas particulares de los territorios, es preciso **generar mecanismos para que los Gobiernos regionales tengan presupuestos complementarios que les permitan implementar políticas educativas propias adicionales a las políticas nacionales**. El cofinanciamiento de los PER por parte del Gobierno nacional es un primer paso para avanzar en dicha dirección, tal como se ha señalado en el documento denominado “Recomendaciones para la formulación del Proyecto Educativo Regional” (CNE, 2021b).

En esta misma línea, también se plantea **formular anteproyectos de presupuesto regionales que sean la base para la elaboración de la Ley de Presupuesto Público**. Si bien ello implica cambios importantes en el Sistema Nacional de Presupuesto, permitiría avanzar hacia un proceso de formulación presupuestal descentralizado y mejorar la pertinencia territorial de las políticas educativas financiadas.

Por otro lado, también es posible **optimizar el uso de los recursos mediante el reordenamiento territorial de los servicios educativos, mediante la implementación de centros educativos integrados y redes educativas urbanas y rurales**. Ello, permitiría hacer un uso más eficiente de la infraestructura educativa disponible, del personal, así como de otros recursos educativos.

Finalmente, como una medida por implementarse en el mediano y largo plazo, es fundamental **brindar mayor autonomía a los Gobiernos regionales e II. EE. para que participen en la definición de su propio presupuesto y ejecuten los recursos con mayor pertinencia**. Para ello, es importante realizar lo siguiente:

- ➔ Otorgar atribuciones para el uso del presupuesto por parte de los Gobiernos regionales y definir parámetros para que puedan manejar los recursos con mayores niveles de eficiencia y pertinencia.
- ➔ Dotar de presupuesto propio y facultades para ejecutarlo a las II. EE. en la medida que se fortalezcan institucionalmente y sus directores demuestren buen rendimiento.

- ➔ Fortalecer las capacidades en las instancias de gestión educativa descentralizada, DRE, UGEL e II. EE.
- ➔ Implementar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas efectivos a fin de fiscalizar el uso adecuado de los recursos públicos por parte de las entidades de gestión descentralizada y las II. EE., y así prevenir, controlar y sancionar drásticamente la corrupción en el ámbito educativo.

En conclusión, se sugiere lo siguiente:

1	Debe asignarse el presupuesto a través de la identificación y priorización de brechas como el saneamiento básico, la infraestructura escolar, el bienestar socioemocional y la formación inicial de docentes y directores.
2	Se deben financiar acciones formativas desarrolladas por el Minedu para las instancias descentralizadas (DRE y UGEL) solo si estas acciones cuentan con estándares pedagógicos altos y evidencias de eficacia.
3	Es necesario optimizar los procesos de racionalización y gestión de las plazas de docentes y directivos, asignando las plazas en función del ratio de estudiantes por docentes, incrementando la proporción de docentes nombrados sobre la base del mérito, revisando bonificaciones, regularizando situaciones laborales en los cargos de directores, entre otras medidas.
4	Deben diversificarse los modelos operacionales de los programas presupuestales a partir del diálogo con los Gobiernos regionales para lograr mayor pertinencia.
5	Generar mecanismos para que los Gobiernos regionales tengan presupuestos complementarios permitirá implementar políticas educativas propias adicionales a las políticas nacionales, en el marco de sus PER y sus Planes Concertados de Desarrollo.
6	Deben formularse anteproyectos de presupuesto regionales que sean la base para la elaboración de la Ley de presupuesto público
7	Se debe brindar progresivamente autonomía a las regiones e II. EE. con atribuciones para que definan su propio presupuesto y ejecuten los recursos con mayor pertinencia.

5. Ejecución presupuestal eficiente: habilitar condiciones para que las DRE, UGEL e II. EE. ejecuten sus recursos según sus propias necesidades y sin corrupción

Debido a que el país cuenta con grandes limitaciones presupuestales y la sociedad hace enormes esfuerzos para contribuir con recursos para que el Estado genere mayor bienestar, es fundamental que la gestión pública honre dichos esfuerzos haciendo un óptimo uso de los recursos.

Orientación estratégica 8 del PEN 2036 (CNE, p. 132)

[...] optimizar el uso de los recursos financieros en general en todos los niveles de Gobierno, incluyendo aquellos que resulten de la implementación de mejoras en la eficiencia de la gestión (reordenamiento territorial, articulación de servicios, simplificación administrativa) y de los propios cambios en la dinámica demográfica. .

En ese sentido, es importante **profesionalizar la gestión educativa en las DRE, UGEL e II. EE., y dotar de personal directivo y administrativo solvente que permita gestionar los recursos financieros con eficiencia y eficacia.** Al respecto, la implementación del Servicio Civil y, con ello, una carrera pública para los trabajadores del Estado es indispensable.³⁷

De igual modo, es clave **revisar y ajustar normas para hacer más oportuna y pertinente la ejecución del presupuesto.** Las normas e instrumentos correspondientes a los sistemas administrativos del Estado deben propiciar una gestión eficiente de los recursos.

En esta misma línea, resulta pertinente **dotar de mayor autonomía a los Gobiernos regionales que han demostrado capacidad de gestión y de manejo eficiente de su presupuesto y brindar acompañamiento a aquellos con menos capacidades.** Con ello, aquellas entidades que demuestren mejores resultados podrían usar los recursos de forma más pertinente.

Como una medida para evitar posibles actos de corrupción en el uso de los recursos públicos, y además optimizar la implementación de las políticas educativas, resulta fundamental **implementar tableros de control descentralizados y transparentes que permitan hacer seguimiento al uso del presupuesto público por parte de la ciudadanía.**

Finalmente, debido a que los menores niveles de ejecución presupuestal y mayores saldos de recursos se dan en la gestión de inversiones del sector, es crucial **mejorar los niveles de eficiencia de esta gestión.** Para ello, se sugiere priorizar lo siguiente:

- ➔ Realizar el saneamiento de los títulos de propiedad de los locales escolares y terrenos.
- ➔ Realizar al inicio del año las transferencias presupuestales para gastos de inversión a cargo de los Gobiernos regionales y locales.
- ➔ Desde el Minedu, impulsar contratos de gobierno a gobierno para la realización de obras de infraestructura educativa.
- ➔ Promover la construcción de locales escolares a través de obras por impuestos.

37. Ello en concordancia a lo señalado en el acápite a de la Orientación Estratégica 9 del PEN 2036 (CNE, 2020).

Estas medidas llaman a que el Minedu, los Gobiernos regionales, las DRE y las UGEL asuman su compromiso de una ejecución orientada a mejorar la calidad y la equidad del gasto. En conclusión, se sugiere lo siguiente:

1	Profesionalizar la gestión educativa en las DRE, UGEL e II. EE. y dotar de personal directivo y administrativo competente que permita administrar los recursos financieros con eficiencia y eficacia.
2	Revisar y ajustar normas para hacer más oportuno y pertinente el financiamiento educativo dotando de mejores herramientas de gestión para una mejor ejecución del presupuesto por resultados.
3	Dotar de mayor autonomía a las regiones que han demostrado capacidad de gestión y de manejo eficiente de su presupuesto y brindar acompañamiento a las regiones con menos capacidades.
4	Implementar mecanismos de vigilancia y fiscalización al gasto educativo.
5	Implementar tableros de control descentralizados y transparentes que permitan hacer seguimiento al uso del presupuesto público por parte de la ciudadanía.
6	Optimizar el uso de recursos mediante el reordenamiento territorial de los servicios educativos, la implementación de redes educativas y centros educativos integrados.

Referencias

Balarin, M. y Escudero, A. (2019). El desgobierno del mercado educativo y la intensificación de la segregación escolar socioeconómica en el Perú (Documentos de Investigación, 101). GRADE. <https://cutt.ly/T0lev1p>

Balarin, M., Kitmang, J., Ñopo, H. & Rodríguez, M. (2018). Mercado privado, consecuencias públicas: los servicios educativos de provisión privada en el Perú. Documento de Investigación, 89. GRADE. <https://cutt.ly/N0len1T>

Banco Mundial. (2021). Actuemos ya para Proteger el Capital Humano de Nuestros Niños: Los Costos y la Respuesta ante el Impacto de la Pandemia de COVID-19 en el Sector Educativo de América Latina y el Caribe. Autor. <https://cutt.ly/Z0leQl3>

Banco Mundial. (2022). Global Economic Prospects. International Bank for Reconstruction and Development. Autor. <https://cutt.ly/S0leWEj>

Canal N. (2022, enero). Ministro de Educación: "Faltan 111 mil millones de soles para cerrar la brecha de atención de la infraestructura". <https://cutt.ly/m0leECn>

Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. (2021, agosto). Punto de Equilibrio N.º 17: De regreso a las aulas. [Comunicaciones CIUP] <https://cutt.ly/E0leR6g>

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. (2019). Visión del Perú al 2050. Gobierno del Perú. <https://cutt.ly/s0leYBA>

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. (2022). Perú: Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050. Gobierno del Perú. <https://cutt.ly/G0lelpc>

Chiu, M. (2010, junio). Effects of Inequality, Family and School on Mathematics Achievement: Country and Student Differences. [Efectos de la desigualdad, la familia y la escuela en el rendimiento en matemáticas: diferencias entre países y estudiantes]. Social Forces, 88(4), pp. 1645-76.

Consejo Nacional de Educación. (2020). Proyecto Educativo Nacional, PEN 2036: el reto de la ciudadanía plena. Autor. <https://cutt.ly/H0leOop>

Consejo Nacional de Educación. (2021a). Proyecto Educativo Nacional al 2021. Balance y recomendaciones 2018-2020. Autor. <https://cutt.ly/40lePSH>

Consejo Nacional de Educación. (2021b). Recomendaciones para la formulación del Proyecto Educativo Regional. Un planeamiento educativo territorial participativo y concertado a la luz del Proyecto Educativo Nacional al 2036. Autor. <https://cutt.ly/X0leALV>

Cuenca, R. & Urrutia, C. (2019). Explorando las brechas de desigualdad educativa en el Perú. Revista mexicana de investigación educativa, 24(81), pp. 431-461. <https://cutt.ly/l0leSZd>

Cueto, S., Escobal, J., Felipe, C., Pazos, N., Penny, M., Rojas, V. & Sánchez, A. (2018). ¿Qué hemos aprendido del estudio longitudinal Niños del Milenio en el Perú? Síntesis de hallazgos. Grupo de Análisis para el Desarrollo. GRADE. <https://cutt.ly/X0leDvs>

De Rezende, J. (2020). Financiamiento educativo en América Latina: indicadores y análisis de algunas experiencias. Análisis comparativos de políticas de educación. UNESCO. <https://cutt.ly/J0leGAR>

El Peruano. (2021, diciembre). MEF: elusión y evasión tributaria representa un 8 % del PBI. <https://cutt.ly/m0leLuC>

Gestión. (2022, noviembre). MEF recorta proyección de crecimiento para el 2022: ya no espera 3.3 % sino entre 2.7 % y 3 %. <https://cutt.ly/d0leZTe>

Guadalupe C., León J., Rodríguez J., & Vargas S. (2017). El Estado de la educación en el Perú. Análisis y perspectivas de la educación básica. GRADE <https://cutt.ly/K0leCj7>

Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2019). Principales resultados de la Encuesta Nacional de Instituciones Educativas de nivel inicial, primaria y secundaria, 2018. Gobierno del Perú. <https://cutt.ly/90leVcv>

Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2022a). Estadísticas de las Tecnologías de Información y Comunicación en los Hogares [Informe Técnico]. Gobierno del Perú.

<https://cutt.ly/J0leBQJ>

Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2022b). Cuentas Nacionales Anuales.

Gobierno del Perú. <https://cutt.ly/F0leN0t>

Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2022c). Encuesta Nacional de Hogares-ENAHO 2020. Gobierno del Perú. <https://cutt.ly/70le1Ep>

Izquierdo, A., Pessino, C. & Vuletin, G. (2018). Mejor gasto para mejores vidas. Cómo América Latina puede hacer más con menos. Banco Interamericano de Desarrollo.

<https://cutt.ly/c0le01U>

Kudó, I. y Ñopo, H. (2018). Revisión del gasto público en educación. Mejores aprendizajes para todos. Banco Mundial. <https://cutt.ly/50le9yb>

Ministerio de Economía y Finanzas. (2022a). Informe de Actualización de Proyecciones Macroeconómicas - IAPM 2022-2025. Gobierno del Perú. <https://cutt.ly/s0le3a2>

Ministerio de Economía y Finanzas. (2022b). Seguimiento de la Ejecución Presupuestal Consulta Amigable – SIAF. Gobierno del Perú. <https://cutt.ly/60le8Dm>

Ministerio de Economía y Finanzas. (2022c). Marco Macroeconómico Multianual 2023-2026. Gobierno del Perú. <https://cutt.ly/O0le7ub>

Ministerio de Economía y Finanzas. (2021). Marco Macroeconómico Multianual 2022-2025. Gobierno del Perú. <https://cutt.ly/q0le5PM>

Ministerio de Educación. (2017). Plan Nacional de Infraestructura Educativa al 2025. Gobierno del Perú. <https://cutt.ly/x0le6sM>

Ministerio de Educación. (2022a). Estadística de la Calidad Educativa-Escale. Serie de indicadores desde 2016. Unidad de Estadística. <https://cutt.ly/H0lrqGW>

Ministerio de Educación. (2022b). Plan Nacional de Emergencia del Sistema Educativo Peruano. Gobierno del Perú. <https://cutt.ly/d0Irehe>

Ministerio de Educación. (2022c). Estadística de la Calidad Educativa-Escale. Magnitudes. Matrícula en la Educación Básica Regular. Unidad de Estadística. <https://cutt.ly/f0Irr3S>

Ministerio de Educación. (2022d). Ley de Reforma Magisterial. Remuneración integral mensual. Gobierno del Perú. <https://cutt.ly/M0IrtU4>

Ministerio de Educación & Universidad de Nueva York. (2020). Estrés psicosocial y competencias socioemocionales (inédito).

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos & Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. (2021). La Otra Pandemia en casa. Situación y respuestas a la violencia de género durante la pandemia por la COVID-19 en el Perú. <https://cutt.ly/30IruhV>

Ministerio de Salud y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2021). Informe Técnico del Estudio Sobre Salud Mental en Niñez y Adolescencia en el contexto de la COVID-19 2021. <https://cutt.ly/40Iri1A>

Murillo J. & Carrillo, S. (2020a). Una panorámica de la segregación escolar por nivel socioeconómico en educación primaria en Perú y Regiones. Argumentos. Revista de Ciencias Sociales. 1(1). <https://cutt.ly/80IrpvT>

Murillo, J. & Carrillo S. (2020b). Segregación escolar por nivel socioeconómico en educación secundaria en Perú y sus regiones. Revista Peruana de Investigación educativa, (12), pp. 7-32. <https://cutt.ly/W0IraiY>

Ñopo, H. (2018). Análisis de la Inversión Educativa en el Perú desde una mirada comparada. Ministerio de Educación. <https://cutt.ly/20IrsXj>

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2007). UNESCO en Educación de Calidad para todos: un asunto de derechos humanos. Autor. <https://cutt.ly/j0Ird0w>

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2021). Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE 2019): reporte nacional de resultados. Perú. Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE).
<https://cutt.ly/X0lrkCq>

Organización Mundial de la Salud. (2021, marzo). La violencia contra la mujer es omnipresente y devastadora: la sufren una de cada tres mujeres. Comunicado de prensa.
<https://cutt.ly/t0lrzy7>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2020). Back to the Future of Education.Four OCDE scenarios for schooling. <https://cutt.ly/H0lrzS4>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2022). Estadísticas Fiscales de la OCDE. Países de América Latina: Cuadros comparativos. OCDE.Stat.
<https://cutt.ly/L0lrxVD>

Saavedra J. & Suárez. P. (2002). El financiamiento de la educación pública en el Perú: rol de las familias. GRADE <https://cutt.ly/f0lrVSe>

Shack, N., Pérez. J. & Portugal, L. (2020). Cálculo del tamaño de la corrupción y la inconducta funcional en el Perú: Una aproximación exploratoria. Contraloría General de la República.
<https://cutt.ly/z0lrnwx>

Shack, N., Pérez, J. & Portugal, L. (2021). Incidencia de la corrupción y la inconducta funcional en el Perú 2020. Documento de Política en Control Gubernamental. Contraloría General de la República. Lima, Perú. <https://cutt.ly/l0lrnhd>

Superintendencia de Administración Tributaria. (2022). Estadísticas y Estudios. Información Tributaria - Ingresos Recaudados. <https://cutt.ly/N0lrQf5>

Vargas, C. (2017). El aprendizaje a lo largo de toda la vida desde una perspectiva de justicia social. Investigación y Prospectiva en Educación. Documentos Temáticos, 21. UNESCO.
<https://cutt.ly/hdAK0z3>

