

Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

Análisis del programa presupuestal e incidencia de beneficiarios: Dos miradas a la inequidad en el sector educación

Betty M. Alvarado

Graciela Muñiz



**UNIVERSIDAD
DEL PACÍFICO**





CONTENIDO

*Introducción	5
I. Descripción general del sector educación	7
A. Estructura del sector educación. ¿Quién gasta?.....	10
B. Desempeño	11
II. Análisis de programación presupuestal	15
A. Metodología.....	16
B. Fuentes de financiamiento públicas y privadas	17
C. Resultados	19
III. Análisis de incidencia de los beneficiarios	25
A. Metodología.....	26
B. Resultados	26
C. Equidad en el ámbito regional	29
IV. Conclusiones	33
*Bibliografía	35
*Anexos	37
ANEXO 1: Crecimiento anual del presupuesto con referencia al 2006, por nivel y partidas presupuestales	37
ANEXO 2: Crecimiento presupuestal corriente y de capital 2006-2009, media geométrica.....	39

*Introducción

Este estudio revisa brevemente el presupuesto del sector educación en el Perú. Dos factores llaman la atención, la descentralización de la provisión del servicio y la implementación de un programa piloto de Presupuesto por Resultados, el mismo que intenta vincular el desempeño de los estudiantes de segundo grado a la asignación presupuestal. Ambos eventos, especialmente el primero, deberían haber influenciado en la estructura de la asignación y distribución.

Perú ha alcanzado un nivel interesante de cobertura, pero no tanto así en equidad. Es importante destacar que la descentralización empezó en el 2004 y los niveles regionales están en proceso temprano de fortalecimiento para administrar el sector. Al otro extremo, el Ministerio de Educación todavía implementa acciones ejecutivas de gestión, con un rol todavía débil de rectoría.

Equidad todavía es un tema pendiente, y esta reseña revela y mide el problema en dos perspectivas; en el nivel regional y en el nivel del beneficiario final, los estudiantes. Utilizando el enfoque de Análisis del Presupuesto por Programas (PBA), el estudio explora de manera integral la asignación presupuestal por niveles de gobierno y entre niveles educativos, desde inicial hasta educación superior, estructurados en programas presupuestales. Asimismo, el documento utiliza el análisis de incidencia en el beneficio de los usuarios (BIA) para explorar la distribución del presupuesto entre quintiles de la población.

Los hallazgos del PBA dan cuenta de la disparidad regional en la asignación presupuestal, algunas regiones reciben prácticamente dos veces lo que recibe el resto del territorio, y no hay una política explícita para reducir tales inequidades. El BIA descubre que la distribución del presupuesto favorece a los quintiles 2 y 3. Adicionalmente, se ratifica lo que se sabe, que una cantidad interesante de recursos va la educación superior, utilizado por los menos pobres, mientras que menos recursos se invierten en educación inicial.

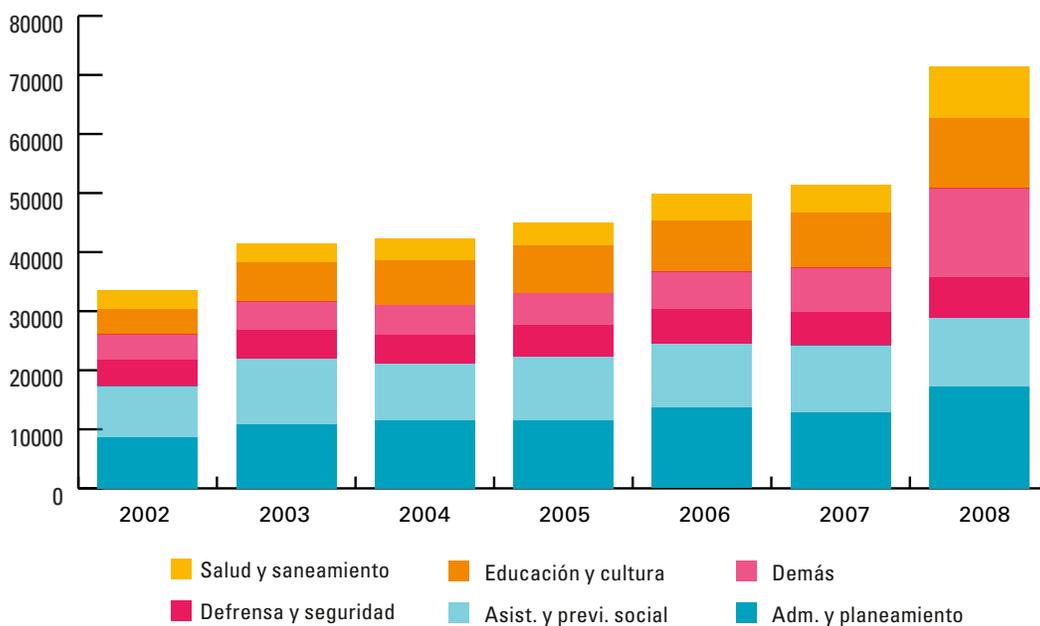
I. Descripción general del sector educación



Antes de hacer una lectura analítica del Presupuesto por Programas, hay que considerar el contexto donde se implementa las actividades educativas y se realiza el gasto, en pocas líneas. El incremento de la producción real ha mostrado tasas de crecimiento desde el 2002 mayores a 3.9%, en 2007 se alcanzó el mejor desempeño de los últimos 13 años (8.9% del PBI), lo que origina un incremento en el gasto en todo el sector público. Como se adelantó, “Entre el 2000 y el 2006, los fondos del presupuesto han aumentado en 8 mil millones de soles de 1994, es decir en un 38%. Si medimos los recursos a precios de 1994, éstos fluctúan entre 25 y 26 mil millones.”(Alvarado y Morón 2008) .

El crecimiento del sector minero, cuyas exportaciones representan cerca de dos tercios de las exportaciones, ha traído como consecuencia un incremento los de recursos fiscales, lo cual a su vez ha causado un cambio en la estructura fiscal del país por niveles de gobierno. Hoy los niveles de gobierno regional y local son los más favorecidos.

Gráfico 1: Evolución de la participación del gasto en educación sobre el total del presupuesto público



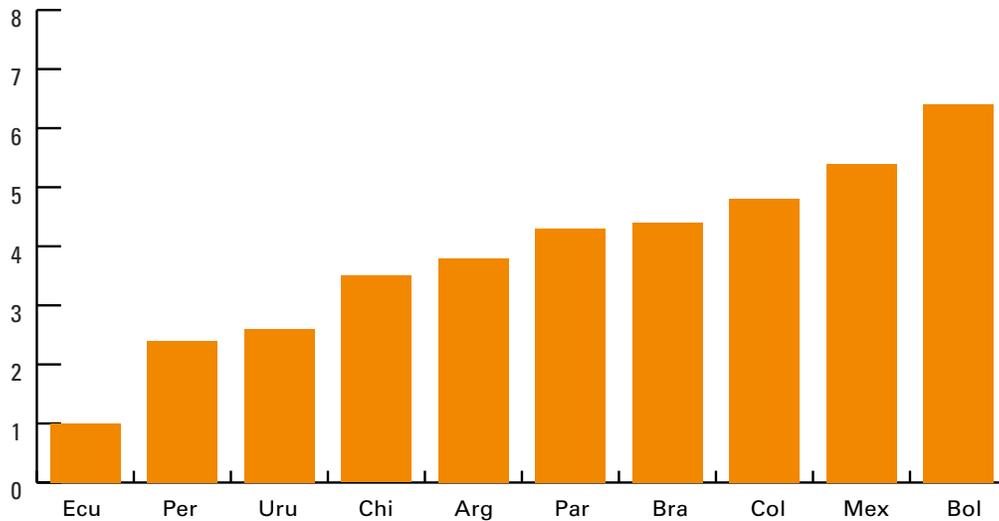
Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

Aunque el país ha estado creciendo y esto se ha manifestado en el crecimiento nominal y real, el peso que se le otorga a los sectores sociales como educación ha permanecido igual si se considera su peso dentro del presupuesto de la nación. Ha variado entre 16 por ciento y 18 por ciento entre el 2002 y el 2008. Otra manera de ver la importancia del sector en la política nacional es compararlo con otros países del entorno latino americano. El país sólo invierte un 2.5 por ciento del PBI, mientras que en México duplica este ratio y Bolivia casi lo triplica. Sólo Ecuador está por debajo de Perú. Esto es preocupante, ya que si se combina con la mala distribución de recursos, el tema se vuelve crítico.

El país se ha descentralizado; el año 2004 se descentralizó el gasto del sector educación a 24 regiones. Las regiones ejecutan más del 50 por ciento del presupuesto, cantidad nada despreciable. La rectoría la mantiene el Ministerio de Educación, aunque todavía débil, éste rol se complementa con sus acciones como ejecutor, acciones que limitan el proceso de descentralización.

Cabe destacar que se inició una etapa de aplicación del enfoque de presupuesto por resultados, aunque no es muy extenso, no más del 8 por ciento del presupuesto nacional es parte de este modelo a fines del 2009.

Gráfico 2: Comparación a nivel internacional sobre la proporción del gasto público en educación (% del PBI), 2006



Fuente: UNESCO

A. Estructura del sector educación. ¿Quién gasta?

El Ministerio de Educación (MED) como órgano nacional, según Ley General de Educación (Ley 28044), este tiene por finalidad definir, dirigir y articular la política de educación, cultura recreación y deporte. Entre sus principales funciones está el asegurar la atención integral de los estudiantes. Asimismo, fortalecer el funcionamiento de los Organismos Públicos Descentralizados. Finalmente, establecer los lineamientos básicos para garantizar la participación de la sociedad civil. Aunque tienen un rol rector, aún ejecuta acciones ejecutivas.

Los Gobiernos Regionales son tal vez los pliegos presupuestales más importantes y ejecutores de la política educativa. Según la Ley 27867 de acuerdo a sus funciones en materia de educación, debe diseñar, ejecutar y evaluar el Proyecto Educativo Regional en concordancia con la política educativa nacional. Asimismo, modernizar los sistemas descentralizados de gestión educativa y propiciar la formación de redes de instituciones educativas, en coordinación con el Ministerio de Educación. Del mismo modo monitorear los logros alcanzados por la región en coordinación con el Ministerio de Educación. Finalmente, debe fortalecer a las instituciones educativas, promoviendo su autonomía, así como la articulación intersectorial y la pertenencia a redes, con participación de la sociedad. Un tema a resaltar que las regiones pagan las planillas del sector, ítem que representa el mayor peso presupuestal del sector.

Finalmente, en cuanto a los gobiernos locales, la Ley de Municipalidades (Ley 27972) establece que entre las principales competencias compartidas con el gobierno nacional y regional, estos deben monitorear la gestión pedagógica y administrativa de las instituciones educativas bajo su jurisdicción, en coordinación con las DREs y UGELs, según corresponda, con miras a fortalecer su autonomía institucional. Asimismo, apoyar en la creación de redes educativas como expresión de participación y cooperación entre los centros y programas educativos dentro de su jurisdicción, así como impulsar y organizar el Consejo Participativo Local de Educación (COPALE), a fin de generar acuerdos concertados y promover la vigilancia y control ciudadano.

Debajo de la región hay instancias intermedias descentralizadas como la Dirección regional de Educación (DRE), y las Unidades de Gestión Educativa (UGEL), redes, Instituciones educativas IIEE. La DRE, es un órgano especializado del Gobierno Regional responsable del servicio educativo en el ámbito de su respectiva circunscripción territorial, asegura el funcionamiento de los servicios educativos y los programas de atención integral con calidad y equidad en su ámbito jurisdiccional, para lo cual coordina con las UGEL y convoca la participación de los diferentes actores sociales.

Luego, la unidad UGEL, definida como instancia de ejecución descentralizada del Gobierno Regional con autonomía en el ámbito de su competencia y cuya jurisdicción territorial es la provincia, tiene como funciones el fortalecimiento de capacidades de gestión pedagógica y administrativa de las instituciones educativas. No todas las UGEL son unidades ejecutoras.

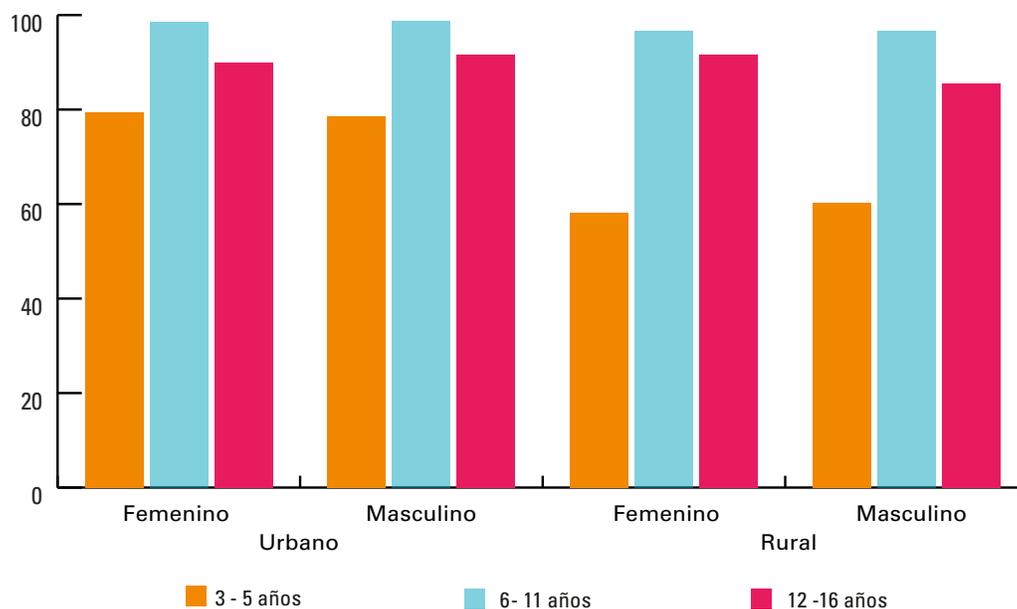
Finalmente, las escuelas o Institución Educativa (IE), es la primera y principal instancia de gestión del sistema educativo descentralizado. Puede ser pública o privada, y su función principal es el logro de los aprendizajes y la formación integral de sus estudiantes. Su gestión es orientada por el Proyecto Educativo Local. No son unidades presupuestales ejecutoras.

Según la Ley General de Educación, a la sociedad civil le corresponde participar en la definición y desarrollo de políticas educativas en el ámbito nacional, regional y local y colaborar en la prestación del servicio educativo y en el desarrollo de programas y proyectos que contribuyan al logro de los fines de la educación peruana. Su participación de esta manera vigila el presupuesto indirectamente.

B. Desempeño

Lo paradójico en el caso del Perú, y lo sostiene también Luis Crouch (2006), es que Perú ha sido eficiente, ha gastado poco y ha extendido la cobertura. Obsérvese [Gráfico 3](#), primaria tiene por ejemplo en las zonas urbanas o rurales una cobertura alta, casi al 99 por ciento en niños. Un poco menos en secundaria y bastante menos en educación inicial.

Gráfico 3: Cobertura en la educación pública, por sexo y zona de procedencia (2008)



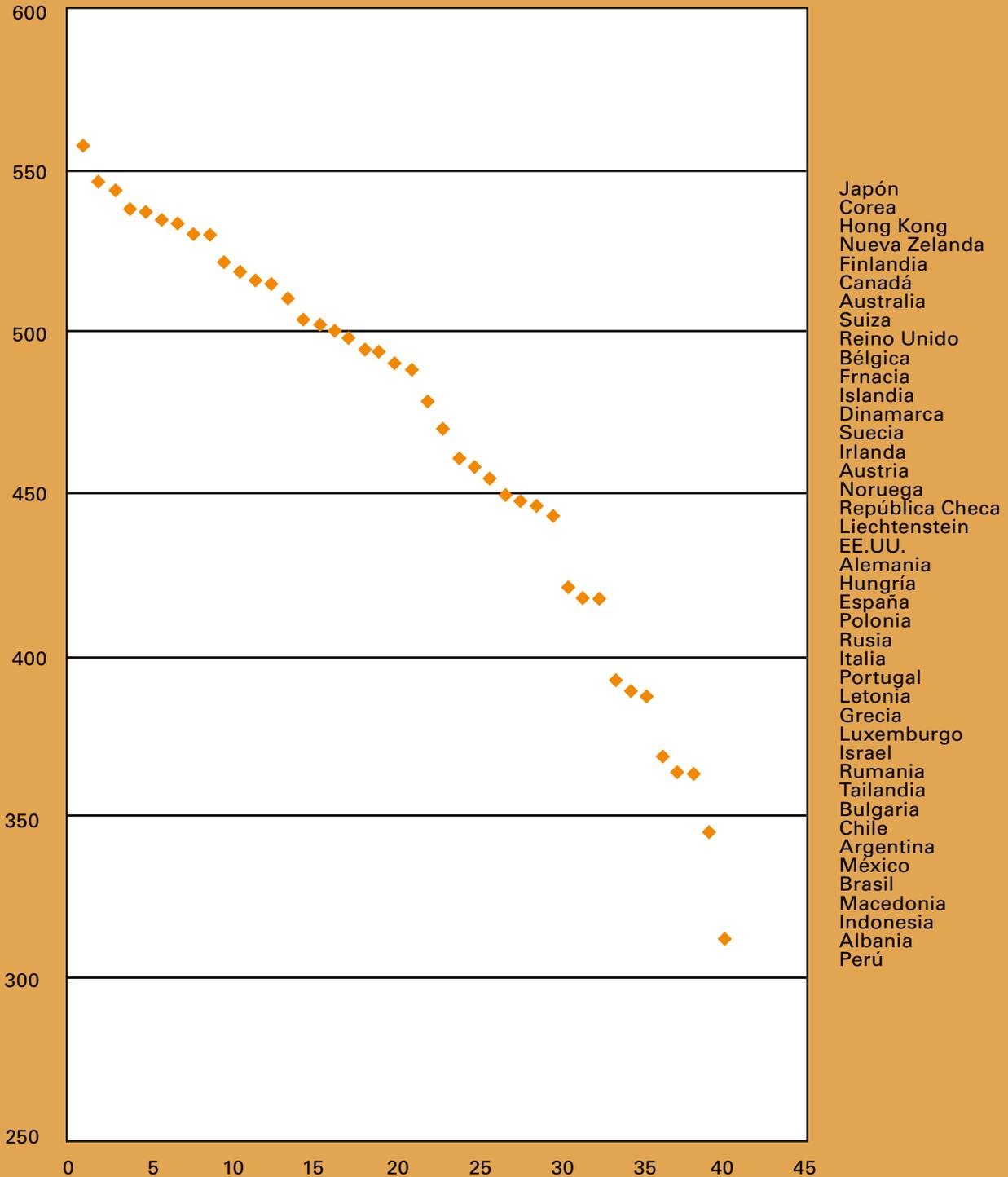
Fuente: MINEDU

Sin embargo hay problemas de cobertura en las áreas rurales y en el nivel secundario e inicial y, un problema mayor en calidad. El Consejo Nacional de Educación ha fijado como una prioridad en el Plan Educativo Nacional el incremento de la cobertura de educación inicial, habiéndose dado importantes cambios.

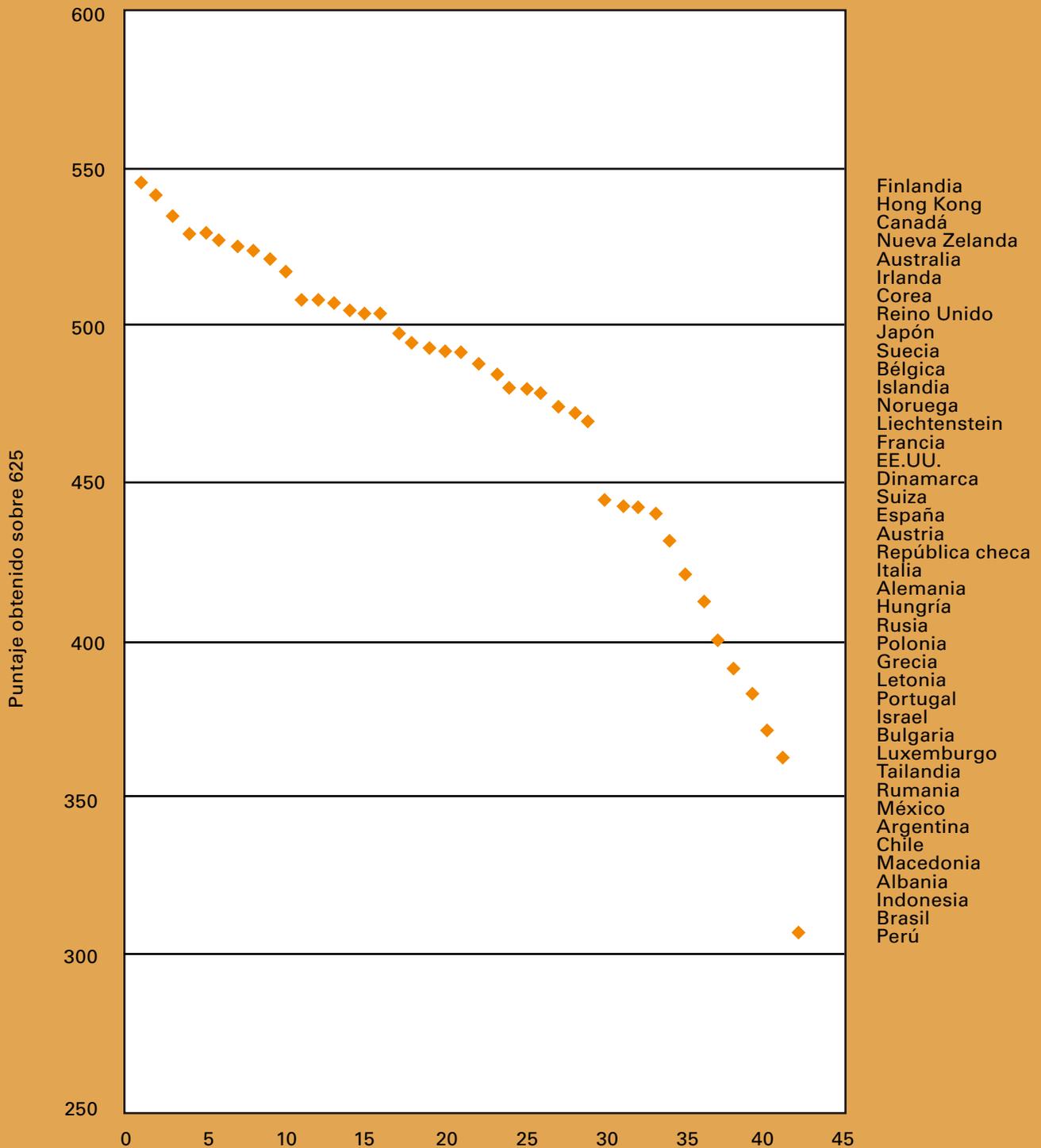
Uno de los problemas sociales en el Perú es la calidad educativa. La evaluación PISA del año 2000 mostró resultados dramáticos: Perú solo alcanzó el nivel de desempeño más bajo en comparación con el resto de países evaluados, en las áreas de matemáticas y comunicación. Como se puede observar en el [gráfico 4](#) Japón se ubicó primero con 557 puntos, mientras Perú obtuvo 312 puntos, no pudiendo ni siquiera alcanzar el nivel mínimo. Lo mismo sucedió con el área de comunicaciones, Perú obtuvo 307 puntos, quedando igualmente el último.

No se encontró diferencias significantes entre los scores de hombres y mujeres. Sin embargo se encontró una gran diferencia entre escuelas públicas y privadas.

Gráfico 4: Resultados de la Evaluación PISA 2001 para matemáticas



Resultados de la Evaluación PISA 2001 para comprensión de lectura



Fuente: PISA 2001. Elaboración propia

Conclusiones similares se obtuvieron en la evaluación nacional ECE administrado anualmente por el Ministerio de Educación. El **cuadro 1** muestra los resultados 2008, y evidencia el bajo nivel de calidad. En comprensión lectora, solo 16 por ciento del alumnado alcanzó el segundo nivel, mientras el 53.1 por ciento alcanzó nivel 1 y 30 por ciento estuvo debajo de ese nivel. Nuevamente se verifica la brecha entre escuelas públicas y privadas y entre las áreas rural y urbano.

Cuadro 1: Resultados % de desempeño en matemáticas y comunicación por sexo, tipo de escuela y área de residencia, ECE 2008

Variable	Matemática				Comprensión de lectura			
	Nivel 2	Nivel 1	Por debajo del nivel 1	TOTAL	Nivel 2	Nivel 1	Por debajo del nivel 1	TOTAL
Masculino	9.9	36.1	54	100	15.2	53.6	31.2	100
Femenino	8.9	35.6	55.5	100	18.7	52.5	28.8	100
Escuelas públicas	8	33.8	58.2	100	11.9	52.9	35.1	100
Escuelas privadas	15.3	44.5	40.2	100	37.7	53.8	8.5	100
Área urbana	10.9	40.6	48.5	100	22.5	58.5	19	100
Área rural	6.2	26.1	67.6	100	5.5	41.9	52.6	100
TOTAL	9,4	35,9	54,7	100	16,9	53,1	30,0	100

Fuente: MINEDU, UMC

Los resultados del cuadro indican que las escuelas públicas están en gran desventaja cuando son comparadas con escuelas privadas. Lo mismo sucede en el caso de las áreas rurales. Por supuesto que el desempeño escolar es sólo un indicador que mide las brechas. Cuando se usa otro indicador como tasa de repetición, graduación y analfabetismo, aunque ha habido avances en comparación con el año 2000, todavía se puede notar que las áreas rurales y pobres extremos, (que generalmente coinciden), están muy abajo o atrasados. I. Descripción general del sector educación

II. Análisis de programación presupuestal



A. Metodología

Para realizar el análisis presupuestal del sector de educación, se utilizó la información que proporciona el Ministerio de Economía y Finanzas como parte de su estrategia integral de Transparencia Económica y Fiscal a través el Sistema de Información de Administración Financiera (SIAF). Esta base de datos permitió el estudio de la gestión pública en el nivel central, regional y local¹, para los años 2006-2009 y proyecciones 2010. Con el objetivo de evitar distorsiones en el análisis por causa de la inflación, los montos evaluados se mantuvieron a precios constantes, con el 2006 como año base.

Se analizó la ejecución presupuestal de los programas del sector educativo, con mayor énfasis en aquellos referentes a la educación básica: inicial, primaria y secundaria. Adicionalmente, se consideró la información disponible sobre el gasto en educación universitaria y otros tipos de educación, donde se incluyó los siguientes programas: Educación Especial, Educación Alternativa, Educación de Formación Ocupacional y Educación a distancia. Finalmente, se analizaron aquellos gastos destinados exclusivamente a la gestión administrativa y al planeamiento gubernamental del sector educativo.

Dentro de cada uno de estos programas, se clasificó la información en un segundo nivel de desagregación, de tal forma que se pudieran obtener hallazgos significativos en lo referente al gasto. Así, se analizó el monto y porcentaje destinados a gastos corrientes y no corrientes. Dentro del primer rubro se consideró principalmente la ejecución de montos destinados a salarios y bienes y servicios. Por el lado de los gastos no corrientes, su principal componente fue el monto de Inversiones y Otros Gastos de Capital.

Gráfico 5: Clasificación de las partidas de gasto disponibles en el SIAF



¹ Este último nivel solo pudo analizarse a partir del año 2008, debido a las limitaciones de la base de datos en lo que se refiere a la desagregación sobre la ejecución del gasto público.

B. Fuentes de financiamiento públicas y privadas

Cuadro 2: Ejecutores y financiamiento de educación por niveles de gobierno (millones de soles 2006)

Educación	Monto de gastos	% PBI	% gasto del sector
Gobierno	10,815,901,323.78	2.90%	92.95%
Nacional	3,401,404,415.66	0.91%	31.45%
Regional	6,168,348,561.12	1.65%	57.03%
Local	1,246,148,347.00	0.33%	11.52%
Familias	820,280,879.50	0.22%	7.05%
TOTAL	11,636,182,203.28	3.12%	100.00%

Fuente: Fuente: MEF, Banco de la Nación y SUNAT. Tomado de BCRP, Nota Semanal Nro 35, 2007.
Elaboración de los autores

¿ Donde se gasta y quién gasta? Los gobiernos regionales ya están ejecutando 57 por ciento del presupuesto. El gasto ejecutado a través de ellos cubre básicamente la planilla de los docentes, y en segundo lugar infraestructura, materiales educativos. Las municipalidades se han especializado, de acuerdo a su mandato, antes del relanzamiento de la descentralización, en infraestructura. En el 2007 sin embargo, el gobierno lanzó un programa piloto de descentralización de la educación hasta la municipalidad, proceso que recién se está consolidando, pero a muy pequeña escala. No se espera cambios presupuestales sustanciales, excepto que causa un problema de superposición de funciones.

Perú, considerado un país de ingresos medios, financia actualmente (2006-7) sus gastos con impuestos indirectos y directos casi en la misma proporción, luego de haber tenido en el pasado mayor dependencia del impuesto al valor agregado (sumado al impuesto selectivo al consumo). Al finalizar el 2006, el Impuesto General a las Ventas (o Impuesto al Valor Agregado) representó 40.8 por ciento, mientras que el Impuesto a la Renta representó el 35 por ciento del total de ingresos tributarios y no tributarios respectivamente. En términos de presión tributaria, el total de ingresos tributarios ha representado el 14.9 por ciento del PBI.

Cabe destacar que además de los impuestos, el Estado recauda un cargo por canon y regalías a las empresas mineras (50% de sus utilidades) que son transferidas a los gobiernos subnacionales de las zonas productoras. Dicha transferencia ha incrementado de manera geométrica sus ingresos, creando una situación sui generis en nuestra economía, con el consiguiente crecimiento de la brecha fiscal entre regiones mineras y las no mineras, situación que debe ser afrontada en el corto y mediano plazo

Cuadro 3: Ingresos corrientes del gobierno central

Concepto	Millones de nuevos soles			Porcentaje			Porcentaje del PBI		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007
Ingresos tributarios	35,589	45,485	52,454	86.7	86.3		13.6	14.9	15.4
Impuesto a la Renta	11,188	18,414	22,847	27.3	34.9		4.3	6.0	6.7
Impuesto General a las Ventas	18,302	21,517		44.6	40.8		7.0	7.0	7.4
Impuesto Selectivo al Consumo	4,066	4,042	4,291	9.9	7.7		1.6	1.3	1.3
Impuestos a la Importación	3,143	2,847	2,198	7.7	5.4		1.2	0.9	0.6
Otros Ingresos	2,980	3,369	3,848	7.3	6.4		1.1	1.1	1.1
Devoluciones	-4,090	-4,704	-5,989	(10.0)	(8.9)		(1.6)	(1.5)	(1.8)
Ingresos no tributarios	5,458	7,229	8,659	13.3	13.7		2.1	2.4	2.5
TOTAL	41,047	52,714	61,113	100.0	100.0	100.0	15.7	17.3	17.9

Fuente: MEF, Banco de la Nación y SUNAT. Tomado de BCRP, Nota Semanal Nro 35, 2007.
Elaboración de los autores

C. Resultados

Uno de los acuerdos políticos conocidos por todos es alcanzar el 6% del PBI, sin embargo, no hay una meta en sí para alcanzar una mejora en la calidad, sin embargo a través del esquema de Presupuesto por Resultados, en etapa piloto, se está intentando vincular recursos con resultados. A continuación se presenta la desagregación del presupuesto por programas vinculados a los niveles de educación básica y superior.

PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

Cuadro 4: Gasto corriente y de capital por nivel educativo, nuevos soles, precios constantes 2006

	2006	2007	2008	2009	2010 (presupuestado)
Inicial					
Corriente	646,958.47	673,580.62	675,560.80	758,145.87	759,789.82
Salarios	580,148.39	601,145.50	601,067.89	707,236.28	672,825.63
No Salarios	66,810.07	72,435.12	74,492.91	50,909.60	86,964.19
Capital	8,422.37	12,375.15	10,253.60	31,955.93	25,814.88
Primaria					
Corriente	2,656,245.98	2,752,543.84	2,854,152.29	3,059,067.25	3,033,740.50
Salarios	2,514,369.43	2,509,800.10	2,442,531.13	2,769,108.16	2,683,850.01
No Salarios	141,876.55	242,743.74	411,621.17	289,959.09	349,890.49
Capital	153,512.22	418,832.36	750,100.96	878,601.09	706,420.80
Secundaria					
Corriente	2,063,622.27	2,252,985.10	2,125,768.38	2,337,140.92	2,164,363.07
Salarios	1,995,489.12	2,044,589.49	1,989,173.24	2,112,701.50	2,024,560.78
No Salarios	68,133.15	208,395.61	136,595.14	224,439.42	139,802.30
Capital	217,842.92	216,932.55	481,556.49	631,622.48	391,410.82
Superior					
Corriente	1,263,741.17	1,318,434.01	1,370,782.47	1,747,730.86	1,666,268.88
Salarios	848,183.32	864,881.83	923,624.07	1,242,649.55	1,222,627.61
No Salarios	415,557.85	453,552.18	447,158.40	505,081.31	443,641.27
Capital	295,043.34	389,170.99	480,152.90	308,560.97	206,154.37
Otro educación					
Corriente	420,677.93	480,132.69	425,321.43	436,035.08	541,134.27
Salarios	361,639.98	357,813.33	336,100.41	319,276.35	313,006.24
No Salarios	59,037.96	122,319.37	89,221.02	116,758.73	228,128.03
Capital	16,796.63	34,549.62	33,280.62	57,459.35	38,016.14

Administración Ministerio y Regiones					
Corriente	555,121.34	591,745.17	636,370.22	654,134.54	699,716.63
Salarios	354,119.02	370,329.14	377,138.23	487,117.82	488,553.18
No Salarios	201,002.32	221,416.04	259,231.99	167,016.72	211,163.45
Capital	49,043.91	29,627.53	19,672.05	22,672.04	22,945.23

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas – Transparencia Económica

Cuadro 5: Total gasto corriente y de capital por nivel educativo, nuevos soles, precios constantes 2006

Total	2006	2007	2008	2009	2010 (Presupuestado)
Corriente	7,606,367.16	8,069,421.43	8,087,955.59	8,992,254.53	8,865,013.17
Salario	6,653,949.25	6,748,559.37	6,669,634.97	7,638,089.67	7,405,423.45
No salario	952,417.91	1,320,862.06	1,418,320.63	1,354,164.85	1,459,589.72
Capital	740,661.39	1,101,488.19	1,775,016.63	1,930,871.86	1,390,762.24

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas – Transparencia Económica

El Acuerdo Nacional fijó entre sus objetivos políticos incrementar el nivel presupuestal a 6 por ciento del PBI. Una mirada a las comparaciones internacionales indica que Perú no tiene una priorización debida del sector educación; pero no se conoce exactamente cuánto se necesita en diferentes áreas y programas educativos y para qué. Una revisión a los programas presupuestales ayudará a identificar estas interrogantes. El análisis puro de las tablas presupuestales tendrá que complementarse con información de oferta y resultados de desempeño. Asimismo, el análisis del contexto es importante para interpretar el por qué los resultados.

Perú está viviendo una etapa nueva en la programación presupuestal; desde el año 2007 se está aplicando de manera progresiva el presupuesto basado en resultados (PpR). Para el caso de educación se estructuró un programa estratégico de logros educativos para tercer ciclo (2do año de primaria), con muy poco peso dada su naturaleza piloto.

Aún cuando este enfoque se irá expandiendo a otros programas e instituciones, una parte importante del presupuesto sigue programándose en base a insumos y ordenados por programas presupuestales. Estos llamados programas presupuestales en Perú no tienen un ordenamiento y estructura necesariamente ordenado ni tienen un objetivo definido de manera clara, como es de esperarse en un presupuesto por programas típico. Como se discute en la metodología y limitaciones para hacer el análisis, se ha tenido que hacer muchos supuestos para estructurar de manera limpia los programas de educación inicial, primaria, secundaria y universitaria.

Vale la pena señalar que el enfoque de presupuesto por resultados no ha sido construido sobre el orden de programas presupuestales existente, posiblemente por el desorden de entrada de las partidas a presupuestar y la falta de coherencia al estructurar los diferentes programas. Lo que ha sucedido es que los funcionarios del Ministerio de Economía, en vez de construir el PpR sobre una mejor definición de los programas y sobre

ellos construir el puente entre desempeño y financiamiento, tomaron una ruta más difícil pero que asegura que justamente haya una prueba o evidencia para financiar ciertas actividades que lleva a resultados; ajo el supuesto de que el arreglo institucional y las reglas de juego son claras y no hay cuellos de botella en los sistemas administrativos. Ver recuadro con explicación de la metodología del PpR.

El ejercicio de mirar el presupuesto por programas permitirá entender a través de la búsqueda de la información el peso que tienen los insumos en cada programa presupuestal. Mirar con detenimiento el costo de recursos humanos es fundamental, por la sencilla razón de que siempre se argumenta que este factor es el que pilotea el presupuesto. En otras palabras, donde están y van las plazas, va el presupuesto. Al ser un costo fijo e ineludible, la distribución de mano de obra afectará directamente cómo se distribuye el presupuesto. Un incremento en el número de plazas, influirá de igual manera en el nivel de incremento en el nivel presupuestal. Estos puntos son importantes cuando discutamos la equidad en la distribución de fondos.

LAS PLANILLAS SON LAS QUE DOMINAN EL PRESUPUESTO

Además Crouch (2006) concluye que el crecimiento en el gasto se ha dado “por alumno” y no por el crecimiento de la matrícula, lo que ratifica que el crecimiento en el gasto se debió básicamente a la presión de planillas. El crecimiento real experimentado en el nivel de financiamiento del sector educación fue absorbido básicamente por el pago a recursos humanos. Los salarios han presionado a la alza, tanto por el incremento de salarios como por la reducción del ratio alumno/docente. Crouch (2005, 28) basándose en parámetros contruidos con un grupo de comparación de países con los mejores resultados en pruebas PISA, permitió establecer que el peso del gasto en personal sobre el gasto total debería disminuir a 65 o 70 por ciento (sin pensiones) y que el gasto corriente podría oscilar entre 87 y 89 por ciento. Esto último habría que considerarlo con cuidado, porque inclusive este parámetro podría ser menor toda vez que hay ingentes necesidades de inversión en infraestructura en Perú. Frente a estos parámetros de comparación Perú ha mostrado un peso de entre 89 y 72 por ciento (2006 y 2008) en recursos humanos en primaria. Lo que ha estado creciendo más han sido los bienes y servicios.

CRECIMIENTO DE LAS PARTIDAS

Aunque salarios es el factor predominante, las inversiones en capital ha sido la partida que más crecimiento ha experimentado, en el 2009 su crecimiento alcanzó casi tres veces su nivel del 2006 para el caso de inicial y cuatro veces para el caso de primaria. Esto puede ser explicado por la política contra cíclica para contrarrestar la recesión. Otras inversiones de capital también han crecido considerablemente, a una tasa promedio anual de 80 por ciento. Véase Anexo 1, A.2). En general, primaria es el nivel que más ha crecido a una tasa anual de 13.38% por tres años). En contraste, se encontró que los gastos corrientes que nos son salarios, como bienes y servicios, ha decrecido en comparación con el 2006, a una tasa anual de -7.93 por inicial, y -5.64% para el ministerio y Gobiernos regionales.

EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN DESCENTRALIZADA ES AFECTADO POR LAS INDEFINICIONES DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

No tanto por el nivel de ingresos que obtendrían las regiones, sino por el método de asignación de recursos y la posibilidad de mayor autonomía por el lado del gasto. En Perú, como en la mayoría de países unitarios, e inclusive federales, el nivel central es el especializado en la recaudación fiscal y la descentralización fiscal se manifiesta más por el lado del gasto (Larios y Alvarado 2004). Efectivamente, de acuerdo a un interesante estudio encargado por la ANGR (INDE 2007), al netearse las fuentes de recaudación territorial captadas en cada región por el nivel central y al abstraer el total de gastos regionales, Piura quedaría superavitaria, pero San Martín deficitaria, y así como San Martín otras ocho regiones, por lo que el modelo de recaudación regional totalmente descentralizado no sería

factible si es que no se asigna cuidadosamente una parte de la base tributaria o se comparte un impuesto nacional. Pero como se indicó, el problema no es quien recauda (en este caso el nivel central lo hace relativamente bien), sino como se asigna los fondos recaudados en el nivel central y el grado de autonomía de las regiones para decidir la prioridad de su gasto en educación dentro de su territorio. Estos aspectos se desarrollan adelante.

LA DIFERENCIA EN LA CONCEPCIÓN DE EDUCACIÓN COMO INVERSIÓN O GASTO CORRIENTE EVITA QUE SE PUEDAN USAR FONDOS DISPONIBLES.

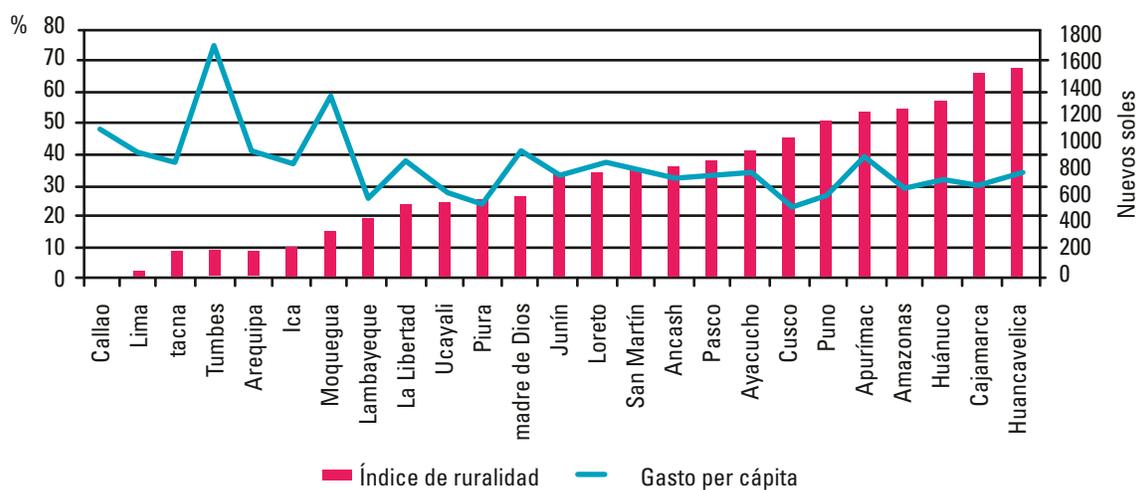
Una concepción general que entiende como gasto corriente a actividades vinculadas a la inversión en capital humano, limitando por ejemplo que regiones con disponibilidad de recursos del canon no puedan usar los fondos para actividades de monitoreo docente por ejemplo de manera regular con fondos ordinarios o recursos determinados (consideradas tradicionalmente en la literatura como transferencias intergubernamentales). No se quiere sugerir aquí que se gaste en planillas regulares, ya que estos fondos no son estables, sino en actividades como monitoreo o acompañamiento, vistas ahora como gastos de inversión.

LA DISTRIBUCIÓN DE LOS FONDOS A TRAVÉS DE TRANSFERENCIAS PRESUPUESTALES "POR BLOQUE" DE UN PRESUPUESTO GLOBAL ES INEQUITATIVO

La distribución del presupuesto, no toma en cuenta los costos reales del servicio por alumno ni el nivel de pobreza de las regiones. A esto se suma la ausencia de costos estándares del servicio por modelo de gestión por ejemplo. Obsérvese el gráfico 6, donde se muestra la relación entre el nivel de ruralidad (% de población rural) y el presupuesto per cápita por alumno en primaria. La primera impresión es que el financiamiento favorece a las zonas más densa o urbanas mientras que los costos de atención rural tienden a ser más altos por alumnos debido a la poca densidad y número de alumnos. Obsérvese que en el 2008 hay regiones que recibieron dos veces lo que recibieron otras.

¿Cómo mejorar esta situación? Un acercamiento a la demanda y políticas regionales y romper el círculo de pagar por los insumos sin consideración de las diferentes necesidades regionales.

Gráfico 6: Gasto por alumno en educación inicial por departamento, según nivel de ruralidad (2008)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, Instituto Nacional de Estadística. Elaboración de autoras

ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL DE ACUERDO A LA DEMANDA Y NECESIDADES

Para evitar justamente una asignación automática que sigue al insumo “docente” de manera lineal sin las consideraciones de los escenarios como el rural y el urbano, es necesario establecer los costos estándares incluyendo margen para posibles marcos de incentivos que impulse la mejora educativa. Los costos pueden considerar todo el proceso de producción, desde el costo de recursos humanos (por todo concepto), materiales y servicios; desde el proveedor hasta el rector del sector. Esto es importante porque la estructura presupuestal es altamente concentrada en recursos humanos por la naturaleza del servicio, pero es importante recuperar la visión de que el dejar poco margen para gastos de bienes y servicios, e infraestructura y equipos, reduce la productividad justamente de ese recurso humano. De manera indirecta el costo estándar facilitaría el trabajo minucioso que demanda la metodología actual del PpR.

EL ENFOQUE DE PRESUPUESTO POR RESULTADOS NO HA INCLUIDO SISTEMAS DE INCENTIVOS PARA UN MEJOR DESEMPEÑO

Aparte del Programa Estratégico de Logros de Aprendizaje (PELA), el presupuesto se sigue programando basado en insumos, y como ya mencionó anteriormente, estos básicamente se concentran en recursos humanos. Uno de los atributos de buenas experiencias en presupuestos por resultados como Francia y Nueva Zelandia, incorporan incentivos por un buen desempeño pero también castigos. Tanto Sudáfrica como Nicaragua han intentado esquema de incentivos a las escuelas por buen desempeño. El MEF en Perú está intentando formalizar Convenios por Resultados con las Regiones pero todavía no ha sido concretado un esquema de incentivos contra el cumplimiento de los indicadores de los convenios.

LA AUTONOMÍA DEL GASTO ES LA CONTRAPARTE DE LA RESPONSABILIDAD POR LOS RESULTADOS Y LOS INCENTIVOS

Ante las rigideces del sistema presupuestal, la autonomía regional en las decisiones del gasto son mínimas, limitando cualquier iniciativa de gestión por resultados, incluyendo por ejemplo el establecimiento de sistemas de incentivos por desempeño, meritocracia o localización rural de la escuela. Aunque las regiones dominan en el gasto de personal, su autonomía no es tal en la definición de políticas de este factor.

EL PRESUPUESTO NO PUEDE MIRAR HACIA EL FUTURO, SU PERIODO ANUAL EVITA QUE SE VINCULE CON UNA PLANIFICACIÓN A MEDIANO Y LARGO PLAZO

El Ministerio de Economía tiene entre sus planes, tener un presupuesto multianual de tres años. Esta figura ha tenido mucho éxito con la introducción del Marco de Gasto Público de Mediano plazo (Medium Term Expenditure Framework , MTEF) que es un proceso de presupuesto que toma 3 años a la vez y que compromete al estado central y a las provincias a niveles anticipados de gasto.

III. Análisis de incidencia de los beneficiarios



A. Metodología

El primer paso fue conseguir las matriculas para inicial, primaria, secundaria. La data se obtuvo de la Encuesta Nacional de Hogares, ENAHO. El estudio limitó la muestra a menores de 18 años para educación básica.

El segundo paso fue estimar el subsidio a la educación, con los datos obtenidos en la segunda parte sobre presupuestos por programas. Para evitar una sobre estimación del gasto gubernamental, se excluyeron los gastos de la familia en la data del SIAF. Del total de gasto obtenido en cada nivel, se calculó el gasto por alumno matriculado.

Finalmente, usando la ENAHO, se pudo estimar la matricula por quintiles de gasto. Este último paso permitió obtener el monto del subsidio por quintil.

Las fuentes principales son entonces, las encuestas de hogares y el presupuesto identificado por programas

B. Resultados

El cuadro 6 indica la unidad de subsidio por nivel. Como se puede observar, el nivel superior es el que tiene mayor subsidio (4089 soles por alumno), mientras el nivel inicial es el menos subsidiada, en este caso el gobierno gasta 1115 soles por alumno. Estos resultados son consistentes con el informe del MINEDU 2003, que indica un gasto de 2,409 dólares PPP en universidades, 366 dólares en inicial y educación primaria y 518 dólares en secundaria.

Cuadro 6: Subsidio por alumno matriculado según nivel educativo, 2008

Niveles	Subsidio soles	Niveles	Subsidio dólares
Inicial	1,115.04	Inicial	381.86
Primaria	1,552.95	Primaria	531.83
Secundaria	1,457.02	Secundaria	498.98
Superior	4,246.00	Superior	1,454.11

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. Elaboración de las autoras. Tipo de cambio promedio: S/2.92 por dólar.

El cuadro 7 nos da una buena aproximación del gasto público. Como se puede deducir de la cobertura descrita anteriormente, el nivel de primaria tiene el mayor número de alumnos en comparación con el resto de alumnos por quintil. Los alumnos en el nivel de educación superior, tiene menos alumnos que el resto de grupos por quintiles, pero obsérvese que este número pequeño en términos relativos pertenecen a los quintiles menos pobres.

Cuadro 7: Matrícula estimada por quintil de gasto y nivel educativo, 2008

Nivel educativo	Quintiles					Total
	I	II	III	IV	V	
Inicial	157,843	149,812	133,931	130,242	109,894	681,722
Primario	619,923	575,512	519,722	483,573	373,737	2,572,467
Secundaria	310,118	377,776	436,486	448,080	410,995	1,983,455
Terciario/Universitario	23,830	42,269	58,238	120,851	237,987	483,175
Total	1,111,714	1,145,369	1,148,377	1,182,746	1,132,613	5,720,819

Fuente: MEF. INEI.

Cuadro 8: Distribución de los beneficios del gasto público en educación, por quintil, %

Nivel educativo	Quintiles					Total
	I	II	III	IV	V	
Inicial	23.15%	21.98%	19.65%	19.10%	16.12%	100.00%
Primario	24.10%	22.37%	20.20%	18.80%	14.53%	100.00%
Secundaria	15.64%	19.05%	22.01%	22.59%	20.72%	100.00%
Terciario/Universitario	4.93%	8.75%	12.05%	25.01%	49.25%	100.00%
Total	17.45%	18.47%	18.97%	21.27%	23.85%	100.00%

Fuente: MEF. INEI.

Si se considera al acceso a la educación un derecho, el enfoque normativo supone una distribución equitativa del gasto público. Sin embargo, la escasez de recursos públicos es un factor para ver la necesidad de no concentrar los recursos en los quintiles menos pobres. Dada, la brechas en calidad entre escuelas públicas y privadas, es imperante concentrarse en los más pobres.

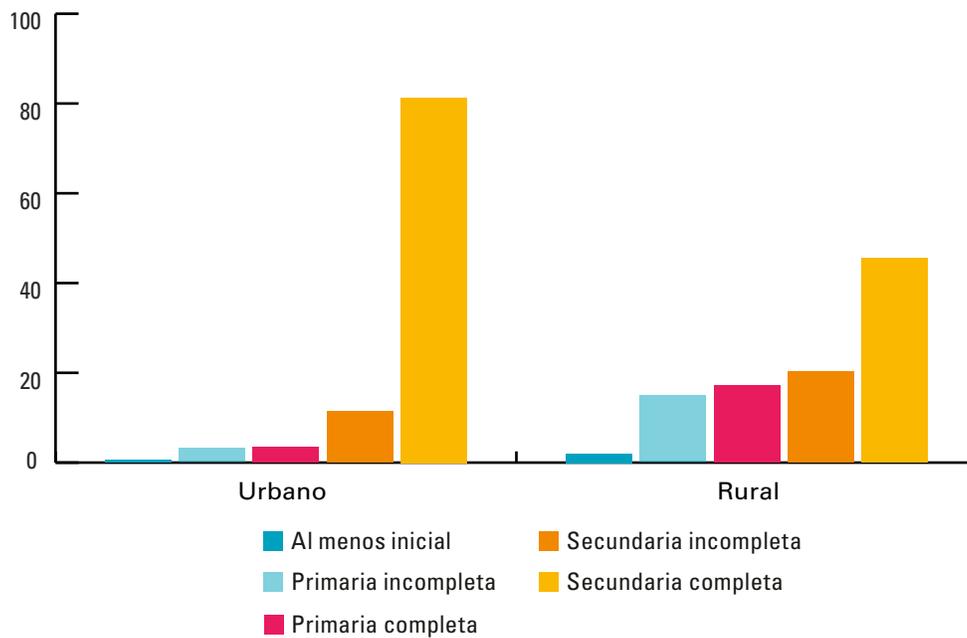
Cuadro 9: Panorama de la distribución de los beneficios del gasto público por nivel educativo según quintil

Nivel educativo	Quintiles					Total
	I	II	III	IV	V	
Inicial	1.82%	1.72%	1.54%	1.50%	1.26%	7.84%
Primario	9.93%	9.22%	8.32%	7.74%	5.99%	41.20%
Secundaria	4.66%	5.68%	6.56%	6.73%	6.18%	29.80%
Terciario/Universitario	1.04%	1.85%	2.55%	5.29%	10.42%	21.16%
Total	17.45%	18.47%	18.97%	21.27%	23.85%	100.00%

Fuente: MEF. INEI.

El **cuadro 9** indica que el subsidio está focalizado en el nivel primaria, particularmente en los tres quintiles más pobres (como grupo representan el 28 por ciento del gasto). De otro lado, la asignación del gasto en la educación secundaria sigue una distribución normal. En general, el gasto analizado por quintiles sigue un patrón orientado a los quintiles menos ricos. El quintil más pobre I representa recibe el 17 % del presupuesto, el quintil II el 18%, el quintil III el 19 % y los dos últimos menos pobres, quintil IV y V, el 21 y 24% respectivamente. El ratio entre el menos pobre y el más pobre es de 1.28. Los resultados se deben enriquecer con consideraciones de cobertura.

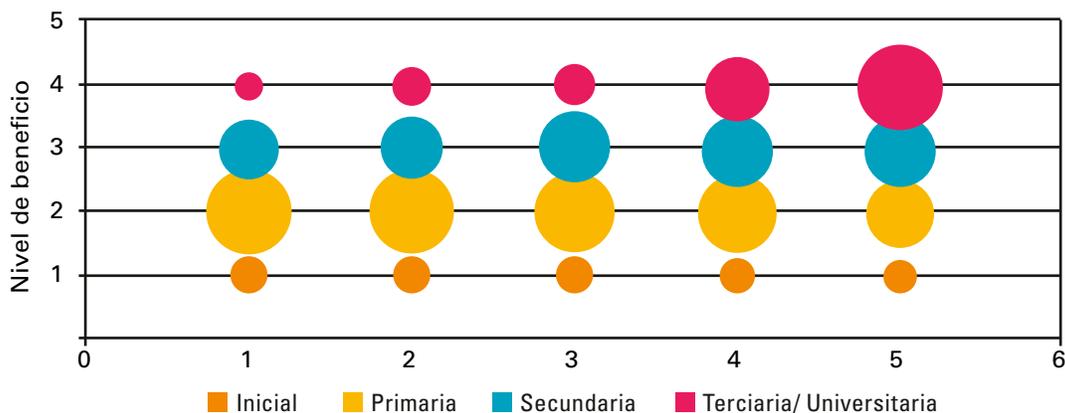
Gráfico 7: Nivel educativo por área de residencia, población 20 a 24 años, %



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, Instituto Nacional de Estadística

La información del **gráfico 7** muestra la brecha educativa entre las áreas urbanas y rurales. En las áreas urbanas el 81,3 % de jóvenes entre 20 y 24 ha culminado secundaria, mientras que solo el 45.5% de los jóvenes de la misma edad en las zonas rurales lo han hecho. Otros indicadores, como matrícula con edad normativa, también muestran un atraso en las áreas rurales en comparación con las urbanas.

Gráfico 8: Distribución de beneficios por quintiles según niveles educativos, 2008



Fuente: MEF. INEI. Elaboración por autoras.
El tamaño de las burbujas representa el peso del monto del subsidio

El gráfico 8 resume en un solo diagrama la distribución de recursos entre quintiles y niveles de educación. Un monto pequeño y de dimensiones constantes se distribuyen entre todos los quintiles en educación inicial, los montos mayores y con tendencia progresiva va para el nivel primaria; el monto y la progresividad disminuye en secundaria. Finalmente el patrón cambia dramáticamente en el nivel superior, donde la mayor parte de recursos van a los menos pobres. Esta figura no agota el diagnóstico, es importante cruzarlo con los niveles de cobertura.

C. Equidad en el ámbito regional

Como una extensión del análisis BIA, hubiese resultado muy útil hacer una comparación entre áreas geográficas (zonas urbanas y rurales). Sin embargo, la información disponible tiene ciertas limitaciones que impiden un análisis de este tipo (específicamente, la información disponible en el SIAF). Pese a ello, lo que sí fue posible realizar es un análisis regional. Así, se identificó el monto del presupuesto público que se gasta por cada una de las 25 regiones. El análisis BIA se ha extendido a un grupo de regiones, buscando patrones y diferencias según su ubicación geográfica.

De esta forma, estas regiones han sido reagrupadas tomando en cuenta sus similitudes en el aspecto geográfico, social y económico. Esta agrupación permitió representatividad al obtener el número de niños matriculados suficientes por quintil en la ENAHO. El cuadro 10 contiene las regiones por cada grupo.

Cuadro 10: Agrupación de las regiones en macro regiones

Costa Norte (Macro 1)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La Libertad ▪ Lambayeque ▪ Piura ▪ Tumbes
Sierra (Macro 2)	<ul style="list-style-type: none"> <li style="width: 50%;">▪ Cajamarca <li style="width: 50%;">▪ Arequipa <li style="width: 50%;">▪ Ancash <li style="width: 50%;">▪ Apurímac <li style="width: 50%;">▪ Huancavelica <li style="width: 50%;">▪ Ayacucho <li style="width: 50%;">▪ Huánuco <li style="width: 50%;">▪ Cusco <li style="width: 50%;">▪ Junín <li style="width: 50%;">▪ Puno <li style="width: 50%;">▪ Pasco
Costa Sur (Macro 3)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ica ▪ Moquegua ▪ Tacna
Selva (Macro 4)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Amazonas ▪ Loreto ▪ Madre de Dios ▪ San Martín ▪ Ucayali
Lima (Macro 5)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Callao ▪ Lima

Por ejemplo, la región Costa Norte (Véase **cuadro 11**) presenta que un porcentaje muy pequeño del presupuesto público va a Educación Inicial (8.39% del total del presupuesto asignado a esa región). Acerca de la distribución del presupuesto para la Educación Primaria, hay una concentración moderada en los primeros quintiles y es el nivel que concentra el mayor porcentaje de gasto (39.40%). En Educación Secundaria, hay una pequeña concentración en los quintiles medios. Finalmente, en la Educación Superior hay un claro sesgo a favor de los quintiles más ricos. Ello se debe a que la población joven que proviene de los quintiles más bajos no suele asistir a una universidad o algún tipo de educación superior. En lugar de ello, suelen verse en la necesidad de trabajar para ayudar en los gastos familiares.

Cuadro 11: Distribución de los beneficios del presupuesto de la Macro-Region 1, por quintil de gasto y nivel educativo (2008)

Nivel educativo Costa Norte	Quintiles					Total
	I	II	III	IV	V	
Inicial	1.77%	1.98%	1.64%	1.79%	1.22%	8.39%
Primaria	11.35%	9.53%	7.49%	6.22%	4.81%	39.40%
Secundaria	4.77%	6.40%	6.29%	7.18%	5.41%	30.05%
Terciario/Universitario	1.61%	0.95%	2.82%	6.75%	10.02%	22.15%
Total	19.50%	18.86%	18.24%	21.94%	21.46%	100.00%

Fuente: MEF. INEI.

Para la región de la Sierra, el **cuadro 12** muestra una estructura similar, salvo por el sesgo más pronunciado a favor de los quintiles más altos. Teniendo en cuenta que la Sierra concentra la mayoría de la población pobre y de zona rural, esta observación resulta más alarmante, en tanto no puede ser legítimo que el 11.42% del presupuesto destinado a la educación superior en la Sierra se dirija a los quintiles más altos y no se incentive el ingreso de los más pobres a este nivel educativo, más aún cuando se reconoce que existe una deficiencia en términos de calidad educativa y cobertura en Educación Inicial, especialmente para los quintiles más bajos.

Cuadro 12: Distribución de los beneficios del presupuesto de la Macro-Región 2, por quintil de gasto y nivel educativo (2008)

Nivel educativo Sierra	Quintiles					Total
	I	II	III	IV	V	
Inicial	1.92%	1.60%	1.48%	1.43%	1.15%	7.58%
Primaria	9.79%	9.42%	9.00%	7.97%	5.99%	42.17%
Secundaria	4.65%	5.19%	6.33%	6.55%	6.10%	28.83%
Terciario/Universitario	0.58%	1.62%	2.19%	5.62%	11.42%	21.42%
Total	16.94%	17.83%	19.00%	21.57%	24.66%	100.00%

Fuente: MEF. INEI.

Cuadro 13: Distribución de los beneficios del presupuesto de la Macro-Región 3, por quintil de gasto y nivel educativo (2008)

Nivel educativo Costa Sur	Quintiles					Total
	I	II	III	IV	V	
Inicial	1.41%	1.59%	2.12%	1.48%	1.44%	8.04%
Primaria	6.20%	5.58%	5.41%	5.57%	4.21%	26.97%
Secundaria	5.69%	7.37%	7.61%	6.68%	5.98%	33.33%
Terciario/Universitario	3.30%	4.03%	5.41%	6.36%	12.55%	31.65%
Total	16.60%	18.56%	20.55%	20.10%	24.18%	100.00%

Fuente: MEF. INEI.

La distribución del presupuesto para la Costa Sur es bastante similar a la de la Sierra (véase cuadro 13), pero debe notarse que el porcentaje de gasto público destinado a Educación Primaria (26.97%) es un poco menor que para Educación Secundaria (33.33%) y Educación Terciaria (31.65%). Por otro lado, la región de la Selva parece tener una mejor distribución de gasto: Educación Inicial representa el 10.73% y los quintiles de gasto más pobres son los más beneficiados en el gasto del nivel de Educación Primaria. A pesar de que el quintil más rico es el principal beneficiario en Educación Terciaria, este nivel representa solo el 13.70% del total del gasto.

Cuadro 14 Distribución de los beneficios del presupuesto de la Macro-Región 4, por quintil de gasto y nivel educativo (2008)

Nivel educativo Selva	Quintiles					Total
	I	II	III	IV	V	
Inicial	2.75%	2.32%	2.20%	1.96%	1.51%	10.73%
Primaria	13.03%	10.44%	8.65%	7.09%	5.31%	44.52%
Secundaria	4.30%	6.58%	6.90%	7.28%	5.97%	31.04%
Terciario/Universitario	0.42%	1.58%	2.55%	3.29%	5.86%	13.70%
Total	17.87%	20.92%	20.29%	19.62%	18.66%	100.00%

Fuente: MEF. INEI.

Finalmente, en la región de Lima Metropolitana parece haber una distribución de gasto más inequitativa. Cuando el total del gasto es analizado, puede observarse que el quintil más rico absorbe el 28.06% del presupuesto, mientras que el quintil más pobre solo representa el 14.44%. Ello puede explicarse por el hecho de que Lima concentra la mayor parte de la población joven que va a Educación Terciaria, la cual procede principalmente de los quintiles más altos.

Cuadro 15: Distribución de los beneficios del presupuesto de la Macro-Región 5, por quintil de gasto y nivel educativo (2008)

Nivel educativo Selva	Quintiles					Total
	I	II	III	IV	V	
Inicial	1.99%	2.19%	1.77%	1.78%	1.86%	9.59%
Primaria	6.12%	6.73%	6.29%	7.68%	6.39%	33.21%
Secundaria	4.74%	5.69%	7.10%	6.78%	7.20%	31.52%
Terciaria/Universidad	1.59%	2.88%	3.01%	5.59%	12.61%	25.68%
Total	14.44%	17.50%	18.17%	21.84%	28.06%	100.00%

Fuente: MEF. INEI.

IV. Conclusiones



La relación entre los resultados del sector y el presupuesto es una tarea difícil. En el Perú existe un plan piloto en un subprograma del nivel de Educación Primaria para establecer un nexo entre el nivel de aprendizaje alcanzado y su nivel de financiamiento. Una de las conclusiones que aparecen luego de la investigación en este documento es que el Perú necesita un marco general del presupuesto mejor establecido y especificado por programas. La estructura del programa permitirá medir el grado de compromiso del Estado con el sector educativo y las actividades que prioriza dentro de este. En términos de instrumentos, una buena definición del programa presupuestario puede conducir a una forma más sencilla de trabajar con un programa de Presupuesto por Resultados PpR dentro de cada programa, en lugar de organizar intervenciones desarticuladas sin una medición de impacto oportuna.

En los últimos años, el sector Educación ha representado entre el 16 y el 18 por ciento del presupuesto público, y poco menos del 3% del PBI. Este bajo nivel de inversión, en comparación con otros países latinoamericanos, no explica mucho si no se encuentra una causalidad entre dicho nivel tan bajo de inversión que, sin embargo, ha conseguido una tasa relativamente alta de cobertura/matricula en Educación Primaria y Secundaria. Esta medición podría conducir a conclusiones erróneas si no se hace un seguimiento de un monto estándar de costo por estudiante y también a los quintiles de la población beneficiada.

Por muchos años se ha observado cómo la Educación Primaria está sub-financiada y cómo la Educación Terciaria favorece a los sectores sociales más favorecidos y aún así representa un porcentaje importante del presupuesto. Sin embargo, con ello no quiere decirse que debe abandonarse alguno de los niveles educativos. Como alguien indicó: “La educación es como una mesa: sus cuatro patas son importantes. Favorecer a una sobre las demás puede causar inestabilidad”. Teniendo en cuenta ello, los especialistas en educación recomiendan sistemas de crédito dirigido a facilitar la educación superior de los más pobres y a reducir la tasa de deserción de dicho grupo en el nivel secundario.

Otro hecho interesante en el Perú es el poder presupuestario de los gobiernos regionales, con altos niveles de gasto pero con poca o ninguna autonomía de gasto. El gobierno nacional aún paga el 37% del presupuesto, mientras que el 57% es asumido por las municipalidades regionales y las municipalidades locales, un porcentaje menor. Paradójicamente, ni siquiera en el proceso de descentralización las regiones tienen libertad de decidir la mayor parte de su gasto. Pese a que ellos asumen el pago de los gastos corrientes, es el gobierno central el que se encarga de la administración de los recursos humanos (que están incluidos en este rubro de gasto).

El presupuesto en el Perú ha estado destinado básicamente a la ampliación de cobertura y ha comenzado a dirigirse hacia un gasto en beneficio de una mejor calidad. La cobertura es relativamente alta en Educación Primaria y menor en Secundaria. Una de las tareas pendientes es incrementar la cobertura de Educación Inicial, concentrar esfuerzos en reducir la deserción en el nivel secundario (sobre todo en los quintiles más pobres) y mejorar la calidad del gasto en el nivel de Educación Superior.

Ninguna política presupuestaria será exitosa si no tiene por objetivo mejorar el nivel de calidad educativo. Los encargados de tomar las decisiones de política educativa deberán invertir en estrategias articuladas que incluyan una mejora en la calidad de enseñanza y la calidad del aprendizaje, enfocándose en estrategias costo efectivas, pero también equitativas.

Sin embargo, aunque la calidad educativa está empezando a captar mucha atención, la equidad es un punto al que no se le dirige el debido interés. En términos de equidad, la brecha de género no es estadísticamente significativa. No obstante, sí existe una amplia brecha entre los colegios públicos y privados, y entre los colegios rurales y urbanos.

El camino elegido en Perú ha sido migrar hacia un Presupuesto por Resultados (PpR). La migración al PpR sería menos costosa si el país tuviera un presupuesto de programas más organizado. Lo último permitiría un PpR dentro de cada programa y permitiría a cada gobierno regional decidir sus propias estrategias para alcanzar sus metas regionales y nacionales.

Tal como fue mencionado al comienzo de este documento, los resultados obtenidos en el análisis confirman lo que otras ONG y académicos han encontrado, y enfatiza el mensaje ya dado a los hacedores de política: una cobertura relativamente buena, una mala calidad, poco dinero gastado en el nivel macro, y unas estrategias de focalización no claras en la distribución de fondos. Las soluciones vendrán cuando haya una decisión política más fuerte para mejorar la educación.

*Bibliografía

Ministry of Economy and Finance. **SIAF system**.
<http://transparencia-economica.mef.gob.pe/>

Ministry of Education. **ESCALE and UMC unit data base**.
<http://www.minedu.gob.pe/>

National Statistics Institute. **Household survey database**.
<http://www.inei.gob.pe/>

Alvarado, Betty, Eduardo Moron (2008). **Peru: Towards a Result Based Budget, Strengthening Transparency and Accountability**. Universidad del Pacífico, Results for Development.

Crouch, Luis (2006). **Por una educación de calidad en el Perú: Estándares, rendición de cuentas y fortalecimiento de capacidades**. En: Un nuevo contrato social para el Perú. Banco Mundial. Lima.

Larios, Jose; Betty Alvarado (2004). **Descentralización Fiscal Comparada, Pro Descentralización**. ARD Contratista.

INDE Consultores (2007). **La Descentralización Fiscal en el Perú**. Asociación Nacional de Rectores.

*Anexos

ANEXO 1: Crecimiento anual del presupuesto con referencia al 2006, por nivel y partidas presupuestales

	2006	2007	2008	2009	2010 (presupuestado)
Inicial					
TOTAL		4.67%	4.64%	20.56%	19.87%
Salarios		3.62%	3.61%	21.91%	15.97%
No Salarios		8.42%	11.50%	-23.80%	30.17%
Capital		46.93%	21.74%	279.42%	206.50%
Primaria					
TOTAL		12.87%	28.28%	40.14%	33.11%
Salarios		-0.18%	-2.86%	10.13%	6.74%
No Salarios		71.10%	190.13%	104.37%	146.62%
Capital		172.83%	388.63%	472.33%	360.17%
Secundaria					
TOTAL		8.26%	14.28%	30.13%	12.02%
Salarios		2.46%	-0.32%	5.87%	1.46%
No Salarios		205.87%	100.48%	229.41%	105.19%
Capital		-0.42%	121.06%	189.94%	79.68%
Superior					
TOTAL		9.55%	18.74%	31.92%	20.12%
Salarios		1.97%	8.89%	46.51%	44.15%
No Salarios		9.14%	7.60%	21.54%	6.76%
Capital		31.90%	62.74%	4.58%	-30.13%

Otra educación					
TOTAL		17.65%	4.83%	12.81%	32.38%
Salarios		-1.06%	-7.06%	-11.71%	-13.45%
No Salarios		107.19%	51.12%	97.77%	286.41%
Capital		105.69%	98.14%	242.09%	126.33%
TOTAL		2.85%	8.59%	12.02%	19.61%
Salarios		4.58%	6.50%	37.56%	37.96%
No Salarios		10.16%	28.97%	-16.91%	5.06%
Capital		-39.59%	-59.89%	-53.77%	-53.21%

ANEXO 2: Crecimiento presupuestal corriente y de capital 2006-2009, media geométrica

	2006	2007	2008	2009	2010 (presupuestado)
Inicial					
TOTAL		4.67%	2.32%	6.85%	4.97%
Salarios		3.62%	1.80%	7.30%	3.99%
No Salarios		8.42%	5.75%	-7.93%	7.54%
Capital		46.93%	10.87%	93.14%	51.63%
Primaria					
TOTAL		12.87%	14.14%	13.38%	8.28%
Salarios		-0.18%	-1.43%	3.38%	1.69%
No Salarios		71.10%	95.06%	34.79%	36.65%
Capital		172.83%	194.31%	157.44%	90.04%
Secundaria					
TOTAL		8.26%	7.14%	10.04%	3.01%
Salarios		2.46%	-0.16%	1.96%	0.36%
No Salarios		205.87%	50.24%	76.47%	26.30%
Capital		-0.42%	60.53%	63.31%	19.92%
Superior					
TOTAL		9.55%	9.37%	10.64%	5.03%
Salarios		1.97%	4.45%	15.50%	11.04%
No Salarios		9.14%	3.80%	7.18%	1.69%
Capital		31.90%	31.37%	1.53%	-7.53%
Otra educación					
TOTAL		17.65%	2.41%	4.27%	8.10%
Salarios		-1.06%	-3.53%	-3.90%	-3.36%
No Salarios		107.19%	25.56%	32.59%	71.60%
Capital		105.69%	49.07%	80.70%	31.58%
Total					
TOTAL		2.85%	4.29%	4.01%	4.90%
Salarios		4.58%	3.25%	12.52%	9.49%
No Salarios		10.16%	14.48%	-5.64%	1.26%
Capital		-39.59%	-29.94%	-17.92%	-13.30%

Gasto en la  **mira**



**UNIVERSIDAD
DEL PACÍFICO**