

PRESUPUESTO SECTORIAL DE EDUCACIÓN



GRUPO
Propuesta
CIUDADANA

IEP

Instituto de Estudios
Peruanos - IEP

desco

Centro de Estudios y
Promoción del Desarrollo
DESCO



cipca-perú

Centro de Investigación y
Promoción del
Campesinado - CIPCA

CEPES

CENTRO PERUANO DE ESTUDIOS SOCIALES

Centro Peruano de
Estudios Sociales
CEPES



Centro de Estudios para el
Desarrollo y la Participación
CEDEP

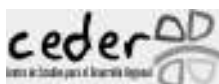


ASOCIACION
ARARIWA

Asociación ARARIWA

cbc

Centro de Estudios
Regionales Andinos
"Bartolomé de las Casas"
CBC



Centro de Estudios para el
Desarrollo Regional
CEDER



Centro Ecuménico de
Promoción y Acción Social
Norte - CEDEPAS Norte



Centro de Investigación
Social y Educación Popular
ALTERNATIVA

Con el apoyo de:

Brot
für die Welt

Presupuesto Sectorial de educación

Es una publicación de:

Grupo Propuesta Ciudadana

Presidenta del Directorio: Molvina Zeballos

Coordinación Ejecutiva:

Eduardo Ballón

Epifanio Baca

Dirección: Calle León de la Fuente 110, Magdalena del Mar, Lima 17

Teléfonos: 613-8313 / 613-8314

Página web: www.propuestaciudadana.org.pe

Elaboración de contenidos: Econ. Gustavo Ávila

Corrección de estilo: Juana Iglesias

Edición de publicación: Nelly Carrasco

Diseño y diagramación: Fabiola Odiaga

Impresión: Sonimágenes del Perú S.C.R.L.

Av. 6 de Agosto 968, Jesús María - Lima

Teléfonos: 652-3444 / 652-3445

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú
N° 2016-03782

Primera edición

Tiraje: 1000 ejemplares

Lima, marzo del 2016

ÍNDICE

1.	CONCLUSIONES	4
2.	ANTECEDENTES	6
3.	EL PRESUPUESTO PARA LA FUNCIÓN EDUCACIÓN	7
	3.1 El presupuesto para educación como política de Estado	7
	3.2 Incrementa presupuesto del sector educación	8
	3.3 Presupuesto por niveles de gobierno	10
	3.4 Presupuesto por tipo de gasto	11
	3.5 Presupuesto por categoría presupuestal	13
	3.6 El presupuesto del Pliego 10: Ministerio de Educación	16
4.	EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO PARA LA FUNCIÓN EDUCACIÓN	18
	4.1 Ejecución del presupuesto para educación	18
	4.2 Ejecución del presupuesto por niveles de gobierno	20
	4.3 Ejecución del presupuesto por tipo de gasto	23
	4.4 Ejecución del gasto por categoría categoría presupuestal	25
	4.5 Ejecución del presupuesto del Pliego 10: Ministerio de Educación	26
	4.6 Ejecución de inversiones en gobiernos descentralizados	29

1

CONCLUSIONES

1. El objetivo de incrementar recursos para educación se ha materializado en los últimos años, aunque la meta de destinar un 6% del PBI a dicho rubro aún está por cumplirse, y el Perú se ubica todavía lejos de promedios internacionales. Se estima que a fines del presente año el presupuesto se acerca a ser el doble de lo que fue en el 2009, estimándose que para el 2016, se estaría cerca de cumplir el compromiso gubernamental de duplicarlo.
2. De las 25 funciones que existen en el Presupuesto del Sector Público, la de educación es la que más recursos recibe, creciendo incluso a mayores tasas que otras funciones, siendo esta una señal de la orientación que se le viene dando al presupuesto. Sin embargo, este incremento de recursos no se ha reflejado en una distribución equitativa entre los tres niveles de gobierno, dado que hay una mayor concentración de recursos en el nivel nacional, en especial en el último año.
3. Existe una tendencia a colocar mayores recursos presupuestales bajo el enfoque por resultados a través de la identificación de la dotación de un producto, lo que genera pocos grados de libertad para su ejecución.
4. Los recursos que maneja el Ministerio de Educación (MINEDU) como tal están alojados en el Pliego 10, y es sobre esa base que se debe evaluar su gestión como entidad ejecutora presupuestal, aunque debe quedar claro que su rectoría, como sector en general, es sobre el conjunto de recursos. La planificación y orientación de la política educativa y de sus recursos son responsabilidad del MINEDU, pero estos recursos están distribuidos en sus diferentes niveles, por lo que la evaluación de su gestión debe ser diferenciada.



A pesar de las críticas en cuanto a la gestión de los recursos para educación, existe clara evidencia de que se vienen ejecutando año tras año en mayor magnitud; en especial los que están alojados en los niveles subnacionales, en contra de la opinión de que los gobiernos subnacionales en general no ejecutan lo que se les asigna.

5. La ejecución medida en función a los presupuestos iniciales o finales es importante, toda vez que la variación es

muy irregular según nivel de gobierno. En cuanto a la gestión de los presupuestos, el nivel nacional, excluyendo las universidades, tiene un panorama más predecible que los niveles subnacionales, afectando el ratio de ejecución de los recursos. Así, mientras que para los niveles subnacionales el presupuesto se incrementa a lo largo del año, para el nacional, por el contrario, disminuye, configurando un escenario favorable para mostrar una mejor tasa de ejecución.

2

ANTECEDENTES

En los discursos oficiales recientes se ha mencionado regularmente la importancia de destinar recursos a educación, con el fin de lograr bases sólidas para un desarrollo sostenible. En esa línea, la décimo segunda política de Estado establecida en el marco del Acuerdo Nacional incluye, entre otros compromisos que se garantizará recursos para la reforma educativa otorgando un incremento mínimo anual en el presupuesto del sector educación equivalente al 0.25% del PBI, hasta que este alcance un monto global equivalente a 6% del PBI¹.

Las cifras dan cuenta de que los recursos para educación aún no se acercan a la meta establecida, identificándose no obstante incrementos que apuntan a ello, en especial en los dos últimos años.

En el presupuesto del presente año los recursos para educación fueron los que más crecieron (S/. 3,000 millones de diferencia entre los proyectos de ley del 2014 y del 2015), y el presidente Ollanta Humala anunció que en el 2016 se registrará un incremento similar², aunque sin mayor detalle al respecto, y sin precisar si este cumplirá un compromiso anterior de duplicar este presupuesto con relación al 2011³.

En ese contexto, el Grupo Propuesta Ciudadana considera necesario realizar un análisis de cómo ha evolucionado el presupuesto para educación, además de describir algunas características que muestra regularmente el presupuesto para dicha función en el marco de una agenda mayor de cara a las elecciones presidenciales.

1 Décimo segunda política de Estado, inciso (i). Acuerdo Nacional, 2002.

2 http://www.rpp.com.pe/2015-03-08-humala-el-2016-vamos-a-incrementar-el-presupuesto-en-educacion-noticia_776034.html

3 <http://www.presidencia.gob.pe/el-2016-el-presupuesto-educativo-sera-el-doble-al-asignado-a-inicio-de-gobierno-ratifico-el-jefe-de-estado>

3

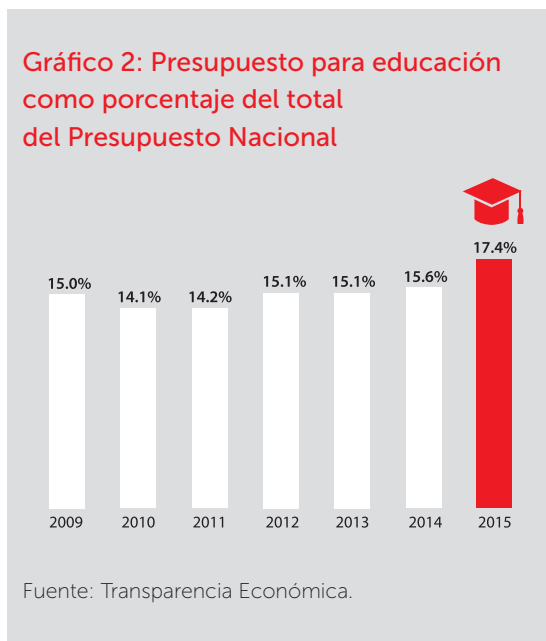
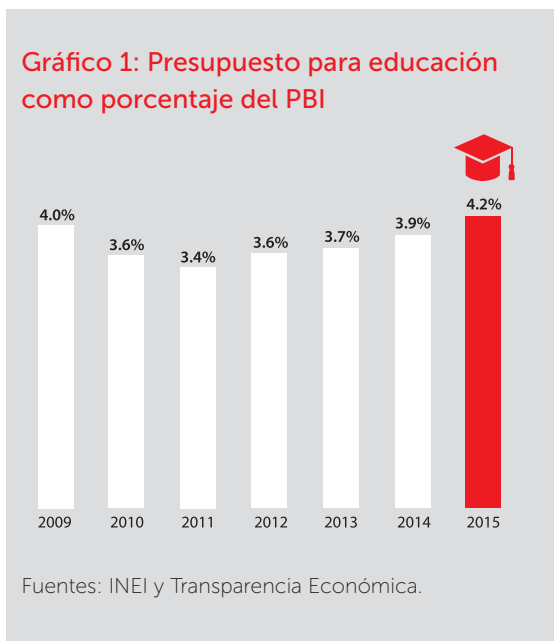
EL PRESUPUESTO PARA LA FUNCIÓN EDUCACIÓN

La presente sección tiene por objetivo desagregar el presupuesto para educación por niveles de gobierno (nacional, regional y local), mostrando hacia qué tipo de gastos se orienta (corriente y de capital principalmente), así como las características de la inversión en educación. En el análisis estableceremos las dinámicas y las tendencias a futuro que viene mostrando el presupuesto para educación. La información usada en esta sección y en buena parte del documento proviene del Portal de Transparencia Económica⁴ del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), aplicativo Seguimiento de la Ejecución Presupuestal (Consulta Amigable).

3.1 El presupuesto para educación como política de Estado

Como contexto, es importante revisar si se está cumpliendo el compromiso de acercarnos a la meta de un 6% del PBI destinado a educación anualmente. En promedio, entre los años 2009-2015, el monto asignado representó el 3.8% del PBI, constatándose un incremento en su peso en relación al total desde el 2011, que se acentúa en el 2015. Por otro lado, identificándose el presupuesto como un instrumento de planificación, en el mismo periodo se destinó en promedio el 15.2% del presupuesto total a educación.

4 <http://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/mensual/>



Esto quiere decir que existe una tendencia en años recientes a destinar un porcentaje cada vez mayor para educación, aunque aún estamos lejos del promedio regional que se ubicó en 5.2% en el 2010 según datos de UNESCO⁵, y en el último lugar a nivel de Sudamérica según datos del Banco Mundial⁶ y CEPAL⁷.

3.2 Incrementa presupuesto del sector educación

A junio de 2015, el presupuesto para la función educación asciende a S/. 25,268 millones, 73% más que lo asignado en el 2009, mostrando tasas interesantes de crecimiento a partir del 2012. El presupuesto del 2015 todavía podría crecer, dado que en los últimos años se ha incre-

mentado 25% en promedio a lo largo del año; es decir, entre el presupuesto inicial y final. De continuar dicha tendencia, se espera que el presupuesto cierre el año en S/. 27,000 millones, lo que significaría el incremento más importante en los recientes ejercicios, acercándose a duplicarse en seis años.

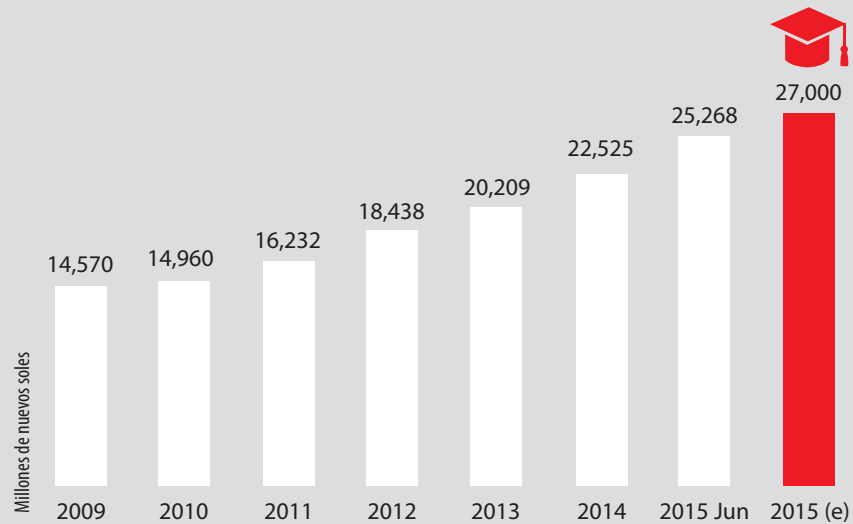
De las 25 funciones que existen en el Presupuesto del Sector Público, la de educación es a la que más recursos se le asigna, con un promedio de 15.3% del total entre 2009 y junio del 2015, porcentaje que se ha ido incrementado desde el 2010, alcanzando el 17.4% en la primera mitad del 2015. En comparación, transporte recibe 12.6%, mientras que a planeamiento, gestión y reserva de contingencia se le asigna 12.3%.

5 "En esta materia, en promedio, los países de América Latina y el Caribe efectivamente aumentaron el nivel de gasto público en educación como porcentaje del PBI, pasando de 4,5 en 2000 a 5,2 en 2010, es decir, acumulando un aumento de siete décimas porcentuales, y acercándose así al promedio de gasto en educación de los países europeos y Estados Unidos, que hacia 2010 era de 5,6% del PBI".

6 <http://databank.worldbank.org/data/home.aspx>

7 http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegradaFlashProc_HTML.asp

Gráfico 3: Presupuesto asignado a educación
2009-Junio 2015



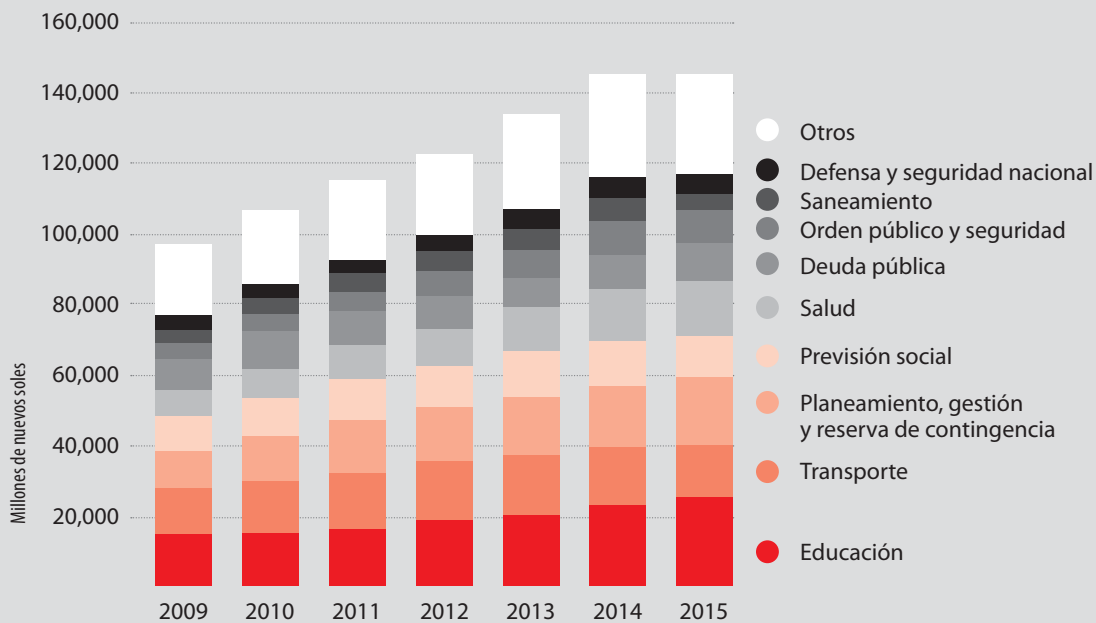
Fuente: Transparencia Económica.

Un detalle importante es que, en los últimos años, el incremento en el presupuesto de educación es mayor al que registra el presupuesto total, lo que indica una priorización del sector por parte del gobierno. En general, casi el 40% de los incrementos del presupuesto total entre

2009 y junio del 2015 se orienta a educación y salud, con 22% y 17%, respectivamente. Es decir, de cada 100 soles de incremento del presupuesto total, 22 soles se explican por educación. Esto se ve con mayor claridad en el último año. (Ver gráfico a continuación).

Gráfico 4: Presupuesto del sector público según funciones

2009-Junio 2015



Fuente: Transparencia Económica.

3.3 Presupuesto por niveles de gobierno

Los recursos para educación están distribuidos en los tres niveles de gobierno. Dicha distribución está orientada: (i) a que el nivel nacional –particularmente el MINEDU– asuma su rol de rectoría, normando los lineamientos nacionales y brindando asistencia técnica a los subniveles de gobierno (regional y local); (ii) a que los gobiernos regionales implementen las políticas nacionales adecuándolas a las necesidades de su territorio; y (iii) a que los gobiernos locales garanticen la prestación del servicio y que este sea de calidad⁹.

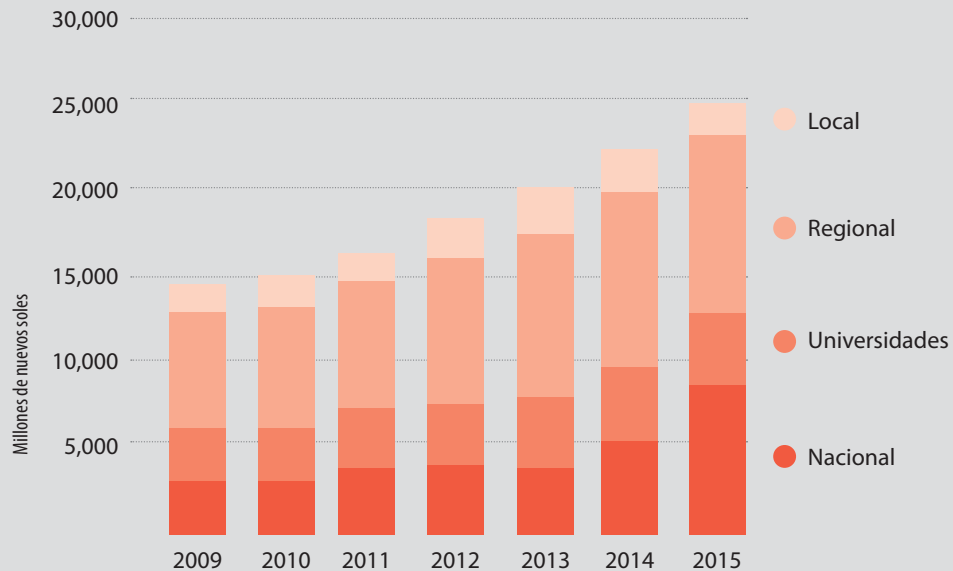
Sobre la base de dicho escenario, los recursos se han distribuido en promedio,

entre 2009 y junio del 2015, como sigue: 43% al nivel nacional, 46% al nivel regional y 11% al nivel local. Hay que precisar que, dentro de los recursos a nivel nacional, el 19% se aloja en las universidades públicas, las cuales tienen autonomía presupuestal, quedando solo el 24% para el nivel nacional.

Si bien los recursos se han incrementado en los niveles de gobierno en el periodo analizado, el que más ha crecido es el nacional, separado del presupuesto que va a las universidades públicas, en especial entre el 2014 y el primer semestre del 2015, en desmedro de lo que lo que se destina a los gobiernos locales.

Gráfico 5: Presupuesto del sector público destinado a la función educación

Por niveles de gobierno
2009-Junio 2015



Fuente: Transparencia Económica.

3.4 Presupuesto por tipo de gasto

El 51% de los recursos para educación corresponde a gastos para personal y obligaciones sociales, 29% se dedica a la adquisición de activos no financieros (es decir inversiones), 15% a bienes y servicios y un 5% a otros gastos diversos.

Cuando cruzamos la información entre niveles de gobierno, encontramos: (i) que el presupuesto para personal y obligaciones sociales está alojado

mayoritariamente en el nivel regional; (ii) para bienes y servicios en el nivel nacional; y (iii) para inversiones en el nivel local. Mirando desde otra perspectiva observamos que mientras el 76% del presupuesto de los gobiernos regionales se destina a pago de personal y obligaciones sociales y el 93% del de los gobiernos locales a inversiones, el presupuesto del gobierno nacional y de las universidades se encuentra algo más distribuido.

8 Cinthia Vidal y Sonia Paredes. "El vaivén de la descentralización presupuestal educativa". En: Perú Hoy. Centralismo y concentración. Lima: Desco, 2010, 327 p.

En el caso de los gobiernos regionales, debido a la disminución de recursos, se ha reducido el margen de maniobra para implementar proyectos o programas que permitan llevar adelante políticas educativas en el marco de una gestión descentralizada.

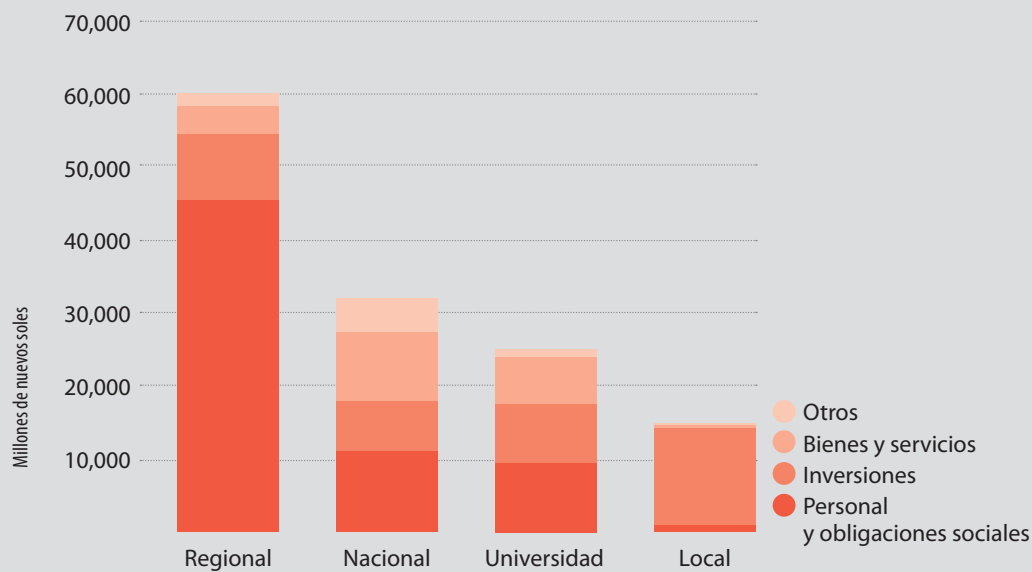
Con respecto a las inversiones, algo más de un tercio de ellas está alojado en los

gobiernos locales (1,836 en total), con características muy distintas para llevarlas a cabo.

Resulta comprensible que lo destinado a bienes y servicios esté ubicado en el nivel nacional, sin contar las universidades públicas, dado que allí está alojada la adquisición de material educativo que, por economía de escala, conviene centralizar para su ejecución.

Gráfico 6: Presupuesto del sector público destinado a la función educación

Por niveles de gobierno y grupo de gasto
Acumulado 2009-Junio 2015



Fuente: Transparencia Económica.

3.5 Presupuesto por categoría presupuestal

El Presupuesto por Resultados (PpR) es un nuevo enfoque que se utiliza desde el 2012 para elaborar parte del presupuesto del sector público. En este enfoque, las intervenciones a ser financiadas con los recursos públicos, se diseñan, ejecutan y evalúan en relación a los cambios que propician a favor de la población, particularmente la más pobre del país⁹. Los recursos que están bajo este enfoque se agrupan en programas presupuestales.

Un **programa presupuestal (PP)** constituye una unidad de programación de las acciones de las entidades públicas, las que integradas y articuladas se orientan a proveer productos para lograr un Resultado Específico en la población y así contribuir al logro de un Resultado Final asociado a un objetivo de política pública.

Las otras categorías son:

- **Acciones Centrales**, que comprende actividades orientadas a la gestión de los recursos humanos, materiales y financieros de la entidad, que contribuyen de manera transversal e indivisible al logro de los resultados de los PP a

los que se encuentre articulada la entidad, y de otras actividades de esta que no conforman los PP.

- **Asignaciones Presupuestarias que No resultan en Productos (APNOP)**, que comprende las actividades para la atención de una finalidad específica de la entidad, que no resulta en la entrega de un producto a una población determinada¹⁰.

Así, los recursos para PP ya están definidos en función de la consecución de un resultado específico y no pueden ser utilizados o modificados para otro fin, salvo que la meta establecida haya sido lograda o por decisión de la autoridad presupuestaria. Por el contrario, los recursos para APNOP tienen flexibilidad para ser movidos.

Entre el 2012 y junio del 2015, el 71% del presupuesto para educación ha estado bajo los programas presupuestales, destacando que en los primeros seis meses del presente año dicho porcentaje se incrementó hasta el 77%. Por el contrario, en dicho periodo, los recursos para APNOP han sido en promedio de 23%, aunque con una tendencia a la reducción, pues han pasado de 29% en el 2012 a 17% en los primeros meses del presente año.

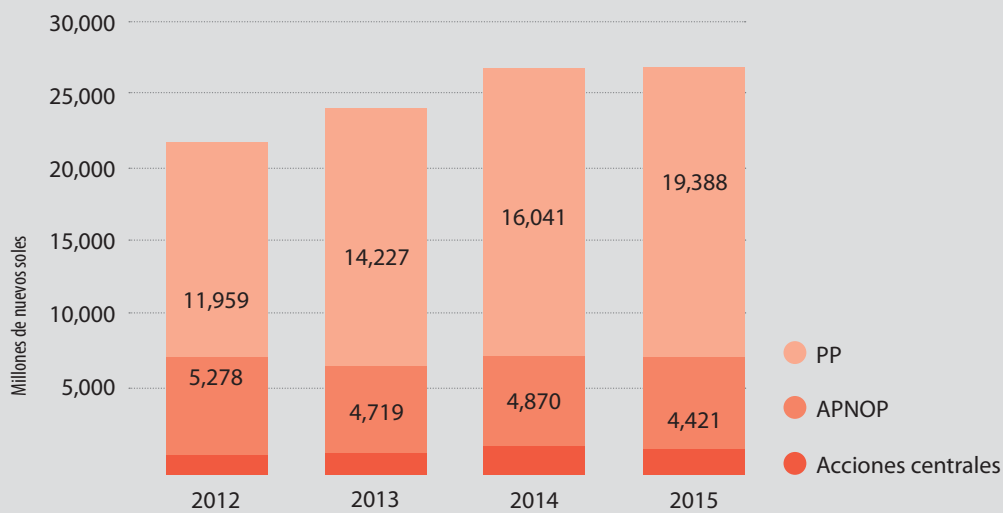
9 https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/documentac/generales/PRESUPUESTO_POR_RESULTADOS.pdf

10 http://www.gobernabilidad.org.pe/buen_gobierno/galleries/186033635_091%20Directiva%202015.pdf

Gráfico 7: Presupuesto del sector público destinado a la función educación

Según categoría presupuestal

Acumulado 2012-Junio 2015




Fuente: Transparencia Económica.

En general, el presupuesto para educación por enfoque de resultados aumentó en todos los niveles de gobierno, aunque en diferentes proporciones. Así, en el primer semestre del 2015, el 89% del presupuesto para los gobiernos regionales es por PpR, a diferencia del nivel nacional que, aunque ha aumentado, tiene mayor margen de manio-

bra para poder mover su presupuesto, dado que el PpR en el nivel nacional llega a 69% en el 2015. En el caso del nivel local, dicho porcentaje alcanza el 74% y en las universidades el 63%. Esta movilidad para el presupuesto a través del APNOP puede ser un determinante al momento de ejecutar los recursos, como veremos más adelante.

Cuadro 1: Presupuesto del sector público destinado a la función educación según categoría presupuestal y nivel de gobierno

Acumulado 2012-Junio 2015
Millones de nuevos soles

		2012	2013	2014	2015
 REGIONAL		8,455	9,428	10,368	10,382
	Acciones Centrales	5%	5%	6%	4%
	APNOP	19%	14%	8%	7%
	PP	76%	81%	86%	89%
NACIONAL		4,000	3,915	5,405	8,785
	Acciones Centrales	6%	6%	8%	4%
	APNOP	38%	36%	45%	27%
	PP	55%	58%	47%	69%
UNIVERSIDAD		3,587	4,150	4,303	4,151
	Acciones Centrales	14%	12%	12%	16%
	APNOP	26%	26%	24%	21%
	PP	61%	62%	64%	63%
LOCAL		2,396	2,716	2,448	1,950
	Acciones Centrales	1%	0%	0%	0%
	APNOP	50%	36%	26%	26%
	PP	49%	64%	74%	74%

Fuente: Transparencia Económica.

3.6 El presupuesto del Pliego 10: Ministerio de Educación

Hemos mostrado la distribución de recursos por nivel de gobierno, señalando que lo que se destina al nivel nacional hay que dividirlo entre lo que queda exclusivamente en este nivel y lo que se dirige a las universidades, dado que presupuestalmente hay independencia en la ejecución. En el nivel nacional existen incluso recursos para la función educación en otros sectores como PCM, Interior, Relaciones Exteriores, Defensa, Comercio Exterior y Vivienda; sin embargo, el grueso de recursos se ubica en el sector educación, en buena cuenta en el Pliego 10.

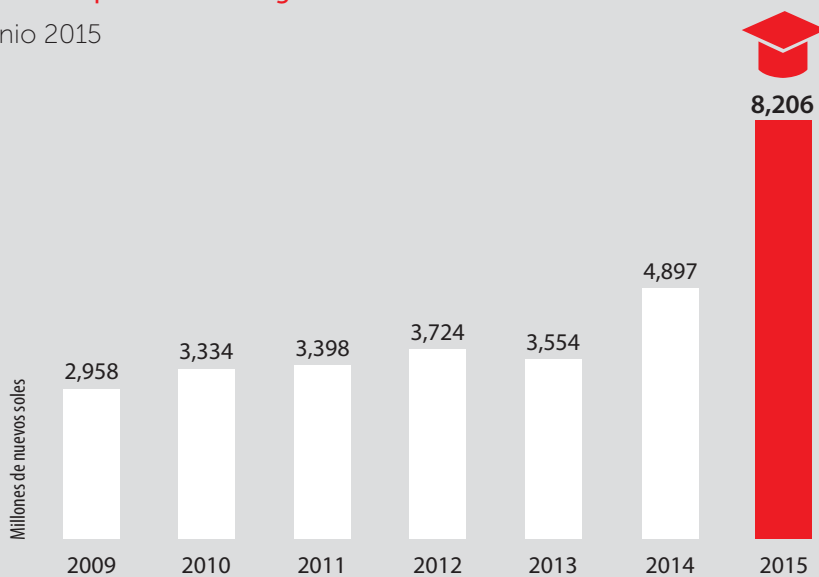
Así, en el Pliego 10 se alojan los recursos que maneja el MINEDU como tal, y es sobre esa base que se debe evaluar su

gestión como entidad ejecutora de presupuesto. Debe quedar claro que la rectoría como programa en general es sobre el conjunto de recursos. La planificación y orientación de la política educativa y de sus recursos son responsabilidad de este ministerio, pero estos están distribuidos en sus diferentes niveles, los cuales deben ser diferenciados para evaluar su gestión.

El Pliego 10: MINEDU, ha manejado el 23% de los recursos entre el 2009 y junio del 2015, aunque en el presente año estos representan el 32%, 10 puntos porcentuales más que en el 2014, cuando alcanzaron el 22%. El presupuesto ha pasado de S/. 2,958 millones en el 2009 a S/. 8,206 millones a junio del 2015; es decir, un crecimiento de 177%, resaltando que al primer semestre del presente año el crecimiento ha sido de 68%.

Gráfico 8: Presupuesto del Pliego 10: Ministerio de Educación

2009-Junio 2015

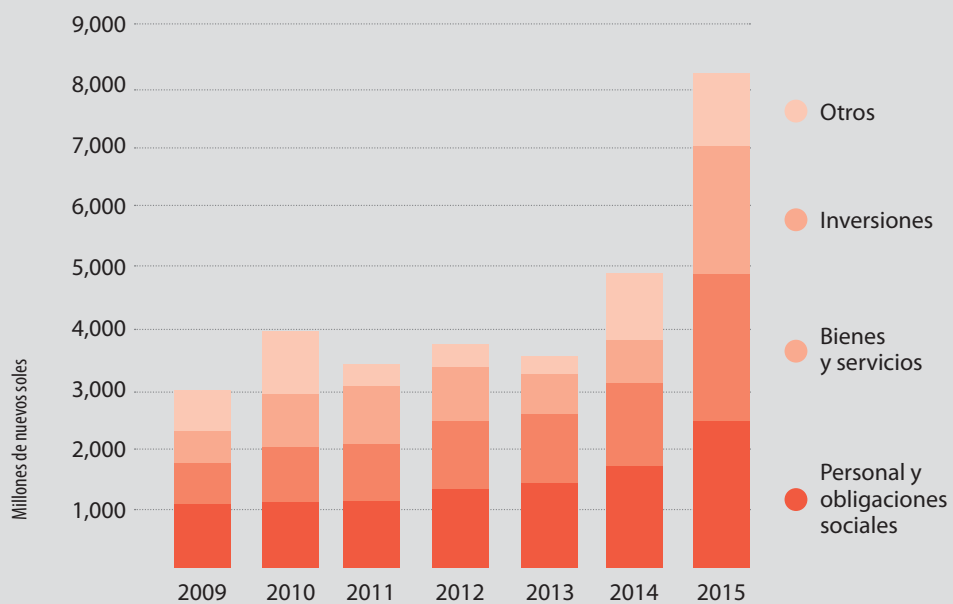


Fuente: Transparencia Económica.

Entre el año 2009 y julio del 2015 los recursos del Pliego 10: MINEDU, se orientan principalmente a personal y obligaciones sociales (33%), bienes y servicios (28%) e inversiones (22%). Si bien los recursos para cada genérica de gasto han crecido, hay una orientación hacia la adquisición de bienes y servicios e inversiones. No es que vayan menos recursos para el pago de personal, pero hay una mayor asignación para inversiones y para bienes, con el objetivo de dotar al sector de mejor infraestructura y mayores insumos.

Así, por ejemplo, la dotación de materiales entre los años 2013-2015 (primer semestre) se ha multiplicado por ocho en comparación a lo presupuestado entre 2009-2011, pasando de S/. 53 millones a S/. 423 millones. En el caso de las inversiones, en el periodo mencionado, se han destinado en promedio casi S/. 700 millones para construcción, mejoramiento y rehabilitación de infraestructura de locales educativos, destacando que en el 2015 (primer semestre), el monto de dichos recursos asciende a S/. 1,260 millones.

Gráfico 9: Presupuesto del Pliego 10: Ministerio de Educación por genérica de gasto 2009-Junio 2015



Fuente: Transparencia Económica.

4

EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO PARA LA FUNCIÓN EDUCACIÓN

A continuación mostraremos la ejecución de los recursos presupuestados cada año y por cada institución, acorde a la distribución mostrada en la sección anterior. La ejecución es medida como el ratio entre el recurso ejecutado sobre el presupuesto final de una entidad; es decir, el presupuesto modificado, que explicaremos en la presente sección.

De manera complementaria, se revisará cómo crecen los recursos a lo largo del año (diferencia entre presupuesto de apertura y presupuesto modificado) y se compararán con su ejecución, evaluando esta año por año.

Tal como en la sección anterior, la información mostrada en la presente sección proviene del portal de Trans-

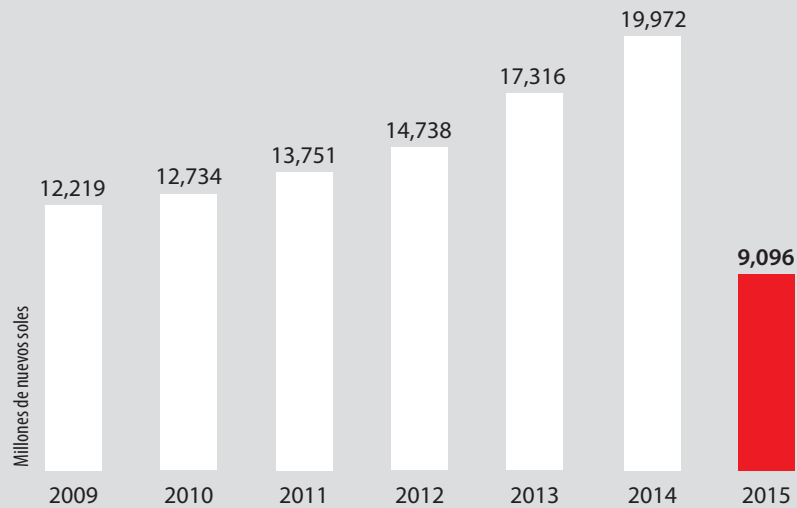
parencia Económica del MEF, aplicativo Seguimiento de la Ejecución Presupuestal (Consulta Amigable).

4.1 Ejecución del presupuesto para educación

A junio del 2015, la ejecución del presupuesto para la función educación asciende a S/. 9,096 millones, 36% de los recursos totales presupuestados. Entre 2009-2014, los recursos de esta función fueron ejecutados en un 84.7% en promedio, con la precisión de que al final del 2014 se ejecutó 63% más de recursos que en el 2009. En general, desde entonces, cada año se han ejecutado más recursos.

Gráfico 10: Presupuesto ejecutado asignado a educación

2009-Junio 2015



Fuente: Transparencia Económica.

El presupuesto se incrementa a lo largo del año en la medida en que se van concretando mayores ingresos, dado que las proyecciones que se realizan regularmente consideran un escenario bastante moderado. El presupuesto inicial se denomina Presupuesto Institucional de Apertura (PIA), y es el que se aprueba el año anterior, sobre la base de estimados. Sin embargo, este presupuesto se incrementa y se modifica, nombrándose Presupuesto Institucional Modificado (PIM). La planificación de la gestión de los recursos en un año se realiza sobre el PIA en una primera instancia, pero en la medida en que el presupuesto varía se van realizando los ajustes.

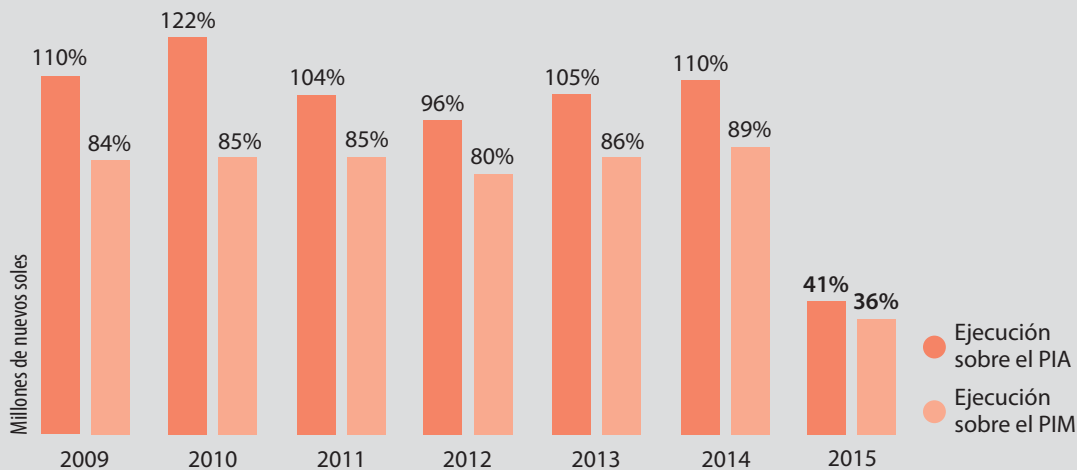
La gestión del presupuesto se complica en la medida en que este se incrementa; es decir, cuanto mayor sea la diferencia entre PIA y PIM. En promedio, entre 2009-2014 el presupuesto se ha incrementado en 27% a lo largo del año.

Así, la ejecución del presupuesto sobre el PIA representa el 108% en el periodo analizado, mientras que sobre el PIM es de 85%. Es decir, el esfuerzo para ejecutar sobrepasa la planificación inicial, pero se ve rebasada por el incremento de recursos a lo largo del año. Se destaca el incremento del porcentaje de ejecución en los últimos dos años, que se acerca al 90%.

Gráfico 11: Presupuesto ejecutado asignado a educación

2009-Junio 2015

Como porcentaje del PIA y del PIM



Fuente: Transparencia Económica.

4.2 Ejecución del presupuesto por niveles de gobierno

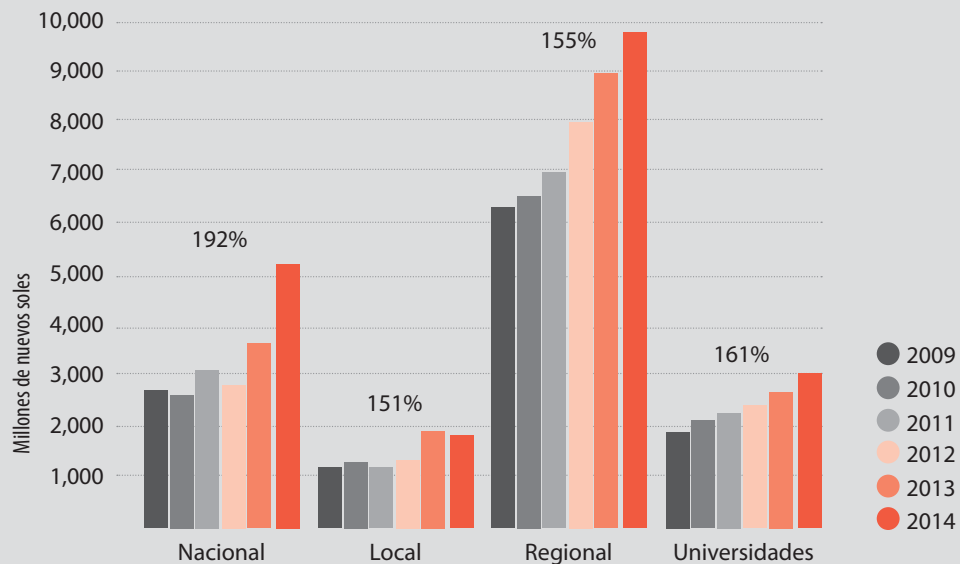
Como vimos en la sección anterior, el presupuesto está distribuido entre los niveles de gobierno, haciendo la precisión de que parte de los recursos en el nivel nacional se aloja en las universidades y son estas las que los gestionan.

De acuerdo al gráfico 12, la mayor proporción de recursos ejecutados, con el pa-

sar de los años son los del nivel regional y los de las universidades, aunque el nivel nacional es el que más ha incrementado su ejecución entre los años 2009-2014, llegando a un 192%. En el 2009 el nivel nacional ejecutó S/. 2,728 millones y al finalizar el 2014 alcanzó los S/. 5,227 millones. El nivel regional pasó de S/. 6,367 millones a S/. 9,841 millones, el local de S/. 1,213 millones a S/. 1,836 millones y las universidades de S/. 1,911 millones a S/. 3,068 millones.

Gráfico 12: Presupuesto ejecutado asignado a educación

2009-Junio 2014



Nota: El porcentaje sobre las barras es el incremento entre los años 2009 – 2014.

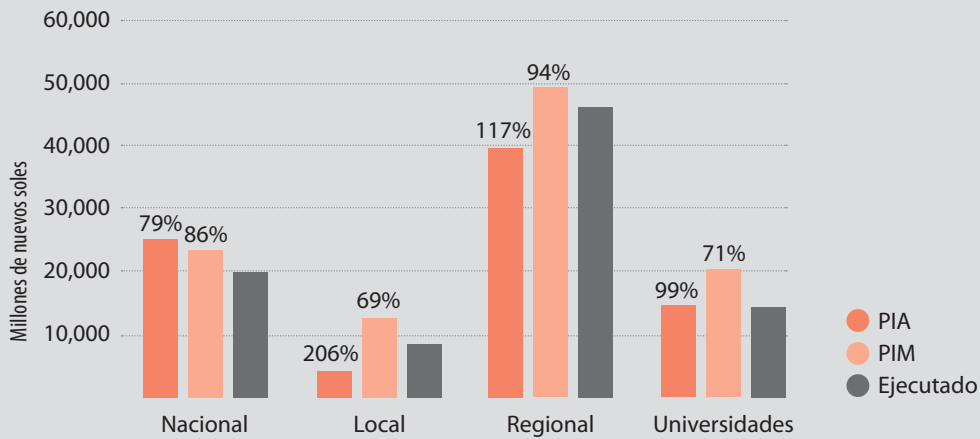
Fuente: Transparencia Económica.

La ejecución por niveles de gobierno, sobre el PIA y el PIM, da cuenta de que el nivel regional tiene mejor tasa, comprensible porque buena parte de su presupuesto se destina a pago de sueldos, a diferencia del nivel local y de las universidades, cuyos gastos están conformados en mayor proporción por inversiones. Llama la aten-

ción que mientras el presupuesto final se incrementa para los niveles subnacionales, disminuye para el nacional, lo cual proporciona un escenario favorable para una mejor tasa de ejecución. Es por eso que este nivel ejecuta el 86% del presupuesto, por encima del nivel local (69%) y de las universidades (71%).

Gráfico 13: Ejecución del presupuesto del sector público destinado a la función educación por niveles de gobierno

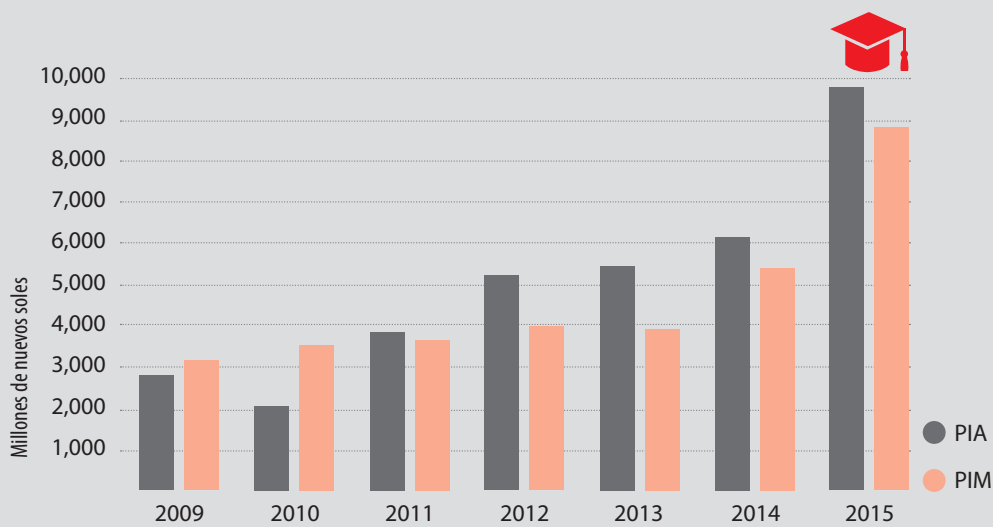
2009-Junio 2015



Nota: Los porcentajes encima de las barras PIA corresponden al ratio ejecutado sobre PIA, y las que están encima de las barras PIM representan el ratio ejecutado sobre PIM.
Fuente: Transparencia Económica.

Gráfico 14: Presupuesto del sector público destinado a la función educación: nivel nacional

2009-Junio 2015



Fuente: Transparencia Económica.

4.3 Ejecución del presupuesto por tipo de gasto

Por su naturaleza, la ejecución de los recursos para personal y obligaciones sociales no presenta problemas, toda vez que su programación es una práctica regular que se realiza de manera mensual. El ratio de ejecución de dichos recursos promedia el 98.7% entre los años 2009-2014, y en la primera mitad del 2015 alcanza el 44.3%.

La figura cambia para las otras partidas principales, inversiones y bienes y

servicios, que alcanzaron el 60.4% y el 82% respectivamente. Para el resto de recursos, que agrupa al 6% del total en el periodo analizado, la ejecución alcanza el 87%.

A diferencia de lo que sucede con el ratio de inversión mostrado en los párrafos anteriores, mientras que la ejecución total de recursos de personal y obligaciones sociales crece en 48%, las inversiones y los bienes y servicios lo hacen en 100% y 109% respectivamente, lo cual es señal de una apuesta por incrementar el servicio educativo.

Gráfico 15: Gasto público en la función educación por grupo de gasto.

2009-Junio 2015

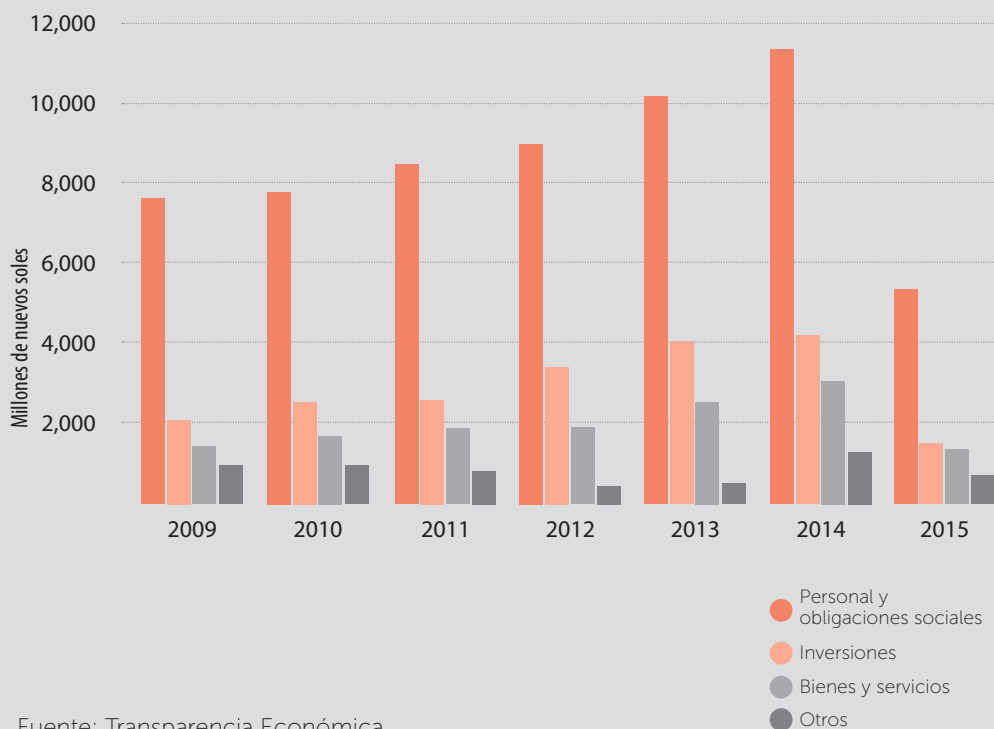
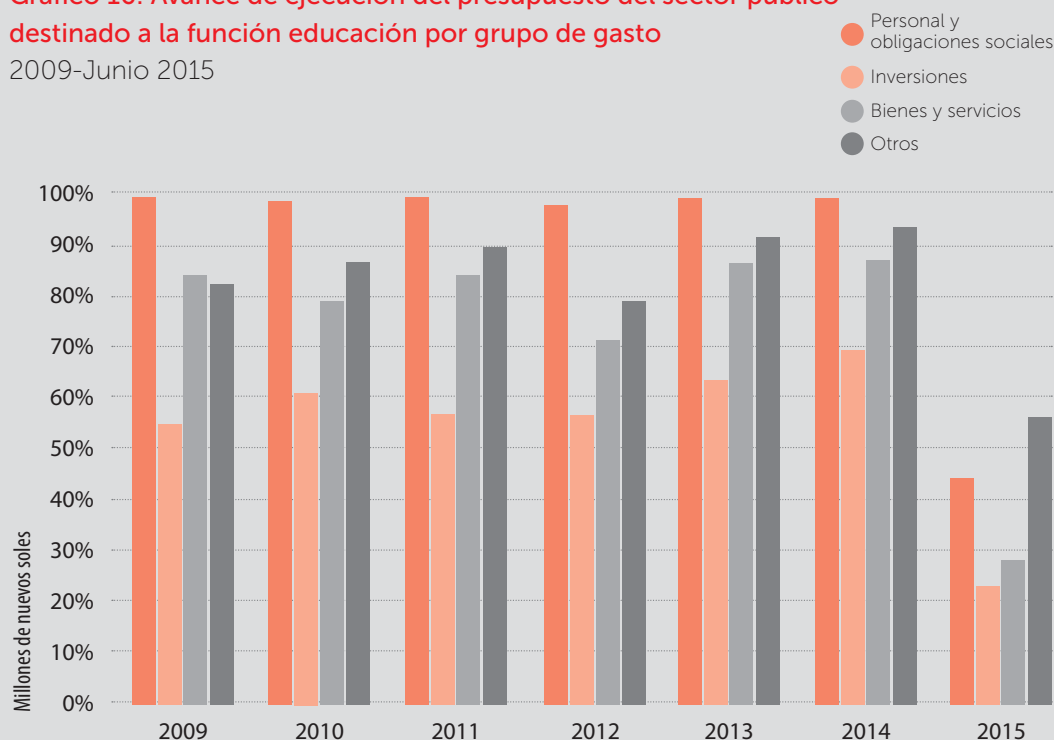


Gráfico 16: Avance de ejecución del presupuesto del sector público destinado a la función educación por grupo de gasto

2009-Junio 2015



Fuente: Transparencia Económica.

Para evaluar la gestión de recursos para educación distribuidos en los niveles de gobierno, miraremos la dinámica de los recursos para inversiones y para bienes y servicios, puesto que su ejecución requiere ser programada a lo largo del año, sea de manera directa (por las propias entidades públicas) o a través de licitaciones y/o concursos que involucran una serie de pasos y procedimientos en el marco de la Ley de Contrataciones Públicas.

Sin embargo, es importante advertir que, como lo señalamos anteriormente, entre los años 2009-2014, el presupuesto para el nivel nacional creció en promedio en 29% para inversiones y en 9% para bienes y servicios. Este escenario dista de lo que ocurre en los niveles subnacionales, donde los recursos para inversiones aumentaron en 253% en las regiones y en

226% en el nivel local. Mientras que para el caso de bienes y servicios, el crecimiento en el nivel nacional fue en promedio de 9%, el regional de 66% y el local de 17%.

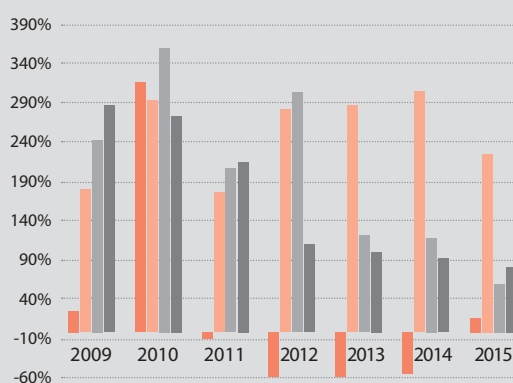
Este es un hecho que debe tomarse en cuenta, dado que para el análisis comparativo de la gestión de los recursos se debe considerar cómo varían estos a lo largo del año, lo cual afecta la planificación respectiva. Así por ejemplo, en el 2014, el presupuesto para inversiones en el nivel nacional se redujo en 52%, mientras que en el regional creció en 304% y en el local en 119%. Este panorama se repitió en los dos años anteriores. En el caso del presupuesto para bienes y servicios, el porcentaje para el nacional decreció en el 2014 en 12%, para el regional creció en 120% y para el local en 35%.

**Gráfico 17: Variaciones del presupuesto a lo largo del año.
Diferencia PIA-PIM**

En porcentajes y niveles de gobierno | 2009-Junio 2015

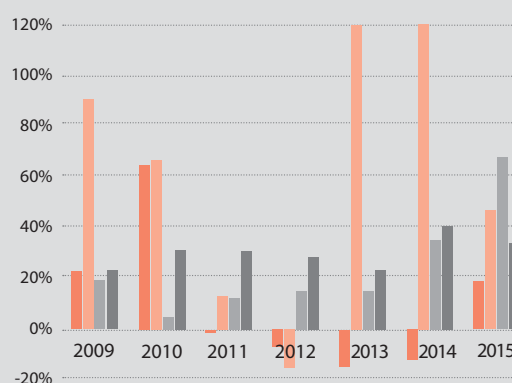
- Nacional
- Local
- Regional
- Universidad

Inversiones



Fuentes: INEI y Transparencia Económica.

Bienes y Servicios



Fuentes: Transparencia Económica.

4.4 Ejecución del gasto por categoría presupuestal

La ejecución del presupuesto según categoría presupuestal registra una mayor velocidad en los recursos alojados en los programas presupuestales. Así, entre los años 2012-2014, la ejecución por PpR llega en promedio al 87% de los recursos, por encima de los recursos por APNOP que registran un avance promedio de 78%. En ambos casos, la ejecución mejora con el pasar de los años. Lo que llama la atención es que la ejecución de recursos por PP se incrementa en 46% entre los años señalados, mientras que los recursos por APNOP lo hacen apenas en 2%.

Cuando miramos la ejecución de las categorías presupuestales por nivel de gobierno, encontramos un mejor desempeño de los gobiernos regionales debido a que concentra el pago de remuneracio-


nes, gasto que tiene una predictibilidad mensual, y cuya ejecución no representa dificultades. Por el contrario, para el caso de las municipalidades que concentran recursos importantes de inversiones, el avance de ejecución, entre los años 2012-2014, es en promedio 64.4% el cual mejoró año tras año.

En el caso de los recursos por APNOP la figura es similar a lo explicado en el párrafo anterior, en donde los niveles regional y nacional muestran un mejor desempeño, con promedios cercanos al 90% de ejecución, a diferencia de las universidades y el nivel local, en donde los ratios de ejecución son de 47% y 70% respectivamente. Esto en parte puede ser explicado porque ambos niveles tienen más recursos para inversiones, y porque además su principal fuente de financiamiento son los recursos por canon, que en muchos casos son transferidos a mitad de año.

Cuadro 2: Avance en la ejecución del presupuesto del sector público destinado a la función educación según categoría presupuestal y nivel de gobierno

Acumulado 2012-Junio 2015

En porcentajes



		2012	2013	2014	2015
REGIONAL	Acciones Centrales	96.6%	97.2%	96.6%	45.0%
	APNOP	91.1%	88.7%	87.3%	39.5%
	PP	96.3%	96.6%	95.5%	45.1%
NACIONAL	Acciones Centrales	86.3%	90.1%	86.8%	36.7%
	APNOP	81.6%	90.0%	97.0%	30.0%
	PP	73.0%	96.0%	98.2%	29.1%
UNIVERSIDAD	Acciones Centrales	86.9%	84.5%	85.1%	34.4%
	APNOP	47.8%	43.4%	50.4%	22.8%
	PP	73.2%	72.0%	76.4%	32.3%
LOCAL	Acciones Centrales	60.8%	75.7%	95.3%	30.8%
	APNOP	65.3%	71.5%	73.6%	21.8%
	PP	48.7%	69.2%	75.4%	32.1%

Fuente: Transparencia Económica.

4.5

Ejecución del presupuesto del Pliego 10: Ministerio de Educación

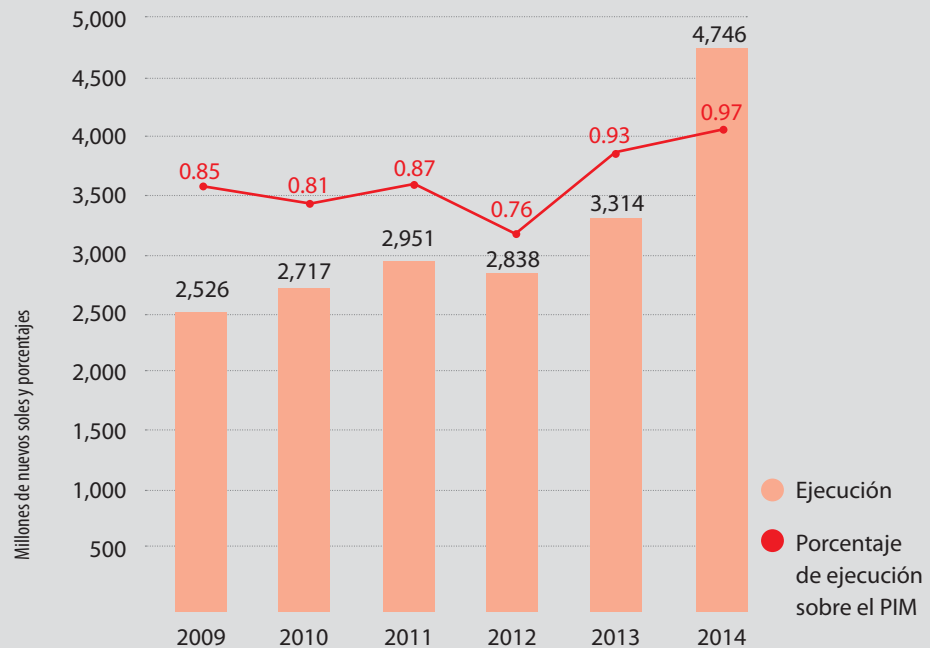
El Pliego 10: MINEDU ejecuta casi el doble de recursos que hace seis años, registrando un fuerte incremento entre 2013-2014, cuando pasó de S/. 3,314 millones a S/. 4,746 millones.

Este incremento de S/. 824 millones se explica principalmente por la fuerte expansión de las subvenciones económicas otorgadas a estudiantes (becas por S/. 426

millones) y por el Plan de Mantenimiento de Infraestructura y Equipos (S/. 577 millones). Este impulso a la educación a través de subvenciones económicas se repite en el presupuesto del 2015, donde se identifican S/. 402 millones para el proyecto "Jóvenes con beca integral en la modalidad ordinaria" y S/. 172 millones para el proyecto "Personas con beca integral en la modalidad especial", a lo cual se le puede agregar los S/. 168 millones de "subvenciones financieras para estudiantes".

**Gráfico 18: Ejecución del presupuesto del Pliego 10:
Ministerio de Educación**

2009-Junio 2015



Fuente: Transparencia Económica.

El nivel de avance en la ejecución ha mejorado, pasando del 82% en promedio, entre los años 2009-2012, a 95% entre los años 2013-2014. Cabe precisar que entre 2010-2014 hay una tendencia a cerrar el año con menor presupuesto, situación que se profundizó entre el 2012-2013, cuando este se redujo en promedio en un 30%.

Las inversiones del Pliego 10: MINEDU están orientadas regularmente a infraestructura, destinado en buena cuenta para mejoramiento o rehabilitación. En promedio, la inversión de este pliego ha estado por encima de los S/. 600 millones, donde la mejora se realizó mayormente entre los años 2010-2012 y la rehabilitación

entre los años 2013-2014. Sin embargo, la fuente de información consultada agrupa parte de estos recursos bajo el rubro Sin producto (que en la lógica de intervención por resultados no deriva en una entrega de producto a la población beneficiada) o en rubros tan diversos agrupados para el presente análisis bajo el concepto de Otros.

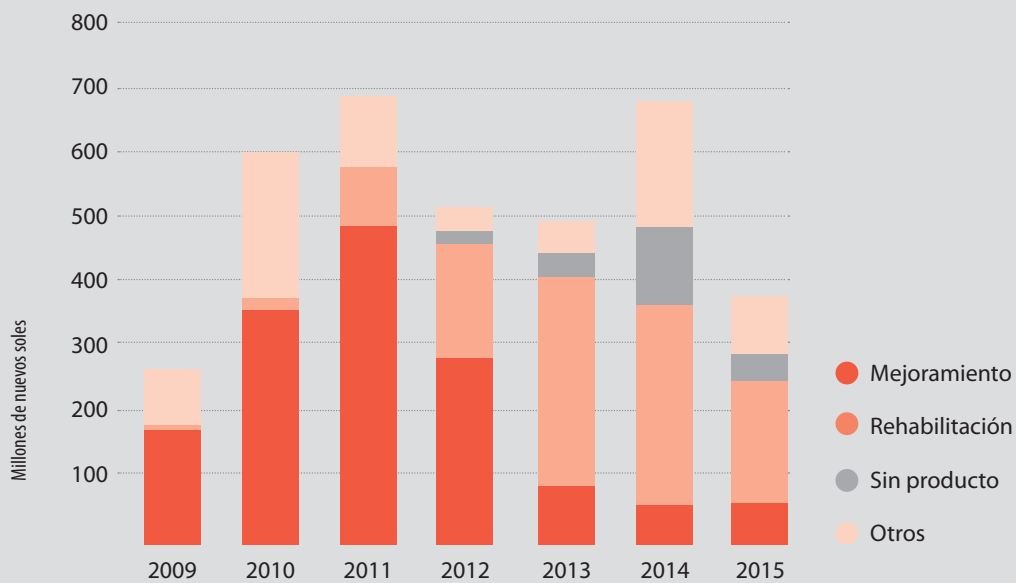
En el 2014 el rubro Sin producto se incrementa en S/. 71.6 millones por la implementación de servicios de conectividad a la comunidad educativa. En el caso de Otros lo hace en S/. 136 millones por la implementación del proyecto "Población recibe asistencia en situaciones de emergencias y desastres".

El gasto en bienes y servicios del Pliego 10: MINEDU muestra un cambio a partir del 2012, en donde se articula buena parte del presupuesto bajo el enfoque por resultados. Así por ejemplo, entre 2009-2011, el gasto en este rubro es variado, lo cual impide catalogarlo, pero se identifican intervenciones como "Niñas y niños con competencias básicas al concluir el II Ciclo", a la que se destinan S/. 193 millones; "Capacitación a docentes" (S/. 172 millones) o "Desarrollo de la continuidad educativa de los egresados del Pronama en el Ciclo Intermedio de la EBA" (S/. 163 millones). A partir del 2012, el presupuesto se organiza en "Materiales", "Horas lectivas" o "Mejora del

currículo"; además del rubro Sin producto, que ya ha sido explicado.

Así, se identifica gasto en materiales por casi S/. 860 millones para los años 2013-2014, mientras que para el 2015 se ha programado ejecutar S/. 400 millones. Para "Instituciones educativas con condiciones para el cumplimiento de horas lectivas normadas" se ejecutaron S/. 420 millones entre 2012-2014, estimándose que el gasto sobrepase los S/. 300 millones en el 2015. En el caso de "Docentes preparados implementan el currículo" se identifican S/. 270 millones en el 2013-2014, y en el 2015 se prevé que el gasto supere los S/. 300 millones.

Gráfico 19:
Ejecución del presupuesto de inversiones del Pliego 10: Ministerio de Educación
2009-Junio 2015



Fuente: Transparencia Económica.

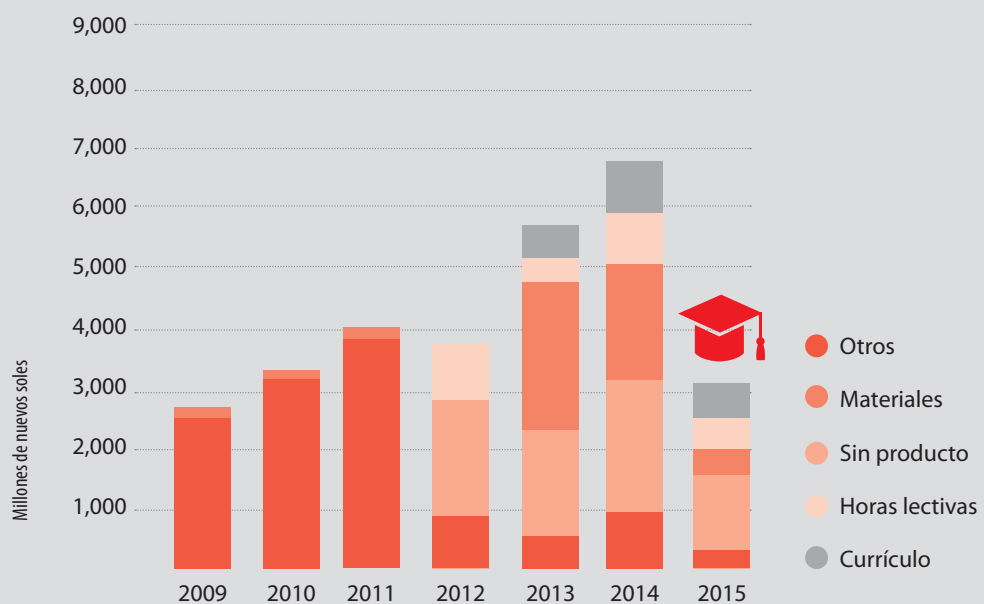
En el rubro Sin producto, el gasto es mayoritariamente para "Servicios profesionales y técnicos" y para "Contrato Administrativo de Servicios (CAS)", dado que de los S/. 1,185 millones gastados entre 2012-2014, el 70% (es decir, S/. 829 millones) se destinó a estos dos ítems. Este gasto es diferente al asignado a "Personal y obligaciones sociales", principalmente el de la plana docente educativa. La diferencia de los recursos de este rubro corresponde a gastos logísticos (viajes, limpieza, comunicaciones, mantenimiento, alquiler, entre otros) asociados al personal mencionado. En suma, se trata del personal más vinculado a la gestión administrativa del Pliego 10.

4.6 Ejecución de inversiones en gobiernos descentralizados

Como vimos en secciones anteriores, las inversiones en educación están principalmente en los niveles subnacionales. Solo el 18% de estas se aloja en el nivel nacional, el 36% en el nivel local, el 25% en el regional y el 21% en las universidades públicas. Pero, como mencionamos, el escenario que afronta el nivel nacional y el subnacional es diferente, pues mientras los recursos para inversión en el primero se mantienen o se reducen (como en los últimos años), para los niveles subnacionales crecen a lo largo del año. Entre los años 2012-2014 los recursos para

Gráfico 20: Ejecución del presupuesto de bienes y servicios del Pliego 10: Ministerio de Educación

2009-Junio 2015



Fuente: Transparencia Económica.

inversiones se redujeron, en promedio, en 54% para el nivel nacional, mientras que para los subnacionales más que se duplicaron, casi triplicándose en el caso de las inversiones locales. Así por ejemplo, en el 2014, las inversiones para el nivel nacional iniciaron el año con un presupuesto de S/. 1,602 millones, pero lo cerraron con S/. 774 millones. En los niveles subnacionales ocurrió todo lo contrario: el nivel local inició con S/. 596 millones y cerró con más de S/. 2,400 millones; el nivel regional inició con S/. 686 millones y cerró con S/. 1,500 millones; las universidades casi duplicaron su presupuesto, pasando de S/. 740 millones a S/. 1,440 millones.

El Portal de Transparencia Económica del MEF no permite conocer en qué momento del año fueron modificados los presupuestos, pero esta regularidad en reducción a nivel nacional e incremento a nivel subnacional, y la necesidad de continuar con la inversión en educación, nos pone en el escenario de la transferencia de recursos. De realizarse ésta a lo largo del año, lo ideal es que se haga en la oportunidad debida, de manera que los recursos se ejecuten adecuadamente. Así por ejemplo, en junio del 2015, el MINEDU transfirió casi S/. 260 millones a municipalidades y gobiernos regionales¹¹.

Las inversiones de las municipalidades en instalaciones educativas se han incrementado desde el 2011, con una reducción en el 2014. En general, las inversiones edilicias aumentaron entre los años 2011-2014, sobresaliendo las desti-

nadas a educación inicial (900% de crecimiento) y a educación primaria (620%). La inversión en infraestructura y equipamiento continúa siendo el mayor rubro, prevaleciendo la destinada, aunque en montos menores, a educación básica especial y a educación básica alternativa, lo cual es señal de una política de inclusión (S/. 12.7 millones entre 2013-2014).

Entre los años 2010-2011 casi dos terceras partes de las inversiones en infraestructura educativa de las municipalidades fueron para infraestructura y equipamiento en general, aunque la inversión para educación básica se incrementó, en especial la orientada a educación inicial y primaria.

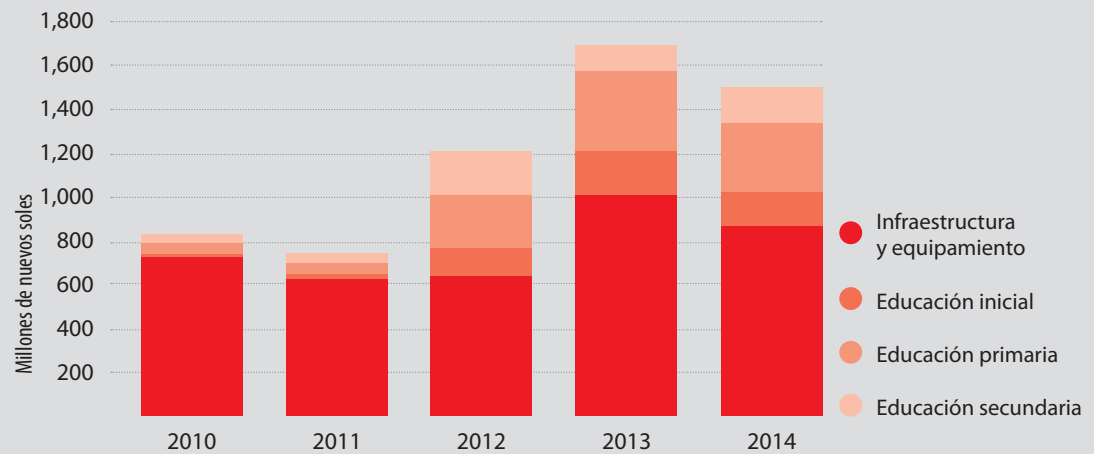
En el caso de los gobiernos regionales la figura es algo similar, aunque con matices. La inversión para infraestructura y equipamiento en dicho periodo representa el 48%, pero perdiendo terreno frente a las inversiones en educación inicial (con un crecimiento de casi siete veces) y en educación secundaria que se incrementó en 55%.

Las inversiones subnacionales en infraestructura educativa básica, alojadas principalmente en el nivel regional, se orientan a infraestructura y equipamiento, así como a educación primaria, mientras que en los gobiernos locales se destinan a educación secundaria. Cabe resaltar que, aunque de menor magnitud, hay más inversión en educación básica alternativa y en educación básica especial por parte de los gobiernos regionales.

11 <http://gestion.pe/economia/mef-transfiere-s-25890-millones-regiones-y-municipios-infraestructura-educativa-2133836>

Gráfico 21: Ejecución del presupuesto en infraestructura educativa básica de municipalidades

2010-2014

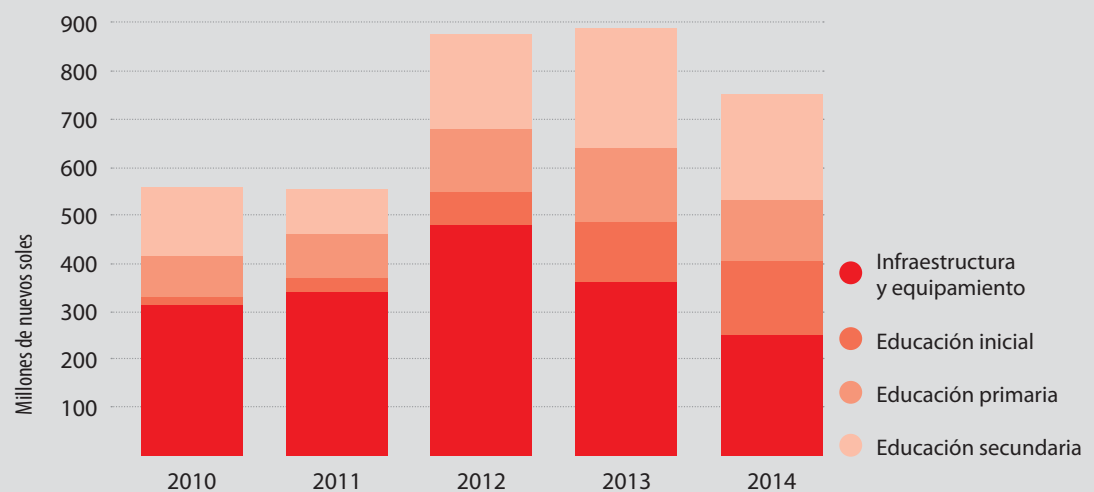


Nota: Entre los años 2013 y 2014 por Educación Básica Especial se invirtieron 7.1 millones y en Educación Básica Alternativa, 5.5 millones.

Fuente: Transparencia Económica.

Gráfico 22: Ejecución del presupuesto en infraestructura educativa básica de gobiernos regionales

2010-2014



Nota: Entre los años 2010 y 2014 por Educación Básica Especial se invirtieron 10.6 millones y en Educación Básica Alternativa, 14.2 millones.

Fuente: Transparencia Económica.



PRESUPUESTO SECTORIAL DE EDUCACIÓN

Documento
elaborado por:



Con el apoyo de:



Grupo Propuesta Ciudadana
Calle León de la Fuente 110, Magdalena del Mar, Lima 17.
Teléfonos: 613-8313 / 613-8314
Página web: www.propuestaciudadana.org.pe

