

Análisis del presupuesto público 2003 en el sector Educación ¹

Pedro Francke, José Castro, Rafael Ugaz y José Salazar - PUCP

El presente informe forma parte del proyecto "Análisis Independiente del Presupuesto de la República", que viene realizando el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) con el auspicio del Banco Mundial. El objetivo de este informe es analizar el Presupuesto Público 2003 en el sector educación, tratando al mismo tiempo de obtener una aproximación a su problemática, traducida en necesidades de financiamiento de los proyectos más importantes para dicho año.

Evolución del gasto público en educación y comparación con la región

Uno de los principales problemas que registra el Presupuesto de la República, es la escasa participación del gasto público en educación como porcentaje del PBI. En el caso del gasto público en educación por habitante, la situación es más preocupante, pues si bien se incrementó durante la primera etapa de 1990 de US\$ 35 (1990) a US\$ 83 (1995), a partir de entonces el gasto por habitante se estancó, sin haber logrado superar la barrera de los US\$ 90 por habitante (ver el gráfico 1). Por otro lado, en Chile, el gasto por habitante ha mantenido un ritmo de crecimiento sostenible durante toda la década. Por su parte, Costa Rica y Uruguay, al año 2000, se encontraban en niveles superiores a los US\$ 150 por habitante. En este sentido, en el Perú, el indicador de gasto por habitante se ha rezagado con respecto a sus similares de la región.



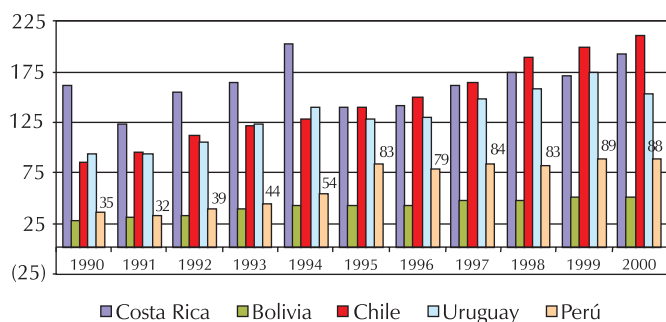
Evolución de los principales indicadores del sector educación 1970-2002

A diferencia de la década de 1970, donde el gasto público en educación se comportó de manera estable, los años siguientes se caracterizaron por la volatilidad de esta variable, asociada a ciclos expansivos de la actividad económica, liderados por un incremento del gasto público. Así, el período 1986-1990 nos muestra un primer año en el cual el gasto en educación fue de 3,35% del PBI, el mayor en toda la década, para luego caer a niveles de 1,6% en el año 1990, el menor registrado en todo el período de análisis.

«...el período 1986-1990 nos muestra un primer año en el cual el gasto en educación fue de 3,35% del PBI, el mayor en toda la década, para luego caer a niveles de 1,6% en el año 1990, el menor registrado en todo el período de análisis»

Gráfico 1

Gasto en educación por habitante
(En dólares de 2002)



Fuente: Government Finance Statistics, International Finance Statistics, INEI
Elaboración: Análisis Independiente del Presupuesto

1/ Resumen del documento homónimo. Podrá descargar la versión completa desde www.consortio.org/presupuesto

Durante el período 1991-2000, el gasto en educación mostró una recuperación que encuentra sus picos en 1995 y 1999, ubicándose en 3,35% y 3,5%, respectivamente. El incremento del gasto, en estos años, estaría asociado a coyunturas pre-electorales. Esta información es consistente con la trayectoria del gasto en educación por alumno matriculado.

Gasto público en educación por departamentos

En esta sección se hace un análisis de cómo ha evolucionado el gasto por alumno, tanto en los departamentos más pobres como en los menos pobres. Para facilitar el análisis, hemos agrupado: a) los cinco departamentos con menor incidencia de pobreza (Grupo A), según un estudio realizado por el INEI (Moquegua, Tacna, Lima, Ica y Arequipa)²; y b) los cinco departamentos con mayor incidencia de pobreza (Huancavelica, Huánuco, Puno, Apurímac y Cajamarca). Luego comparamos el gasto en educación promedio presupuestado³ por alumno: entre departamentos y entre grupos de departamentos, con mayor incidencia de pobreza *versus* los que tienen menor incidencia⁴.

Identificados estos grupos, organizamos una serie de lo presupuestado y lo ejecutado en educación por alumno en cada grupo. El análisis muestra que cualquiera de los departamentos del grupo que está en mejor situación, recibe un mayor gasto en educación por alumno⁵ que cualquiera de los departamentos que se encuentra en una situación peor. Si la idea es ir cerrando las brechas entre departamentos, entonces, debería destinarse un mayor gasto por alumno a los departamentos más pobres en relación con los menos pobres. Sin embargo, en términos absolutos, se sigue gastando más en los departamentos en mejor situación que en los departamentos más pobres.

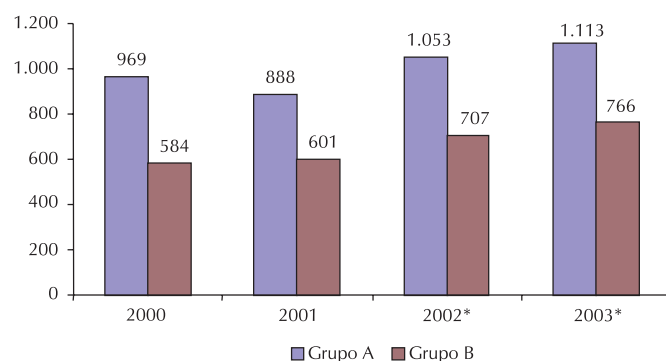
Existe un componente inercial generado por la estructura del sector educación, que hace difícil cambiar de la noche a la mañana la asignación o focalización del gasto en educación por alumno entre departamentos. Esto impide que la tendencia refleje un proceso de descentralización del gasto y la reducción de la brecha entre los departamentos menos pobres y los más pobres. La inercia en el gasto en educación solo se podría cambiar mediante una reforma del aparato educativo estatal de largo aliento, y cuyos efectos se podrían sentir solamente de forma gradual.

En el gráfico 2 se muestra el promedio del gasto por alumno en los dos grupos de departamentos: los que están en mejor situación frente a los que están en peor

situación⁶. En él se observa que, en promedio, en los departamentos del grupo A (menos pobres) se gasta más por alumno que en los departamentos del grupo B (más pobres). Así, la brecha entre ambos tiende a mantenerse, cuando lo recomendable sería que se reduzca.

Gráfico 2

Gasto público presupuestado en educación por alumno (Nuevos soles de 2002)



* La población estudiantil ha sido aproximada sobre la base de la tendencia 1999-2001.

Grupo A = Moquegua, Tacna, Lima, Arequipa, Ica; Grupo B = Huancavelica, Huánuco, Puno, Apurímac, Cajamarca

Fuente: SIAF-SP, INEI

Elaboración: Análisis Independiente del Presupuesto

Cabe mencionar que las diferencias se invierten, si consideramos solo el gasto público en educación básica (inicial, primaria y secundaria para menores de edad) entre alumnos de educación básica. Así, se ha venido presupuestando mayor gasto por alumno en educación básica en los departamentos más pobres. Por lo tanto, se puede deducir que el mayor gasto por alumno en los departamentos menos pobres se debe, principalmente, al mayor gasto en educación superior.

2/ El estudio consideraba a Madre de Dios como uno de los departamentos con menor incidencia de pobreza. No obstante, es uno de los departamentos con menor rendimiento educativo, razón por la que decidimos excluirlo del grupo de los departamentos menos pobres y sustituirlo por Arequipa, para no perjudicar el análisis.

3/ Las cifras han sido convertidas a soles constantes de 2002 para la comparación entre los distintos años.

4/ Más pobres contra menos pobres.

5/ Se está considerando el gasto total de la función educación y cultura en cada departamento (por lo tanto, no considera pensiones) entre el número de alumnos en el nivel inicial, primaria y secundaria en el sistema educativo estatal, escolarizado y no escolarizado.

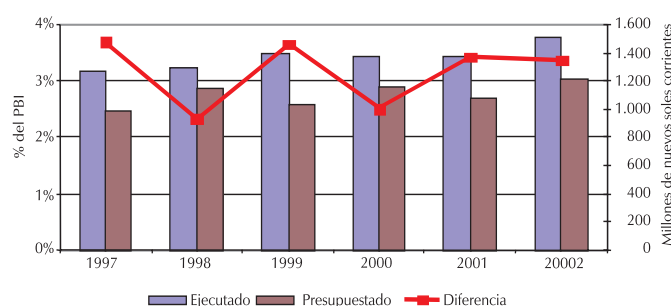
6/ Una posible explicación a las notables diferencias entre el gasto por alumno entre departamentos, sería las mayores remuneraciones de los maestros en los departamentos menos pobres. Otra explicación sería que en los departamentos más pobres, un mismo maestro dicta varios cursos en distintos grados; mientras que en los departamentos menos pobres, habría una mayor especialización.

Diferencia entre presupuesto y ejecución

Al analizar la evolución del total presupuestado para educación y lo realmente ejecutado cada año, se observa que en los últimos años se ha ejecutado más de lo inicialmente presupuestado. Como se puede apreciar en el gráfico 3, las diferencias son importantes; tanto así que, en 1997, esta diferencia llegó a significar el 0,9% del PBI (S/. 1.478 millones). Asimismo, la diferencia llegó a significar el 0,8% del PBI (S/. 1.459 millones) en 1999 y 0,7% (S/. 1.370) en el año 2001.

Gráfico 3

Gasto en Educación
(Ejecutado versus presupuestado)



Fuente: Presupuestos de la República y SIAF

La mayor ejecución del gasto presupuestado todos los años es explicada por el mayor gasto corriente. Por el contrario, el gasto de capital en educación tiene un comportamiento exactamente inverso: cada año se gasta menos de lo inicialmente presupuestado. Una posible explicación de esta significativa diferencia entre presupuesto y ejecución del gasto corriente, es el gasto en salarios del sector educación. Según opiniones recogidas en un taller realizado con expertos en educación, los jefes regionales del sector educación tienden a contratar más personas de las originalmente presupuestadas. Si bien durante el año, en un inicio, el MEF se resiste a

«La mayor ejecución del gasto presupuestado todos los años es explicada por el mayor gasto corriente. Por el contrario, el gasto de capital en educación tiene un comportamiento exactamente inverso...»



«Al analizar la evolución del total presupuestado para educación y lo realmente ejecutado cada año, se observa que en los últimos años se ha ejecutado más de lo inicialmente presupuestado»

realizar desembolsos por plazas que no estaban presupuestadas; a fin de año, la presión social y política llevaría a que finalmente ceda y termine realizando los desembolsos. Sin embargo, al no haber más recursos disponibles, el mayor gasto corriente del sector educación termina siendo financiado con lo que se había presupuestado para gasto en capital. La otra explicación para el menor gasto de capital es la débil capacidad del sector en la ejecución de proyectos de inversión.

Otro elemento adicional de análisis es la proporción del presupuesto público que representa el gasto público en educación. El presupuesto asignado a la función educación ha representado entre el 15% (1999) y el 17% (2002). Sin embargo, en el presupuesto de educación para el año 2003 (como porcentaje del presupuesto público total), habría caído a 14,6% frente al 17% de 2002.

El sector educación en el Presupuesto de la República para 2003

Como se desprende de las estadísticas internacionales y de la secuencia histórica, la ausencia de una visión de largo plazo en el sector educación ha llevado al gasto público en educación por una trayectoria oscilante, ubicándonos en uno de los niveles más bajos de la región. Ante esta situación, el Gobierno actual inclu-

yó como promesa que, al finalizar su período (en el año 2006), se habrá incrementado el salario de los maestros en 100% (al menos en términos corrientes). Cabe mencionar que en octubre de 2001, se incrementó la remuneración promedio (que se encontraba en S/. 700) en 9%. Así, para cumplir la promesa y que al año 2006 los salarios sean el doble que en 2001, en los próximos años, los salarios deberían aumentar en un 16,4% promedio anual. Basándonos en los estimados del ex ministro de Economía y Finanzas, Pedro Pablo Kuczinsky, para incrementar los salarios en un 16,4% durante 2003, se requerirían recursos adicionales por S/. 1.985 millones, recursos con los que no estaría contando actualmente el presupuesto del sector educación para el año 2003. El cumplimiento de la promesa del Gobierno parece menos viable aún, si tomamos en cuenta la composición del presupuesto en el sector Educación para dicho año, en comparación con el presupuesto del año anterior.

El monto del presupuesto 2003 del sector Educación con financiamiento de recursos ordinarios asciende a S/.7.276 millones, mientras que esta cifra alcanzó S/. 5.448 millones en el año 2002. Si bien la primera impresión parece mostrar un incremento bruto de S/. 1.828 millones, este incremento incorpora (a diferencia del año pasado) S/. 1.449 millones correspondientes al concepto de pensiones. Sin considerar las pensiones, el incremento neto en el presupuesto del sector educación es de solo S/. 379 millones, representando un incremento nominal de 7%. Así, considerando una inflación de 2,5% para 2003, el presupuesto del sector Educación en términos reales (y realizadas las deducciones) habría crecido menos del 5% para el presente año.



En el cuadro 1 se presenta la composición del presupuesto asignado a los organismos públicos descentralizados (OPD). En conjunto, se observa un incremento de 5% en términos nominales con respecto a 2002. Salvo los casos de la Biblioteca Nacional y el Instituto de Radio y Televisión Peruana, el resto de OPD muestra caídas o reducidos incrementos. De acuerdo con las declaraciones del Ministro de Educación, los OPD que afrontan mayores necesidades de recursos que no se estarían cubriendo con el presupuesto de 2003, son: a) el Concytec; b) el Instituto Geofísico del Perú; y c) el IPD, a quien le han asignado un presupuesto menor en 13% con respecto al de 2002.

El proyecto de presupuesto para el año 2003 ha contemplado un incremento en los principales programas de mejoramiento de la educación. El cuadro 2 muestra cuatro programas en los que el monto presupuestado para el próximo año supera, en promedio,

Cuadro 1

OPD: presupuesto 2002 - 2003 ^{1/}
(Millones de nuevos soles)

	Presupuesto 2002		Presupuesto 2003		Variación % 2003/2002
	Millones de S/.	%	Millones de S/.	%	
Instituto Nacional de Cultura	19,6	20	19,7	19	1
Instituto Geofísico del Perú	6,9	7	6,7	7	-3
Biblioteca Nacional del Perú	5,5	6	8,0	8	44
Concytec	11,7	12	12,6	12	8
Inabec	2,9	3	2,9	3	0
Instituto de Radio y Televisión Peruana	21,1	22	25,4	25	20
Instituto Peruano del Deporte	24,3	25	21,1	21	-13
Asamblea Nacional de Rectores	5,5	6	5,7	6	4
<i>Total OPD</i>	<i>97,6</i>	<i>100</i>	<i>102,1</i>	<i>100</i>	<i>5</i>

1/ Según recursos ordinarios.

Fuente: Presentación del Ministro de Educación ante la Comisión de Presupuesto del Congreso



en un 120% al presupuestado el año anterior⁷. Sin embargo, este incremento no es homogéneo porque programas como el Mejoramiento de la educación secundaria, muestran una reducción en los recursos presupuestados para el próximo año, en contraste con el Proyecto Huascarán, que ha triplicado prácticamente sus recursos asignados entre un año y otro.

Es importante mencionar que, a pesar de esta mayor asignación de recursos para el próximo año hacia programas tan primordiales como los mencionados, hay aún un déficit importante para lograr las metas planteadas para 2003. Esto se podría deber, fundamentalmente, a la sobreestimación del presupuesto requerido para dicho año y a la distribución desigual de los mayores recursos asignados para el próximo año.

A continuación, hemos seleccionado el Proyecto Huascarán para analizar, con mayor detalle, la composición de su presupuesto y la relación y consistencia con sus metas planteadas. Uno de los objetivos prioritarios del Gobierno es mejorar la calidad de la educación y reducir la brecha en el acceso a recur-

sos de información y comunicación. Bajo este lineamiento es que se creó el Proyecto Huascarán, instituido como Órgano Desconcentrado del Ministerio de Educación.

En el año 2002, el Proyecto Huascarán contaba con un presupuesto por recursos ordinarios de S/. 17 millones. De este monto, la ejecución presupuestal total, entre enero y junio de 2002, ascendió a S/. 5.233.268, lo que significa el 31% del presupuesto total disponible del proyecto y el 99,9% de ejecución presupuestal para ese período, según el Plan Operativo 2002 del Proyecto Huascarán.

Conclusiones

1. El nivel de gasto público en educación, medido como porcentaje del PBI, continúa siendo bajo en comparación con otros países de la región. En términos del gasto público en educación per cápita, las brechas aumentan como consecuencia de una menor población y un mayor PBI que presentan los países seleccionados, a diferencia del caso peruano.
2. Durante los últimos años, se ha ejecutado más de lo inicialmente presupuestado. La mayor ejecución del gasto presupuestado todos los años es explicada por el mayor gasto corriente. Por el contrario, la ejecución del gasto en capital es siempre menor a lo inicialmente presupuestado.
3. El presupuesto del sector educación para el año 2003 con recursos ordinarios, incluyendo direcciones regionales, universidades y OPD, presenta un incremento neto de solo S/. 379 millones (descontando la inclusión de pensiones que se realiza

7/ En el caso de educación rural, se ha tomado el presupuesto modificado en abril de 2002.

Cuadro 2

Presupuesto del Ministerio de Educación: sede central, año 2002-2003
(Millones de nuevos soles)

Programa	Presupuesto 2002	Proyecto presupuesto 2003	Presupuesto requerido 2003	Déficit 2003
Educación rural	15,89	33,00	48,50	15,50
Mejoramiento de la educación primaria	55,14	130,00	170,00	40,00
Mejoramiento de la educación secundaria	107,48	99,71	123,60	23,89
Proyecto Huascarán	17,03	67,83	123,92	56,09
<i>Total</i>	<i>195,54</i>	<i>330,54</i>	<i>466,02</i>	<i>135,48</i>

Fuente: Presentación del Ministro de Educación en el Congreso de la República.

«El presupuesto del sector educación para el año 2003presenta un incremento neto de solo S/. 379 millones (descontando la inclusión de pensiones que se realiza este año) con respecto a 2002, equivalente al 7%»

este año) con respecto a 2002, equivalente al 7%. Estos incrementos resultan insuficientes para cumplir con las promesas presidenciales, concretamente la de duplicar los salarios de los maestros para el año 2006. Para alcanzar la meta del período 2003-

2006, los salarios de los maestros deberían incrementarse en 16% al año (descontando el incremento de 9% de octubre de 2001). Asimismo, las Direcciones Regionales de Educación solo están recibiendo 2,8% más por recursos ordinarios, que en términos reales (considerando una inflación de 2,5%) es prácticamente lo mismo que el año pasado. Así, no se estaría otorgando más recursos a las regiones. Los recursos adicionales se estarían concentrando en el Gobierno central.

4. Los cambios en la administración de los proyectos en educación han generado dificultades en la gestión. Un ejemplo de ello es el programa de educación rural, donde a pesar de los importantes recursos asignados por el Gobierno, no se han logrado alcanzar las metas planteadas por deficiencias en la ejecución presupuestal.
-