

INFORME DE EDUCACIÓN

Iniden
compromiso con la educación

Instituto de Investigación para el Desarrollo y la Defensa Nacional
Setiembre 2018

Año 27. Nº 9

En este número:

- Presupuesto Público 2019
- Presupuesto de Educación
- ¿Y cómo vamos en ejecución?

Este Informe, preparado por Hugo Díaz, puede verse en:

<http://www.educared.org/global/informe-iniden/informe-iniden>

Presupuesto Público 2019

El año 2018 terminaría con un crecimiento estimado del PIB de 4%, muy superior al que se logró el 2017 cuando solo crecimos 2.7%. Según las previsiones del Ministerio de Economía y Finanzas, habrán tendencias favorables de mejora de la economía peruana para los siguientes años. Pero uno de los requisitos para asegurar esas

tendencias es invertir en formación de capital humano, clave para impulsar y elevar la competitividad.

Para el 2019 el Presupuesto del Sector Público será de S/ 168 100 millones. El monto está respaldado por mejores resultados económicos en el Sector Público No Financiero, cuyo déficit se reduce del 3% del PBI en el 2018 a 2.7% en el 2019. Asimismo, aumentarán los ingresos fiscales y la recaudación tributaria. Una reducción del pago de intereses es necesaria para generar el espacio para una mayor inversión y gastos en educación, salud y programas sociales.

Una característica del presupuesto para el Sector Público 2019 es su mayor descentralización. Mientras el Presupuesto Inicial de Apertura (PIA) del Gobierno Nacional se incrementará en 2.5%, el de los Gobiernos Regionales lo hará en 15.9% y el de los Gobiernos Locales en 24.4%. Adicionalmente, está previsto transferir S/ 6.2 miles de millones durante el siguiente año a los Gobiernos Regionales y Locales, De ellos, las transferencias de educación serian de S/ 2 719 millones.

Otras características del Presupuesto Público son las mayores asignaciones destinadas a dos de los problemas sociales que afectan seriamente a la población. Para los friajes, heladas y nevadas, el PIA multiplica por diez veces la asignación actual, y para reducir la prevalencia de anemia de 43% en el 2018 a 19% en el 2021, se ha dispuesto ampliar en S/ 104 millones la asignación presupuestal de los programas presupuestales Salud Materno Neonatal, Articulado Nutricional y Cuna Más, a los que se añadirán las transferencias condicionadas al cumplimiento de metas Plan de Incentivos Municipales, FED, Convenios de Apoyo Presupuestales (APENDIS) y S/ 60 millones para servicios de visitas domiciliarias.

Presupuesto de Educación

El PIA 2019 para el Sector Educación llega a S/ 30 628 miles de millones, creciendo 11.1% respecto de su similar aprobado para el 2018. El incremento es mayor al 6.9% que logra el presupuesto total para el Sector Público. Los S/ 3 061 millones adicionales que tendrá el presupuesto sectorial permitirán incrementar su participación en el PBI en una décima, alcanzado el 3.8% y participar del 18% del presupuesto público aprobado.

Presupuesto inicial de apertura 2018-2019 por grandes rubros de gasto			
Tipo de gasto	2018	2019	Incremento
Planillas docentes y otros	16 980	19 228	13.2%
Bienes y servicios	7 078	5 414	-23.5%
Inversiones y bienes de capital	3 507	5 986	70.7%
Total	27 567	30 628	11.1%
Fuente. Educación. Metas 2018-2021. Presentación de Ministro Daniel Alfaro en el Congreso de la República			

El PIA para inversión y bienes de capital aumentará en 70.7%. En tanto, el presupuesto para pagos de planillas, pensiones y obligaciones sociales lo hará en 13.2%. Donde habrá restricciones importantes será en Bienes y Servicios, cuya cifra asignada es menor en 23.5%. En valores

absolutos la rebaja es de S/ 1 665 millones). Será importante conocer cuáles serán las partidas específicas más afectadas; por ejemplo, si entre ellas están los servicios de consultoría y reducciones en las metas de adquisición de alimentación, equipamiento informático, textos escolares y material educativo, entre otros.

Planillas y otros gastos de personal. De los S/ 2 248 millones que tendrá el aumento de pagos de planillas y otros gastos de personal, S/ 820 millones son para el incremento de las remuneraciones de los docentes nombrados y contratados de educación básica. El ministro Alfaro ha declarado que, para fines del año próximo, la RIM de un docente de la I escala, con jornada de 30 horas pedagógicas, será de S/ 2 200. De acuerdo a los datos de la ENAHO, en el 2017 el salario de un docente del sector público se situaba en un promedio de S/ 2 512 mensual, casi el doble del promedio de un docente del sector privado, que era de S/ 1 309, y de los profesionales con estudios superiores, que en el caso del sector privado percibían S/ 2 013 y, tratándose del sector público S/ 2 066. Es posible que la mejora salarial que se producirá el año próximo expanda la brecha que ya existía el 2017. Si el valor de la remuneración se calcula en función de las horas semanales trabajadas, la distancia entre de las remuneraciones del docente del sector público en relación a otros docentes y profesionales con estudios superiores también aumentaría ya que la jornada laboral de un docente del sector público es menor que la de uno del sector privado y la de otros tipos de profesionales con los que se los compara.

Gastos de inversión y bienes de capital. El Ministerio de Educación estima en S/ 100 mil millones el presupuesto que pondrá la infraestructura en las condiciones adecuadas para ofrecer el servicio educativo. De ese requerimiento, 72% sería para reducir el déficit de infraestructura, 21% para crear nueva infraestructura y 7% para sostenibilidad, mantenimiento y fortalecimiento de la gestión. Para el 2019 se ha presupuestado S/ 5 986 millones, destinados a crear, mejorar y mantener la infraestructura de los colegios nacionales. En mantenimiento de locales escolares se asignan S/ 366 millones.

Universidades públicas. El incremento de presupuesto será de S/ 452 millones, es decir, 11%. Además, se consideran S/ 499 millones para el financiamiento de programas como Beca 18.

Pago de la Deuda Social. Al igual que en el presente año, se destinarán S/ 200 millones para el pago de la llamada Deuda Social. Como se recuerda, se dirige al pago del 30% por preparación de clases que casi durante dos décadas no se hizo efectiva los docentes que, en ese entonces, formaban parte de la Ley del Profesorado.

¿Y cómo vamos en ejecución?

Al 30 de setiembre el Sector Educación había ejecutado el 55.2% de su Presupuesto Institucional Modificado (PIM). El desagregado por las principales partidas genéricas arroja un 72.3% de ejecución en Personal y Obligaciones Sociales. Ese nivel de ejecución desciende al 51.8% en Bienes y Servicios y a 40.4% en

Niveles de ejecución del presupuesto de Educación en las principales partidas genéricas. Al 30 de setiembre 2018 (en miles de soles)				
Partida Genérica	PIA	PIM	Deven-gado	Ejecu-tado
Personal y Obligac. Sociales	16 896	16 991	12 282	72.3%
Bienes y Servicios	4 851	4 701	2 433	51.8%
Activos no Financieros	3 498	6 683	2 700	40.4%
Total	27 567	30 211	16 744	55.2%

Fuente. Consulta Amigable, MEF.

Activos no Financieros. En valores absolutos lo que resta por gastar entre octubre y diciembre en Bienes y Servicios es S/ 2 261 millones y en Activos no Financieros S/ 3 983 millones. Será difícil, hasta fin de año, alcanzar los niveles de ejecución deseables, es decir, que sean superiores al 95%.

Según nivel de gobierno lo que se observa es que los Gobiernos Locales alcanzan los mayores niveles de ejecución de Bienes y Servicios y Activos no Financieros, seguidos de los Gobiernos Regionales y el Gobierno Nacional. Es un

Niveles de ejecución del presupuesto del Sector Educación por niveles de gobierno y partidas genéricas. Al 30 setiembre 2018			
Partida	Gob. Nacional	Gob. Regionales	Gob. Locales
Bienes y Servicios	50.1%	54.9%	64.1%
Activos no Financieros	33.7%	39.7%	47.3%

Fuente. Consulta Amigable, MEF.

comportamiento de gasto que no es reciente sino que viene desde hace buen tiempo. De allí que desconcentrar en mayor medida los presupuestos de Bienes y Servicios y de Activos no Financieros podría ser una buena medida para elevar los niveles de ejecución. Claro está que mayores logros de ejecución deben acompañarse de la calidad y rendición de cuentas del mismo.

Por regiones, los datos al mes de setiembre de la estadística de Consulta Amigable reflejan que las dos regiones con más altos niveles de ejecución de los Activos no Financieros, son Loreto (63.3%) y Madre de Dios (58%). En cambio Tumbes logra un nivel de ejecución de 33.2%, San Martín 31.1%, Tacna 26.3% y Callao solo 16.1%.

Para el 2019 el desafío será mayor. Lo que se constata es que los niveles de ejecución alcanzados hasta fines de setiembre representan menos del 50% de las cifras aprobadas en el nuevo PIA, las que podrían ser objeto de ampliación en el transcurso del año siguiente. De allí que resulta imprescindible atacar los principales nudos críticos que impiden una mejor ejecución, como son, adicionalmente a un progresivo menor centralismo presupuestal en favor de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, destrabar normas y procedimientos, mejorar la calificación del personal responsable de liderar la ejecución de los programas presupuestarios, contar con mejores expedientes técnicos de gasto, entre otros.

La otra preocupación que se desprende de las cifras aprobadas es la repercusión que tiene la mayor presión por demanda de recursos que provienen de los aumentos de remuneraciones y de la mejora de la infraestructura escolar en el financiamiento de otras necesarias reformas y políticas educativas. Habrá que continuar en ese esfuerzo, pero será cada vez más difícil en el futuro, si las demandas presupuestales para planillas e infraestructura escolar no van acompañadas de medidas de optimización del uso, tanto del recurso docente como de las escuelas. Para ambos casos, una medida impostergable es reorganizar la red escolar, ahora compuesta por una gran cantidad de centros educativos muy pequeños, en gran parte responsables de una educación costosa para los resultados que se tienen. Si no se logra en las zonas urbanas que los centros educativos acojan una mayor cantidad de estudiantes será muy difícil elevar la relación promedio alumnos/profesor y contar con una infraestructura mejor equipada para atender las necesidades de formación que requieren los estudiantes peruanos en esta sociedad en constante evolución.

INIDEN ha referido, en informes previos, a la necesidad de revisar algunos aspectos de la Reforma Magisterial para darle mayor viabilidad en el futuro. De los 252,159 docentes nombrados, 58.2% están en la I y II escala magisterial y únicamente el 1.2% en la VI y VII escala. Tener más docentes en las escalas superiores es deseable pero requiere más financiamiento. No debe tratarse de una revisión aislada de los alcances de la Ley sino que paralelamente hay que prever los cambios posibles que podrían darse en el funcionamiento y oferta del sistema educativo, en las estructuras de organización de las escuelas, el papel que podrían jugar las tecnologías digitales y las innovaciones que deberían introducirse en los diseños constructivos. Esos cambios deberían, desde ahora, tener mayor presencia en las decisiones que se toman. Por ejemplo, ¿el déficit de S/ 100 mil millones en infraestructura escolar debería cubrirse construyendo escuelas tal como lo venimos haciendo desde hace varias décadas o deberían tenerse en cuenta criterios de organización de redes y pedagógicos como la personalización, el trabajo en equipo, el aprender haciendo, el aprovechamiento del potencial educativo de las tecnologías de la comunicación e información?

De no lograrse una mejor distribución y calidad de uso de los principales factores que intervienen en los procesos de enseñanza aprendizaje, se irán reduciendo las posibilidades de financiar adecuadamente otras reformas. Invertir más en educación técnico profesional, en desarrollo digital y en formación docente, por citar unos ejemplos, resultaría enormemente beneficioso para el país.