

Boletín de educación

En la sesión del domingo en la noche, el Congreso de la República aprobó una iniciativa de reforma constitucional para destinar como mínimo el 6% del Producto Bruto Interno (PBI) al sector educación. Por ser reforma constitucional, dicha iniciativa requiere alcanzar por lo menos 87 votos en una segunda votación.

Esta propuesta ha generado controversia respecto a su alcance constitucional y a los fundamentos que la sostiene. Según el artículo 79 de la Constitución, el Congreso no tiene iniciativa de gasto, por lo cual no puede crear ni aumentar gastos públicos a excepción de su presupuesto.

Si bien existe un consenso en cuanto a la necesidad de incrementar el presupuesto público designado a educación, el objetivo central es la calidad de la educación. En este contexto, resulta importante analizar los aspectos claves que motivarían esta propuesta.

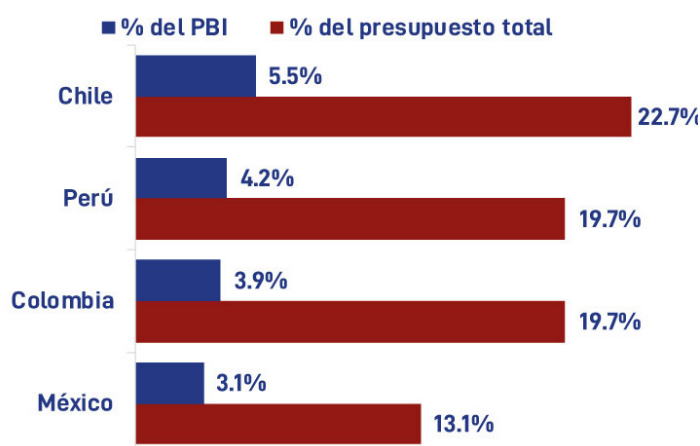
¿Cuánto asignamos a educación?

El principal argumento detrás de esta iniciativa legislativa sería que el gasto público destinado a educación está por debajo del de otros países de la región. En 2019, el presupuesto público del sector educación en Perú fue de S/ 31.8 mil millones, lo cual representa el 4.2% del PBI de dicho año. Esta proporción está en línea con la Alianza del Pacífico, supera al monto asignado en México (3.1%) y Colombia (3.9%), y está por debajo de Chile (5.5%).

Si se considera, además, el gasto privado, el gasto total destinado a educación superaría el 5% del PBI.

Asimismo, si se considera el presupuesto público de educación como porcentaje del presupuesto total del gobierno, se observa una estructura similar. La proporción en Perú ascendería a 19.7%, nivel similar al asignado en Colombia. Del mismo modo, este porcentaje se encontraría por encima de México (13.1%) y por debajo de Chile (22.7%).

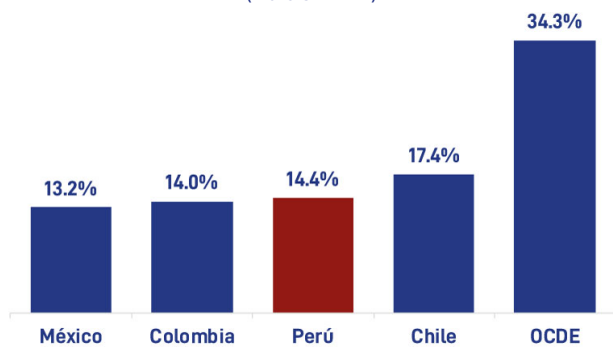
Presupuesto público destinado a educación en los países de la Alianza del Pacífico, 2019
(% del PBI, % del presupuesto público total)



Fuente: Gobiernos de México, Colombia, Perú y Chile.

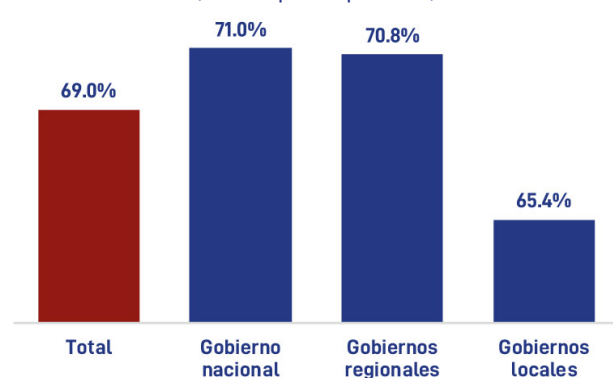
No obstante, es importante poner en un contexto fiscal dichas cifras. La viabilidad de las iniciativas presupuestales depende, principalmente, de los ingresos del Gobierno. En el Perú, la presión tributaria -definida como la relación entre ingresos tributarios de una economía y el PBI- se sitúa alrededor del 14.4%, similar a Colombia (14.0%), por encima de México (13.2%) y menor a la de Chile (17.4%). Para el Perú, la presión fiscal representa menos de la mitad del 34.3% registrado, en promedio, por los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Así, establecer montos mínimos de gasto público basados en el PBI, sin tomar en cuenta la disponibilidad real de recursos del Estado, es inviable.

Presión tributaria de los países de la Alianza del Pacífico y OCDE*, 2019 (% del PBI)



* / Al 2018.
Fuente: Gobiernos de México, Colombia, Perú y Chile, OCDE.

Ejecución de la inversión pública destinada a educación según niveles de gobierno, 2019 (% del presupuesto)



Fuente: MEF.

Por otro lado, en los últimos once años Educación ha sido el sector al que se ha destinado la mayor proporción del presupuesto público. En los últimos cinco años el presupuesto público destinado a este sector ha aumentado, en promedio 5.4% cada año, a un mayor ritmo que el del presupuesto público total (5.1%).

Eficiencia del gasto educativo

La ejecución del presupuesto de inversión pública del sector fue 69% en el 2019. En particular, los gobiernos locales ejecutaron apenas dos tercios del presupuesto de inversión a su cargo, lo cual se explica, principalmente, por el limitado avance en la construcción de edificios y estructuras (65.9%).

No obstante, la eficiencia del presupuesto de educación no solo se debería enfocar en una mayor ejecución del monto asignado, sino principalmente en la priorización de estos recursos para mejorar la cobertura educativa y el desempeño de los estudiantes. Según la OCDE, el uso más eficiente de los recursos en educación podría ser garantizado por cuatro pilares: el planeamiento de los recursos; la adecuada distribución entre grupos educativos específicos; el uso acorde a las necesidades y entornos de los estudiantes; y finalmente, la

transparencia y rendición de cuentas. En particular, revalorizar la carrera docente a través de esquemas de incentivos con base en la meritocracia es fundamental. Asimismo, los esfuerzos dirigidos a implementar partidas presupuestarias para la inversión educativa en áreas remotas y el mantenimiento de las escuelas beneficiarían a cerrar la brecha de infraestructura educativa básica¹.

Existe espacio para mejorar la eficiencia del uso de los recursos en educación. Según el Fondo Monetario Internacional (FMI), en el Perú se podría obtener un ahorro de alrededor de 1.0% del PBI de reducirse las ineficiencias de gasto en sectores como educación, salud, asistencia social e inversión pública.

¿Dónde focalizar la inversión en educación?

En un análisis de evidencia sobre distintas intervenciones en países en desarrollo se encontró que el trabajo con los docentes presentaría los mejores resultados educativos. De este modo, las iniciativas que incluyen acompañamiento pedagógico muestran mayores impactos en los aprendizajes de los estudiantes, seguidos de los efectos positivos de la adquisición y distribución de materiales educativos. Al respecto, según la revisión sistemática de *International Initiative for Impact Evaluation*, los programas de pedagogía, que capacitaron a los docentes, renovaron planes de estudio u otorgaron enfoques de instrucción, mejoraron entre 0.14 y 0.23 los puntajes de los exámenes de comprensión y matemáticas de los estudiantes de primaria. Asimismo, un estudio del Banco Mundial encontró que, por cada dólar invertido en infraestructura y equipamiento de escuelas primarias, el rendimiento escolar aumentaba entre 1.8 y 1.9 puntos porcentuales.

¹Esta brecha corresponde al monto de inversión para alcanzar los niveles de acceso básico de infraestructura de grupos de países más desarrollados como la OCDE.