

“Equidad en el Gasto Social: El caso de la Educación Pública y Privada”

Jaime Saavedra

Pablo Suárez

RED CIES DE POBREZA

GRADE-APOYO

Junio, 2001

Introducción

Uno de los factores que explican la desigualdad en la distribución de los ingresos de los individuos es la desigualdad en la distribución de activos de capital físico y de capital humano, como salud y educación. A mayor igualdad en la distribución de activos y en la distribución a los retornos de esos activos, mayor será la igualdad en los ingresos. Asimismo, a mayor stock de activos por parte de un individuo y mayor rentabilidad del mismo, mayor será su ingreso. Es por eso que más educación se correlaciona con mayores ingresos para una persona y con menores probabilidades de ser pobre. Así, la educación es un factor esencial para explicar el crecimiento económico y para explicar el mayor bienestar de los individuos.

El Estado no se puede eximir de asegurar que todos los individuos accedan a un nivel mínimo de educación que les permita interactuar y participar activamente en una sociedad democrática y que por otro lado les permita un nivel de vida mínimo socialmente aceptable. Además de este nivel mínimo, el Estado debería de asegurar que todos los individuos tengan las mismas oportunidades de educarse. En este sentido, el rol del sector público debe de ser el de igualar las oportunidades de los individuos en su acceso a la educación. A partir de este acceso igualitario, los individuos podrán invertir más o menos tiempo y recursos en adquirir distintos niveles o montos de educación, de acuerdo con su talento, preferencias y esfuerzo.

En el caso peruano, es claro que la educación permite mayores ingresos (Saavedra, 1997) y menores probabilidades de ser pobre (Saavedra y Díaz, 1997). A nivel agregado, sin embargo, la creciente cobertura educativa observada durante los últimos 30 años, no se reflejó en un mayor crecimiento económico. Entre una multiplicidad de factores, esto se debió a que el crecimiento de la matrícula no fue aparejado por un crecimiento similar del gasto en educación, de modo tal que el promedio de gasto por alumno ha seguido una clara tendencia decreciente en el largo plazo. Si bien la evidencia no es sistemática, es posible afirmar que esto ha tenido un impacto importante sobre la calidad del servicio educativo que brinda el Estado.

Aparte de que el gasto promedio por alumno y la calidad del servicio público no son los deseables, existe también un problema distributivo: los gastos en educación tienden a ser mayores en las áreas urbanas que en las rurales, y tienden a ser mayores en los departamentos con menores índices de pobreza. Esto se refleja en que las tasas de asistencia son mayores en las áreas urbanas y las tasas de deserción son mayores que en las áreas rurales. Asimismo, los resultados de pruebas de aprendizaje son mejores en las áreas urbanas y en los departamentos menos pobres. De otro lado, en términos relativos, el gasto educativo en un alumno en una escuela pública (sumando el aporte del estado y de las familias) es menor que el gasto que se realiza en las escuelas privadas. Como consecuencia, es posible que se estén generando diferencias en la calidad del

servicio que se provee. Existe evidencia que los indicadores de eficiencia interna así como el desempeño en el mercado de trabajo favorecen a los que egresaron de instituciones privadas (Saavedra y Maruyama, 1999).

De otro lado, analizando el gasto por niveles, se encuentra que el gasto educativo en educación superior, si bien no es muy elevado para los estándares internacionales es mucho más alto que el correspondiente a primaria y secundaria. En tanto a este nivel asisten, en mayor proporción, individuos de los deciles más ricos, el gasto educativo público en este nivel beneficia proporcionalmente más a los más ricos.

La presente investigación tiene como objetivo responder a las siguientes preguntas:

- ¿Cómo se distribuye el gasto educativo en el sector público?,
- ¿Cuál es el rol de las familias en el financiamiento de la educación en el Perú?
- ¿Existen posibilidades de redistribución al interior del sector público modificando los gastos relativos entre los distintos niveles educativos?
- ¿Existen posibilidades de aumentar o modificar el rol de las familias de modo que aumente la equidad del gasto?.

Con la finalidad de responder estas preguntas se analizará, en primer lugar, el financiamiento de la educación en el Perú, tanto por parte del Estado, como por parte de las familias. Este análisis buscará determinar la evolución de la composición del gasto educativo entre sectores (Estado y familias) así como entre los diferentes niveles educativos. Para ello, se utilizará información proveniente de las Encuestas Nacionales de Hogares sobre medición de niveles de vida (ENNIV) 1994, 1997 y 2000 realizadas por Cuánto S.A. Asimismo se trabajó con información de gasto estatal para 1997 y el 2000 proveniente del Presupuesto Ejecutado, y para 1994 con información del Ministerio de Educación (MED) estimada sobre la base del Calendario de Compromiso.

Una vez obtenida la visión global del gasto en educación en el Perú, se procederá a analizar, mediante las mismas fuentes, cómo se encuentra repartido este gasto a lo largo de la distribución de ingresos en el Perú. Para lo cual, primero se realizará un análisis de las tasas de escolaridad por quintiles de ingreso, con el fin de determinar a qué niveles educativos tendrían acceso los diversos grupos de la población (divididos por quintiles de gastos). Una vez realizado esto, se llevará a cabo un análisis (también por quintiles), del gasto por alumno (tanto por parte de las familias como del Estado) para los distintos niveles educativos. Este análisis permitirá determinar las diferencias en el “monto” de educación que recibiría cada grupo de la población, y si éste estaría siendo distribuido de tal modo que la educación pueda llegar a ser una “salida” de la pobreza de los grupos de menores ingresos o si, por el contrario, estaría contribuyendo a mantener las diferencias existentes entre los distintos grupos.

En una tercera sección se analizará la distribución del gasto del Estado a nivel geográfico, así como los patrones de gasto de las familias en zonas urbanas y rurales.

Finalmente, en la cuarta sección se hace un resumen del análisis y se discute opciones de política en relación al financiamiento del gasto en educación

1. Gasto de la sociedad en educación estatal y no estatal

Usualmente, las cifras que se utilizan para determinar los recursos que destina un país a la educación se limitan a lo que gasta el sector público. Es decir, implícitamente se asume una educación completamente gratuita en la cual las familias no invierten en la educación de sus hijos. Sin embargo, en el caso peruano, las familias tienen un rol muy importante en el financiamiento de la educación tanto privada como estatal, tal como demuestran estudios anteriores de Saavedra y Melzi (1997), el Banco Mundial (1999) y Saavedra y Suárez (2000), y se confirma en el presente estudio.

En este estudio se estima el gasto total de la sociedad (Estado y familias) en educación estatal y no estatal a partir de las siguientes fuentes:

- Presupuestos ejecutados 1997 y 2000
- Información del MED del gasto en educación sobre la base del Calendario de Compromisos 1994.
- Información de matrícula del MED (Estadística Básica)
- Información de matrícula universitaria de la Asamblea Nacional de Rectores.
- Encuestas Nacionales de Hogares sobre Medición de Niveles de Vida (Enniv) 1994, 1997 y 2000.

1.1. Gasto del Estado en educación

En la última década el monto del gasto en educación por parte del Estado se ha venido incrementando a un ritmo considerable, tal como puede apreciarse en el Cuadro 1. Este aumento del gasto total ha sido mayor que el incremento de la matrícula en los centros educativos de gestión pública, lo cual se ha traducido en un aumento del gasto por alumno. Este aumento fue muy notorio hasta 1997, momento a partir del cual el crecimiento fue menor, tal como puede apreciarse en el Cuadro 2.

Cuadro 1: Gasto total del Estado en Educación. 1994, 1997 y 2000 (dólares del 2000)

	1994	1997	2000
Gasto corriente (primaria/universitaria)	772	1,064	1,174
Otros gastos corrientes ^{1/}	100	139	194
Gasto corriente total	872	1202	1368
Gastos de capital	207	169	174
Gasto en pensiones	284	374	434
Total sin pensiones	1,079	1,371	1,542
Total con pensiones	1,363	1,745	1,976

1/Otros gastos corrientes incluye el gasto realizado por el Estado principalmente en educación inicial, especial y ocupacional. Además del gasto realizado en otros programas educativos (tales como Cultura, Tecnología, Comunicaciones, etc.)

Elaborado sobre la base de Ministerio de Educación - Estadísticas Básicas; Información del MED utilizando Calendario de Compromiso 1994, y Presupuesto Ejecutado 1997 y 2000.

Cuadro 2: Gasto corriente del Estado total y por alumno, según niveles. 1994, 1997 y 2000 (en dólares del 2000)^{1/}

Año	Gasto estatal (en millones)			Gasto por alumno		
	1994	1997	2000	1994	1997	2000
Inicial	68	93	109	84	103	117
Primaria	334	473	508	92	127	135
Secundaria	234	324	376	140	179	190
Superior no universitaria	29	39	47	171	237	283
Superior universitaria	175	227	243	721	967	999
Otros ^{2/}	32	45	86			
Gasto corriente total	872	1,202	1,368			

1/ No incluye gasto por pensiones

2/ Otros incluye el gasto realizado corriente realizado en otros programas de la función educación: principalmente educación especial y ocupacional, y adicionalmente el gasto en otros programas como Cultura, Tecnología, Telecomunicaciones, etc.

Elaborado sobre la base de Ministerio de Educación - Estadísticas Básicas; Información del MED utilizando Calendario de Compromiso 1994, y Presupuesto Ejecutado 1997 y 2000.

Como puede apreciarse en el Cuadro 1, el gasto corriente en los niveles primario, secundario y superior representó en el 2000 aproximadamente el 60% de todo el presupuesto estatal destinado a educación (incluyendo pensiones). Cabe mencionar que la mayor parte de este gasto corriente (sin pensiones) representa

el rubro personal y obligaciones (alrededor del 93% en primaria y secundaria y el 81% en superior no universitaria). Este dato es importante pues, en principio, el salario de los maestros es prácticamente homogéneo en todas las escuelas estatales. Por lo que, en principio, no existiría una importante fuente de inequidad proveniente del gasto destinado a pago de remuneraciones, salvo la existencia de diferentes ratios de docentes por alumno o de diferencias en el costo de vida según el nivel de pobreza de la zona. Sin embargo, a través del gasto por bienes y servicios sí se puede originar inequidad en la distribución del gasto estatal, pues no existe una regla clara de cómo éste debe ser repartido. Evidencia de que existe un menor gasto por alumno en bienes y servicios educativos en los departamentos con mayores índices de pobreza se encuentra en Saavedra y Suárez (2000) y está incluida en la sección 3.

Otro punto sobre el que es necesario llamar la atención es la brecha existente entre el gasto promedio por alumno en los niveles básicos y los niveles superiores. Así, el gasto que el Estado realiza por alumno en el nivel universitario es 8.5 veces mayor al que realiza por alumno en primaria y 7.4 veces al que realiza por alumno en secundaria. Asimismo, si bien en términos porcentuales, el aumento del gasto por alumno en los niveles básicos de educación ha sido igual o ligeramente mayor que el aumento del gasto por alumno en los niveles superiores; en términos monetarios, el aumento del gasto por alumno en los niveles superiores ha sido superior, en ambos períodos, al registrado en los niveles básicos. Estos datos son importantes, pues como se verá más adelante, afectan la equidad del gasto estatal al considerarse quiénes son, principalmente, los asistentes a los centros educativos estatales en los distintos niveles.

1.2. Gasto de las familias en educación¹

Como se ha mencionado y coincidiendo con estudios anteriores, el gasto de las familias dentro del financiamiento de la educación en el Perú constituye un componente muy importante. El financiamiento por parte de las familias se observa tanto en los centros educativos de gestión estatal, que muchas veces requieren necesariamente de los recursos de las familias para seguir en funcionamiento, como en los centros de gestión no estatal. Este hecho sin embargo da luces sobre un primer problema dentro de la educación que tendería a perpetuar las desventajas dentro de los grupos con menores recursos.

¹ El gasto en educación por alumno de las familias estimado incluye los rubros.(i) matrícula (incluyendo donaciones), (ii) pensiones (incluyendo pagos para contratar profesores y otros pagos regulares) (iii) libros, textos, cuadernos, lapiceros y otros útiles, (iv) uniformes de cualquier tipo y (v) refrigerios, transporte u otros gastos escolares y (vi) Aportes a la APAFA, apoyo educativo, comité de aula y multas.

Así, al observar el Cuadro 3 se encuentra que, en promedio, en el 2000 la inversión de las familias por alumno en la primaria privada habría sido 9 veces mayor a la realizada por las familias con hijos en el sistema estatal, de igual modo la inversión habría sido 6 veces mayor en secundaria, 3 veces en superior no universitaria y 5 veces más en el nivel universitario. Nótese asimismo que mientras, en general, el gasto familiar por alumno en educación privada habría aumentado entre ambos períodos (94-97 y 97-00), esto no habría ocurrido en el sistema estatal, donde se observa una ligera caída (o donde al menos no existiría estadísticamente alguna diferencia) en el gasto por alumno en todos los niveles. Si bien al comparar las tasas de crecimiento entre ambos períodos se obtendría indicios que el impacto del período de recesión entre 1997 y el 2000 afectó la inversión por alumno en ambos niveles, parecería que este impacto fue mayor en los grupos con menores recursos, asistentes al sistema público de enseñanza.

Cuadro 3: Gasto corriente por alumno de las familias por gestión, según niveles. 1994, 1997 y 2000 (en dólares del 2000)

	Estatal			No estatal		
	1994	1997	2000	1994	1997	2000
Primaria	39	62	66	431	426	589
Secundaria	88	101	94	454	485	555
Superior no universitario	166	200	168	513	382	480
Superior universitario	180	267	256	658	1,177	1,299

Elaborado sobre la base de Ministerio de Educación. Estadísticas Básicas, Enniv 1997 y 2000, Saavedra y Melzi (1997) y ANR (2000)

En cuanto al gasto total que las familias realizan en educación, se observa en el Cuadro 4 que el gasto que realizaron las familias en el 2000 habría sido \$ 1,299 millones. De los cuales el 42% se destina a primaria, 29% a secundaria, 9% a superior no universitaria y el 20% restante a educación superior universitaria.

Cuadro 4: Gasto corriente total de las familias por gestión, según niveles. 1994, 1997 y 2000
(en millones dólares del 2000)

	Estatal			No estatal			Total		
	1994	1997	2000	1994	1997	2000	1994	1997	2000
Primaria	141	232	247	212	215	331	354	447	578
Secundaria	147	183	184	148	168	223	295	352	407
Superior no universitaria	28	33	28	59	54	93	87	87	121
Superior universitaria	44	63	62	94	196	219	138	259	281
Total	360	511	522	514	633	866	874	1,145	1,387

Elaborado sobre la base de Ministerio de Educación. Estadísticas Básicas, Enniv 1997 y 2000, Saavedra y Melzi (1997) y ANR (2000)

Si bien es notoria la diferencia entre la inversión de las familias en educación pública y privada, es necesario, para realizar un análisis completo, agregar el gasto que realizan las familias al gasto efectuado por el Estado en educación con la finalidad de conocer el monto total gastado en educación en el Perú, y estimar la diferencia entre la inversión por alumno asistente -a un centro educativo público de la inversión que recibe un alumno que asiste a un centro educativo privado. Tal como se hace en la siguiente sección.

1.3. Gasto de la sociedad (estado más familias) en educación²

A. Gasto total de la sociedad en educación

En el 2000, la sociedad peruana en su conjunto gastó \$ 3,364 millones en educación, equivalentes al 6.3% del PBI. De éstos, 41% fueron aportados por las familias, y 59% por el Estado. Asimismo, un 74% del gasto total de la sociedad se destinó a solventar el sistema público. Al interior del gasto en educación pública, se encuentra que al menos un cuarto del financiamiento fue aporte directo de las familias.

Durante la última década, el gasto en educación de la sociedad ha presentado un crecimiento considerable, incrementándose en 29% entre 1994 y 1997 y en 16% entre 1997 y el 2000. En términos del PBI también se observa un crecimiento considerable del gasto en educación pasando de ser el 5.1% del producto en 1994 al

² El gasto en educación de las familias considerado para la presente sección incluye sólo el efectuado en los niveles primaria, secundaria, superior no universitaria y universitaria.

6.3% en el 2000. El gasto de las familias en educación por su parte es igual al 2.6% del PBI (1.6% la inversión en educación privada y 1% en pública).

Cuadro 5: Gasto de la sociedad en educación (en millones de dólares del 2000)^{1/}

Sector	Estado			Familia			Total		
	1994	1997	2000	1994	1997	2000	1994	1997	2000
Año									
Gasto corriente (primaria/universitaria)	772	1,064	1,174	874	1,145	1,387	1,646	2,208	2,561
Educación Pública	772	1,064	1,174	360	511	522	1,132	1,575	1,695
Educación Privada				514	633	866	514	633	866
Gasto corriente en educación	872	1,202	1,368	874	1,145	1,387	1,746	2,347	2,756
Gasto en capital	207	169	174				207	169	174
Gasto pensiones	284	374	434				284	374	434
Gasto total en educación	1,363	1,745	1,976	874	1,145	1,387	2,236	2,890	3,364

1/ No incluye pensiones

Elaborado sobre la base de Ministerio de Educación. Estadísticas Básicas, Enniv 1997 y 2000, Saavedra y Melzi (1997) y ANR (2000). Presupuesto Ejecutado 1997-2000 e información presupuestal de 1994 del MED sobre la base del Calendario de Compromisos

Si se compara el crecimiento del gasto estatal y de las familias, se encuentra que entre 1994 y 1997 el gasto corriente estatal en los niveles primario, secundario y superior ascendió en 38% mientras que el de las familias lo hizo en 42% en la educación pública y 23% en educación privada. Entre 1997 y el 2000 en cambio, el gasto estatal ascendió en 10.3%, el familiar en educación pública en 2% y en educación privada 37%.

Cuadro 6: Gasto de la sociedad en educación como porcentaje del PBI

Sector	Estado			Familia			Total		
	1994	1997	2000	1994	1997	2000	1994	1997	2000
Año									
Gasto corriente (primaria/universitaria)	1.8	2.1	2.2	2.0	2.2	2.6	3.8	4.3	4.8
Educación Pública	1.8	2.1	2.2	0.8	1.0	1.0	2.6	3.0	3.2
Educación Privada				1.2	1.2	1.6	1.2	1.2	1.6
Gasto corriente en educación	2.0	2.3	2.5				4.0	4.5	5.1
Gasto en capital	0.5	0.3	0.3				0.5	0.3	0.3

Gasto pensiones	0.7	0.7	0.8				0.7	0.7	0.8
Gasto total en educación	3.1	3.4	3.7	2.0	2.2	2.6	5.1	5.6	6.3

Elaborado sobre la base de Ministerio de Educación. Estadísticas Básicas, Enniv 1997 y 2000, Saavedra y Melzi (1997) y ANR (2000). Presupuesto Ejecutado 1997-2000 e información presupuestal de 1994 del MED sobre la base del Calendario de Compromisos

Por el lado de las familias, se puede apreciar que el aumento en el gasto total estaría explicado, mayormente, por el incremento del gasto en el sistema educativo privado, que ascendió a \$352 millones entre 1994 y el 2000 (mucho mayor al incremento de \$162 millones de la inversión de las familias en los asistentes al sistema público).

Cabe mencionar que con los datos obtenidos no queda claro si existiría alguna relación de complemento o sustitución entre el gasto estatal y el gasto familiar en el sistema público. Mas bien, si se tiene en cuenta que el período 1994-1997 fue un período de crecimiento económico y 1997-2000 lo fue de recesión. Se tendría que el gasto en educación de las familias en educación pública podría estar relacionado al ciclo económico.

Sin embargo, cabe resaltar que, no obstante este aumento, el nivel de gasto público total en educación expresado como porcentaje del PNB en el Perú, aún resulta menor al de otros países latinoamericanos. Así, en 1996, según datos de la UNESCO (recogidos en la Global Education Database 2000), en el Perú este porcentaje habría sido igual a 2.9%, menor al de Bolivia (4.9%), Colombia (4.4%), Argentina (3.5%), Ecuador (3.5%) y Chile (3.4%).

B. Gasto por alumno de la sociedad en educación

En cuanto al gasto por alumno de la sociedad vale la pena llamar la atención sobre tres puntos (ver Cuadro 7). El primero es la gran diferencia en la inversión por alumno entre los distintos niveles, tanto en el sistema estatal como en el no estatal, diferencia ya observada al analizar por separado el gasto del Estado y las familias. Así, por ejemplo, en el 2000 la inversión en el sistema estatal por alumno en el nivel superior no universitario habría sido 6.3 veces la inversión por alumno en primaria. Esta distancia habría tendido a acortarse entre 1994 y el 2000 en términos porcentuales (en 1994 el gasto por alumno universitario en el sistema estatal era 6.9 veces e gasto por alumno en primaria), pero no en términos absolutos (el gasto por alumno en universidad en 1994 era \$ 771 superior, mientras que en el 2000 era \$1,055 más). Más adelante se analiza como estas diferencias en el gasto por niveles generan fuentes de inequidad dentro del sistema educativo al tomarse en cuenta quiénes son los principales receptores de la educación en cada nivel por tipo de gestión.

Cuadro 7: Gasto corriente por alumno de la sociedad por gestión, según niveles. 1994, 1997 y 2000 (en dólares del 2000)

	Estatal			No estatal		
	1994	1997	2000	1994	1997	2000
Primaria	130	189	201	431	426	589
Secundaria	227	280	284	454	485	555
Superior no universitaria	338	438	450	513	382	480
Superior universitaria	902	1,234	1,256	658	1,177	1,299

Elaborado sobre la base de Ministerio de Educación. Estadísticas Básicas, Enniv 1997 y 2000, Saavedra y Melzi (1997) y ANR (2000). Presupuesto Ejecutado 1997-2000 e información presupuestal de 1994 del MED sobre la base del Calendario de Compromisos

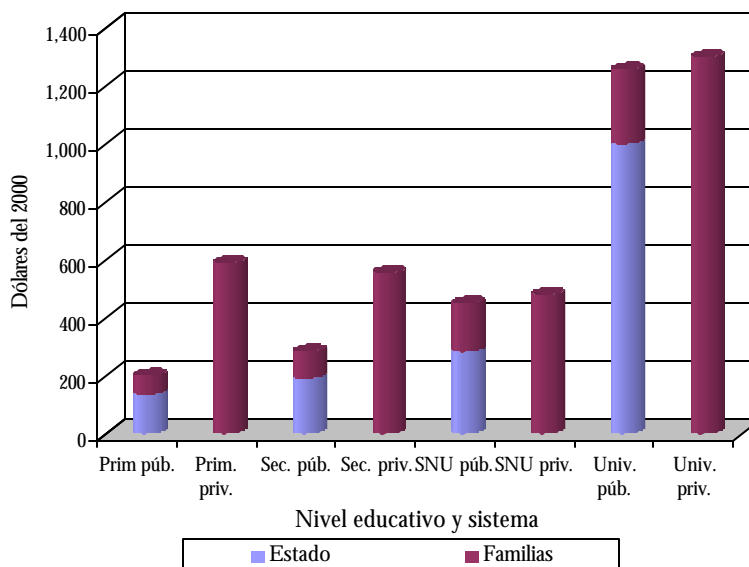
El segundo punto a analizar es el aumento del gasto a lo largo de los tres años en todos los niveles, tanto en el sistema estatal como en el no estatal (con excepción del gasto por alumno en el nivel superior no universitario privado). En términos porcentuales, el mayor aumento se habría dado en el gasto por alumno en el nivel superior universitario privado (97% entre 1994 y el 2000) seguido por el incremento en el gasto por alumno en primaria pública (53.9% entre 1994 y el 2000). Este último número, si bien es alto, debe ser tratado con cuidado al considerarse el bajo gasto del cual se parte (\$ 130 anuales por alumno). Cabe señalar que si bien el aumento porcentual en el sistema público por alumno en primaria fue mayor al aumento por alumno en educación superior, en términos absolutos, el primero fue mucho menor (\$71 en primaria frente a \$354 en superior universitaria).

Al comparar el cambio en el gasto por tipo de gestión del centro educativo, se observa que el aumento de la inversión por alumno en el sistema privado fue mucho mayor que en el sistema público. Así, en promedio, mientras el gasto social por alumno en primaria en el sistema privado se incrementó \$158, en el sistema privado lo hizo tan solo en \$70. Esto último se relaciona con el análisis del tercer punto, la enorme diferencia existente entre el gasto por alumno en los sistemas de educación estatal y no estatal.

Las diferencias del gasto por alumno por nivel, según gestión pueden ser apreciadas con mayor claridad en el Gráfico 1. Se observa que, en promedio, las mayores diferencias en la inversión por alumno existen en los niveles básicos de educación (primaria y secundaria), mientras que el gasto promedio por alumno en los niveles superiores sería muy similar en los centros privados de los públicos. En el 2000 el gasto en educación

primaria por alumno en el sistema privado era el triple de lo que recibía un niño en el sistema público, mientras que el gasto en secundaria privada era casi el doble.

Gráfico 1: Gasto promedio de la sociedad por alumno por gestión, según niveles. 2000



Esta diferencia, en términos de cantidades, se ha venido manteniendo a lo largo de los años tal como se puede observar en el Cuadro 7. En él se observa que entre 1994 y 1997 la brecha de gasto de la sociedad entre alumno en el sistema privado y alumno en el sistema estatal se habría reducido en los niveles primario y secundario para luego volver a crecer en el año 2000 (en 1994 el gasto por alumno en primaria estatal era \$301, bajó a \$237 en 1997 y subió a \$388 en el 2000).

En los niveles superiores, sin embargo, el comportamiento es distinto. En el nivel superior no universitario el gasto por alumno en el sistema estatal habría aumentado. En el sistema privado en cambio, se habría producido una fuerte caída en 1997, seguida de una posterior recuperación en el 2000³. Cabe mencionar que entre 1994 y 1997 se dio un fuerte aumento de 47% en el número de instituciones no estatales que brindaban servicios de educación superior no universitaria (según datos y clasificación del Ministerio de Educación se pasó de 374 a 550 instituciones), lo cual se reflejó en el incremento de la matrícula de 22%. Según Saavedra y

³ Hay que tener especial cuidado con estos datos pues presentan la desventaja de tener pocas observaciones dentro de las muestras consideradas. Además de haberse presentado problemas en la encuesta para la determinación del sistema al que asistía la persona entrevistada. Similar situación presentan los datos de educación superior universitaria, en especial, la no estatal.

Chacaltana (2000) este “boom” de centros de formación superior en el Perú tiene la característica de que muchos de ellos son de menor costo y/o menor calidad que los previamente existentes, lo cual podría explicar el menor gasto familiar en educación⁴.

En cuanto a la brecha de gasto por alumno en el nivel universitario estatal y no estatal, se observa que ésta era inicialmente favorable a las universidades estatales, y se habría ido reduciendo hasta tenerse que en el 2000, en promedio, el gasto de la sociedad por alumno en las universidades privadas es superior. Esto sería producto del gran aumento del gasto familiar por alumno en educación universitaria privada en 1997 (79%), superior al aumento también considerable del gasto de las familias y el Estado en la educación universitaria pública (34 y 58% respectivamente); y del bajo incremento del gasto estatal en educación universitaria por alumno en el 2000 (3%), la prácticamente inexistente variación en el gasto de las familias en educación universitaria estatal, y el incremento en 10% del gasto de las familias en educación universitaria no estatal.

Como resultado del análisis de la presente sección se puede concluir en primer lugar que el gasto familiar constituye un componente muy importante del financiamiento de la educación en el Perú. Por otro lado, es notable la diferencia en la inversión por alumno que realiza el Estado entre los distintos niveles (mucho mayor en el nivel universitario) que puede constituir una primera fuente de inequidad dependiendo de la composición de la matrícula en cada nivel, lo cual se analizará en la siguiente sección. Asimismo, al comparar el gasto de las familias tanto en educación estatal como en educación no estatal se descubre una primera fuente de diferencias dentro del sistema educativo nacional, la inversión por alumno en los centros educativos privados es mucho mayor, si esto se asocia a una mayor calidad de la educación y de formación de capital humano, se tendría que el sector educativo peruano estaría generando fuertes diferencias entre grupos. En la siguiente sección se hace un análisis desagregado por quintiles de ingreso (aproximado por el gasto per cápita de los hogares) que permite observar, en primer lugar, los problemas de acceso a la educación de los grupos más pobres y, en segundo lugar, las diferencias en la inversión educativa que estarían recibiendo los miembros de cada grupo según nivel de pobreza.

⁴ Entre 1997 y el 2000, en cambio, si bien el número de instituciones privadas que brindan servicios de educación superior no universitaria sólo aumentó en 9% (50 instituciones), la matrícula lo hizo en 36%. El entender el por qué de este movimiento del gasto familiar promedio por alumno en el nivel superior no universitario requeriría un mejor estudio, que supere los problemas por número de observaciones y determinación de la gestión del centro educativo de la Enniv 2000.

2. Gastos en educación y pobreza

El análisis de la relación entre el gasto en educación y el nivel de pobreza de la población puede ser dividido en dos partes. La primera, ligada al problema de la falta de acceso de la población más pobre a los niveles de educación más altos, en los cuales, el gasto por alumno del Estado es mayor. La segunda, analiza la distribución entre quintiles de ingreso del gasto estatal y la variación a lo largo de la distribución de ingresos del monto de gasto familiar en educación, la cual como se verá, se modifica sustancialmente a medida que se altera el ingreso. Esto último tiene especial importancia dado que, tal como se ha visto en la sección anterior, la importancia del gasto familiar dentro del total del gasto educativo se estaría incrementado.

2.1. Cobertura y tasas de escolaridad por niveles de ingreso

La escolaridad según nivel de pobreza se ha estimado utilizando la ENNIV 2000 mediante tres métodos distintos con el fin de analizar las diferencias existentes entre los grupos a lo largo de la distribución de ingresos del país.

Los resultados del cálculo de las tasas de escolaridad que se observan en los cuadros 8. 9 y 10 muestran lo siguiente:

- En el nivel educativo primario, obligatorio según la legislación peruana, existe una alta tasa de escolaridad para todos los niveles de ingreso. Así, alrededor del 93.7% de la población, indistintamente del nivel de ingreso, estaría recibiendo educación primaria dentro del rango de edad normativo⁵. Si bien existen algunas ligeras diferencias entre las tasas para los distintos niveles de pobreza, estas son tan pequeñas que estadísticamente serían poco significativas. Lo que sí llama la atención es que, el número total de matriculados en primaria en el quintil más pobre es 17% mayor al total de personas dentro del rango de edad normativo. Esto reflejaría el hecho que, si bien la asistencia a la escuela primaria es alta para todos los niveles de ingreso, habría una alta de asistencia en extraedad (atraso escolar) dentro de los quintiles más pobres de la población.

⁵ Nótese que esto no indica, necesariamente, que el 93% de la población está recibiendo educación primaria sin atraso, ya que no se está diferenciando, por ejemplo a aquellos que cursan el primer grado con 6 años (edad normativa) de aquellos que lo hacen con 10 años, ya que ambos están dentro del rango correspondiente a primaria.

Cuadro 8: Tasas de escolaridad en primaria (6 – 11 años)

	Tasa de escolaridad bruta ^{1/}	Tasa de escolaridad bruta 2 ^{2/}	Tasa de escolaridad neta ^{3/}
Q1 (+ pobre)	0.976	1.174	0.933
Q2	0.989	1.172	0.939
Q3	0.990	1.120	0.931
Q4	0.986	1.108	0.944
Q5 (- pobre)	0.994	1.062	0.941
Total	0.986	1.137	0.937

*Elaborado sobre la base de la Enniv 2000

- La situación es diferente para el nivel secundario donde existe una mayor diferencia entre las tasas de escolaridad de la población más pobre y la menos pobre. Así, mientras el 89% de la población menos pobre asiste en edad normativa a secundaria, tan solo el 58% de los más pobres lo hace. Por otro lado, el número de asistentes del primer quintil a secundaria representa tan solo el 78% del total correspondiente por edad normativa; esto implica que un porcentaje considerable de la población de menor riqueza no llegaría a recibir esta educación a pesar de estar ésta, en teoría, garantizada según la legislación. A pesar de ello, el 87% de la población más pobre en el rango de 11 a 16 años sí estaría recibiendo algún tipo de educación, es de suponer que educación primaria, lo cual, nuevamente refleja el mayor atraso escolar asociado a mayores niveles de pobreza. En total, sólo el 73% de la población estaría recibiendo educación secundaria dentro de la edad normativa, mientras que el número de matriculados en este nivel es igual que el 94% de la población en edad normativa. Nótese que a partir de la tasa bruta de escolaridad 2, se tendría que el 60% de la población (3 quintiles más altos) accedería a por lo menos un grado de este nivel (con o sin atraso), lo cual no puede afirmarse del 40% de menores ingresos.

Cuadro 9: Tasas de escolaridad en secundaria (12 – 16 años)

	Tasa de escolaridad bruta ^{1/}	Tasa de escolaridad bruta 2 ^{2/}	Tasa de escolaridad neta ^{3/}
Q1 (+ pobre)	0.869	0.787	0.580
Q2	0.916	0.921	0.686
Q3	0.915	0.998	0.785
Q4	0.939	1.030	0.812
Q5 (- pobre)	0.966	1.038	0.890
Total	0.916	0.941	0.734

*Elaborado sobre la base de la Enniv 2000

- La situación en el nivel superior resulta más dramática, ya que sólo el 4.2% de los más pobres reporta recibir este tipo de educación dentro de la edad normativa, frente a un 50.6% del grupo de mayor riqueza en el mismo rango de edad. Este resultado se refuerza si se observa la denominada tasa bruta de escolaridad 2 correspondiente al quintil inferior, según la cual, el total de asistentes al nivel superior tan solo representa el 5% de la población normativa (con edades entre 17 y 24 años). Este porcentaje es 12 veces menor al observado para el 20% de la población con mayores recursos. De este modo podría afirmarse que cualquier inversión en este nivel sería recibida, principalmente, por el 20% ó 40% de la población de mayores ingresos. Las diferencias en las tasas de escolaridad, se agravan cuando se desagrega la población entre las zonas urbana y rural, tal como se analizará más adelante.

Cuadro 10: Tasas de escolaridad en educación superior (17 – 22 años)

	Tasa de escolaridad bruta ^{1/}	Tasa de escolaridad bruta 2 ^{2/}	Tasa de escolaridad neta ^{3/}
Q1 (+ pobre)	0.233	0.043	0.042
Q2	0.302	0.187	0.144
Q3	0.314	0.253	0.188
Q4	0.361	0.331	0.254
Q5 (- pobre)	0.559	0.679	0.506
Total	0.357	0.305	0.231

1/ Tasa de escolaridad bruta: población en edad normativa de un nivel educativo específico “x” que está estudiando en cualquier nivel, entre población normativa del nivel “x”.

2/ Tasa de escolaridad bruta 2: población total estudiando en determinado nivel educativo “x” (independientemente de la edad), entre población normativa del nivel “x”.

3/ Tasa de escolaridad neta: población en edad normativa de un nivel educativo “x” estudiando en el nivel “x”, entre población normativa del nivel “x”.

Elaborado sobre la base de Enniv 2000

2.2. Composición de la matrícula estatal y no estatal por niveles educativos según nivel de ingreso.

Una vez analizadas las tasas de escolaridad a lo largo de la distribución de ingresos se determina quiénes son los principales perceptores del gasto en educación de la sociedad, según nivel de pobreza. Para ello, se tiene dos ejes de análisis (i) el primero analiza por nivel educativo, dentro de cada quintil, qué porcentaje de la población de dicho quintil estudia en un centro educativo privado y qué porcentaje lo hace en uno público.

(ii) El segundo analiza qué proporción de los matriculados en cada nivel y según tipo de gestión, pertenece a cada quintil de gasto per cápita⁶.

En los Cuadros 11 y 12 se aprecia que un alto porcentaje de los alumnos en primaria y secundaria públicas provendría de los quintiles más pobres de la población. Así, en primaria, el 32% de los alumnos del sector público proviene del quintil más pobre, mientras que sólo el 7.3% lo hace del quintil más rico. En secundaria, sin embargo, el grueso de los usuarios de la educación pública se concentra en los tres quintiles más pobres (70.5% de la matrícula estatal).

Cuadro 11: Distribución de la matrícula en educación primaria por gestión, según quintiles de gasto per cápita. 2000

	Distribución de la matrícula estatal y no estatal por quintil de gasto per cápita			Distribución de la matrícula en cada quintil por gestión	
	Estatal	No estatal	Total	Estatal	No estatal
Q1	31.4	2.6	28.4	99.1	0.9
Q2	25.0	7.1	23.2	96.8	3.2
Q3	20.4	10.8	19.4	94.2	5.8
Q4	15.9	26.8	17.0	83.7	16.3
Q5	7.3	52.7	12.0	54.4	45.6
Total	100.0	100.0	100.0		

Elaborado sobre la base de Enniv 2000.

⁶ Cabe tener en cuenta que el tamaño de las familias pobres tiende a ser superior al tamaño de las familias con mayores ingresos, y que la proporción de miembros jóvenes es superior. Con lo cual se esperaría que haya un mayor número de matriculados pertenecientes a dichos quintiles.

Cuadro 12: Distribución de la matrícula en educación secundaria por gestión, según quintiles de gasto per cápita. 2000

	Distribución de la matrícula estatal y no estatal por quintil de gasto per cápita			Distribución de la matrícula en cada quintil por gestión	
	Estatal	No estatal	Total	Estatal	No estatal
Q1	22.4	4.3	20.1	97.4	2.6
Q2	24.5	3.6	21.9	98.0	2.0
Q3	23.5	10.2	21.8	94.2	5.8
Q4	18.9	20.3	19.0	86.8	13.2
Q5	10.8	61.7	17.1	55.3	44.7
Total	100.0	100.0	100.0		

Elaborado sobre la base de Enniv 2000.

La situación se invierte considerablemente al analizar la matrícula por quintiles para los niveles superiores de educación. Así, se observa claramente en los Cuadros 13 y 14 que los usuarios principales de éstos son los miembros de los quintiles menos pobres, tanto el sistema educativo público como en el privado. Específicamente, es el quintil superior el principal demandante, cuyos miembros ocupan el 45% de la matrícula en el sistema público universitario y el 21% de la matrícula pública de educación superior no universitaria. La mayor proporción de gente en estos niveles proveniente de familias con mayor riqueza estaría reflejando la poca necesidad de insertarse inmediatamente en el mercado laboral una vez terminada la secundaria de sus miembros, debido a que sus familias podrían cubrir tanto la inversión necesaria para adquirir educación superior, como el costo de oportunidad representado por el ingreso que se deja de percibir por estudiar más, lo cual explicaría también la menor tasa de escolaridad secundaria de los quintiles más pobres. Por otro lado, es posible que los alumnos provenientes de los sectores menos pobres tengan una mejor preparación tanto para asimilar con mayor facilidad los contenidos de la educación superior como para obtener un mayor retorno proveniente de la misma, esta mejor preparación se debería, en gran parte, al mayor gasto en educación del que ellos habrían sido sujetos durante la educación básica, gasto proveniente principalmente de las familias, tal como se verá más adelante.

Cuadro 13: Distribución de la matrícula en educación superior no universitaria por gestión, según quintiles de gasto per cápita. 2000

	Distribución de la matrícula estatal y no estatal por quintil de gasto per cápita			Distribución de la matrícula en cada quintil por gestión	
	Estatal	No estatal	Total	Estatal	No estatal
Q1	5.4	1.8	3.8	79.7	20.3
Q2	31.1	9.6	21.8	81.0	19.0
Q3	21.7	18.1	20.2	61.1	38.9
Q4	20.1	31.3	25.0	45.8	54.2
Q5	21.7	39.1	29.2	42.2	57.8
Total	100.0	100.0	100.0		

Elaborado sobre la base de Enniv 2000.

Cuadro 14: Distribución de la matrícula en educación superior universitaria por quintil, según quintiles de gasto per cápita. 2000

	Distribución de la matrícula estatal y no estatal por quintil de gasto per cápita			Distribución de la matrícula en cada quintil por gestión	
	Estatal	No estatal	Total	Estatal	No estatal
Q1	2.0	0.0	1.3	100.0	0.0
Q2	7.7	0.9	5.3	94.0	6.0
Q3	21.3	4.6	15.5	89.6	10.4
Q4	24.2	14.7	20.9	75.3	24.7
Q5	44.8	79.7	57.0	51.1	48.9
Total	100.0	100.0	100.0		

Elaborado sobre la base de Enniv 2000.

Con estos datos se reforzaría lo planteado, que el Estado está invirtiendo menos por alumno en aquellos niveles donde la población demandante está conformada principalmente por los grupos más pobres de la población y más en los niveles cuyos principales demandantes son los grupos de mayores recursos.

2.3. Distribución del gasto en educación según niveles de pobreza

Una vez analizados los problemas de cobertura que padece la población más pobre del país y la composición por niveles de riqueza de la matrícula pública y privada en los distintos niveles, se procede a analizar cuál es el

gasto de la sociedad por alumno y cómo se distribuye el gasto en educación del Estado y de las familias entre la población con distintos niveles de ingreso.

A. Distribución del gasto del Estado en educación pública.

En la primera sección se observó que el gasto corriente por alumno por parte del Estado es mucho mayor en los niveles superiores que en los niveles de educación básica. Además, se mencionó que dependiendo de cómo estuviera compuesta la matrícula por cada nivel se podría estar generando algún tipo de inequidad en el gasto.

Para efectuar el análisis de la distribución del gasto del Estado se supondrá que el gasto estatal por alumno, al interior de cada nivel, es igual para todos los matriculados. Esto debido a que no se cuenta con información que permita determinar cuánto en promedio gasta el Estado en los alumnos según su nivel de ingreso. No obstante, en estudios anteriores, se ha hallado evidencia de que existiría un menor gasto por parte del Estado en centros educativos con población de menores ingresos. Un ejemplo de ello se encuentra en Saavedra y Suárez (2000), quienes hallaron una correlación negativa a nivel departamental entre el gasto en bienes y servicios y el índice de pobreza. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que gran parte del gasto corriente del Estado (sin incluir pensiones) está conformado por el rubro Personal y Obligaciones que incluye básicamente remuneraciones de maestros y administrativos. Dado que las remuneraciones de los maestros son, grosso modo, homogéneas a nivel nacional⁷ no sería tan forzado suponer un gasto igual o similar para toda la población⁸.

Al realizar este supuesto, la única fuente de inequidad en la distribución del gasto estatal en educación provendría de las diferencias en la composición por quintiles de ingreso de la matrícula de cada nivel. Al analizar anteriormente la matrícula en la educación pública, se observó que la mayor parte de los perceptores del gasto en primaria y secundaria pertenecen a los grupos de menores ingresos. Lo contrario sucede con la educación superior cuya matrícula está compuesta, principalmente, por miembros pertenecientes al 40% menos pobre de la población. Así, mientras el gasto del Estado en educación básica estaría destinado

⁷ En verdad existen pequeñas diferencias como la bonificación adicional que reciben los docentes de las zonas rurales, frente a aquellos de las zonas urbanas. Además existiría una diferencia en salarios reales, en cuanto el costo de vida tiende a variar entre distintas zonas.

⁸ A pesar que esto implica el supuesto de un ratio alumnos por docente constante, o independiente del nivel de pobreza de los alumnos, el cual también es criticable.

principalmente a los grupos más pobres; lo contrario estaría sucediendo con el gasto destinado a la educación superior, donde 20% más rico de la población sería el principal receptor del gasto⁹.

Tomando esto en cuenta ¿cuánto reciben los distintos grupos del gasto total del Estado en educación? En el Cuadro 15 puede observarse, al lado izquierdo, el gasto total del Estado que estaría destinado a cada grupo poblacional. Para su cálculo, dado que se supone un gasto por alumno constante al interior del nivel, se ha multiplicado el gasto estatal (obtenido del Presupuesto Ejecutado) por los porcentajes de matrícula por quintil para cada nivel observados en los cuadros de la sección 2.2.

En el lado derecho del Cuadro 15 se presenta la distribución del gasto total del Estado corriente (sin pensiones) en educación primaria, secundaria y superior entre los distintos niveles educativos y quintiles de ingreso poblacionales. Puede observarse en la última columna que al menos el 35.5% del gasto estatal en educación estaría siendo percibido por el 40% menos pobre de la población, mientras que el 20% más pobre de la población recibiría el 21% del gasto corriente total.

Cuadro 15: Distribución del gasto estatal en educación primaria, secundaria y superior por quintiles de gasto y niveles educativos (en porcentaje)

	Gasto total					Distribución del gasto total				
	Primaria	Secundaria	SNU	SU	Total	Primaria	Secundaria	SNU	SU	Total
Q1	159	84	3	5	251	13.6	7.2	0.2	0.4	21.4
Q2	127	92	15	19	252	10.8	7.8	1.2	1.6	21.5
Q3	104	88	10	52	254	8.8	7.5	0.9	4.4	21.6
Q4	81	71	9	59	220	6.9	6.0	0.8	5.0	18.7
Q5	37	40	10	109	197	3.2	3.4	0.9	9.3	16.8
Total	508	376	47	243	1,174	43.3	32.0	4.0	20.7	100.0

Elaborado sobre la base de Presupuesto ejecutado 2000, Enniv 2000, Ministerio de Educación – Estadística Básica, ANR (2000)

⁹ Esta conclusión se refuerza al analizarse el gasto corriente por alumno entre universidades públicas. Algunas de las principales universidades de Lima tradicionalmente receptoras de miembros de los quintiles menos pobres de la población como la UNMSM, la Universidad Agraria La Molina, y la Universidad Nacional de Ingeniería tienen un gasto corriente por alumno superior a los \$1500 al año, monto mucho mayor al presentado por otras universidades del interior del país como la U.N del Altiplano o al U.N. del Centro del Perú, con un gasto por alumno menor a los \$800, que posiblemente reciban a miembros con menores ingresos.

Con esto se estaría mostrando un carácter ligeramente regresivo de la inversión en educación del Estado. El 20% más pobre recibe el 21% del gasto y el 20% más rico el 17%, sin embargo, si se tiene en cuenta que el 20% más rico de la población no contiene al 20% de la población en edad de estudiar, sino un porcentaje menor y que el 20% más pobre contiene un porcentaje mayor de la población en edad de estudiar, esta regresividad podría perderse.

No obstante, el análisis de la distribución de la inversión en educación por alumno resulta incompleto si es que no se considera dentro del análisis al gasto por parte de las familias pertenecientes a cada uno de los cinco quintiles de gasto analizados. El cual, como se verá, no hace sino agrandar la brecha entre el gasto social dedicado a los grupos de población más pobres y el dedicado a los grupos de población menos pobres, lo cual podría tender, en el largo plazo, a perpetuar la pobreza de los sectores menos acomodados y mantener los diferenciales de ingreso existentes actualmente.

B. Gasto familiar en educación por niveles según nivel de pobreza.

Una segunda, y quizás la principal, fuente de inequidad al interior del sistema educativo está basada en el gasto de las familias por alumno, tanto en el sistema estatal como no estatal.

Se ha visto en la parte 1 la gran diferencia que existe entre el gasto por alumno de las familias entre los sistemas público y privado. En la sección 2.2 se ha observado que gran parte de la matrícula no estatal está compuesta por miembros del 20 y 40% de la población con mejor situación de ingresos. Esto daría un indicio de una primera fuente de desigualdad. Sin embargo, a partir de la encuesta de hogares es posible calcular el gasto familiar promedio por alumno para cada quintil de gasto per cápita, tanto en el sistema público como en el privado, tal como se observa en los cuadros 16 y 17, con lo cual se obtiene una segunda fuente de desigualdad.

En el Cuadro 16 puede apreciarse que los gastos familiares en educación por alumno del sistema público difieren significativamente de acuerdo con la posición de la familia en la distribución del ingreso. Así, en primaria las familias en el quintil más rico gastarían 7 veces más que las familias del quintil más pobre, y 2.5 veces más que las familias pertenecientes al cuarto quintil de gasto per cápita. En términos monetarios, las familias del quintil más rico gastarían por alumno en primaria \$188 más que las familias del quintil más pobre.

La diferencia, en términos porcentuales, entre el gasto por alumno de las familias del quintil cinco y el primer quintil no sería tan alta en los otros niveles aunque sí sería considerable (3.6% en secundaria, 1.6% en superior

no universitaria y 3.7 en superior universitaria)¹⁰. Con respecto a la diferencia del gasto por alumno perteneciente al quintil más rico y el resto de quintiles, en secundaria y en la educación universitaria sí se observa diferencias considerables en el gasto por alumno, lo cual no sucede con la educación no universitaria, donde el gasto promedio del gasto de los tres quintiles superiores es similar.

Cuadro 16: Gasto de las familias total y por alumno en educación pública por niveles, según quintiles de gasto per cápita.

	Gasto por alumno				Gasto total				
	Primaria	Secund.	Sup. no univ.	Sup. univ.	Primaria	Secund.	Sup. no univ.	Sup. univ.	Total
Q1	30	51	118	91	35	23	1	0	60
Q2	48	74	135	110	45	36	7	2	89
Q3	70	95	184	176	54	44	7	9	113
Q4	89	117	192	241	53	43	6	14	117
Q5	218	183	189	335	60	39	7	37	142
Total					247	184	28	62	522

1/ Para calcular el gasto total por cada quintil se estimó primero, a partir de la Enniv 2000, el porcentaje de matriculados en primaria estatal que pertenecen a cada quintil, con ello se estimó el número de alumnos por quintil para cada nivel. Luego, se multiplicó este número por el gasto promedio de las familias de cada quintil en el nivel correspondiente, estimado a partir de la Enniv 2000, y se estimó el gasto del total de familias pertenecientes a cada quintil por nivel educativo.

Elaborado sobre la base de Enniv 2000 y Ministerio de Educación – Estadísticas Básicas.

En cuanto a las diferencias en el gasto por alumno en el sistema privado, se observa en el Cuadro 17 que éstas también son importantes. Así, el gasto promedio por alumno del quintil más rico en primaria es \$900, mientras que el gasto en el mismo nivel por un alumno del quintil tres es de \$181. Las diferencias también se observan en el resto de niveles. En secundaria, el gasto por alumno del quintil 5 es 3.4 veces el gasto por alumno del tercer quintil y el gasto por alumno en superior universitaria, 3.8 veces más.

¹⁰ Sin embargo, cabe tener en cuenta la menor participación de los grupos más pobres en estos niveles, tal como se infiere del análisis de tasas de escolaridad y composición de matrícula. Considerando esto, el monto de gasto presentado correspondería al de aquellas familias en estos estratos cuyas preferencias y valoración hacia la educación son posiblemente son más altas y/o dispondrían de un mayor ingreso que el resto de pobladores pertenecientes al quintil.

Cuadro 17: Gasto de las familias total y por alumno en educación privada por niveles, según quintiles de gasto per cápita.^{1/ 2/}

	Gasto por alumno				Gasto total				
	Primaria	Secund.	Sup. no univ.	Sup. univ.	Primaria	Secund.	Sup. no univ.	Sup. univ.	Total
Q3	181	205	396	385	11	8	14	3	36
Q4	301	423	337	713	45	34	20	18	118
Q5	900	704	694	1,471	267	174	53	198	691

1/ Para calcular el gasto total por cada quintil se estimó primero, a partir de la Enniv 2000, el porcentaje de matriculados en primaria estatal que pertenecen a cada quintil, con ello se estimó el número de alumnos por quintil para cada nivel. Luego, se multiplicó este número por el gasto promedio de las familias de cada quintil en el nivel correspondiente, estimado a partir de la Enniv 2000, y se estimó el gasto del total de familias pertenecientes a cada quintil por nivel educativo.

2/ Por la baja matrícula de la población de los dos quintiles inferiores en la educación no estatal que se refleja en la poca cantidad de observaciones disponibles, no se presenta el promedio de gasto por miembro de dichos quintiles.

Elaborado sobre la base de Enniv 2000 y Ministerio de Educación – Estadísticas Básicas.

En los cuadros 16 y 17 además, se ha estimado el gasto total de las familias agrupadas por quintiles de gasto per cápita en cada nivel educativo. Para lo cual, primero se ha multiplicado el total de matriculados en cada nivel educativo según tipo de gestión (con datos de matrícula del MED) por los porcentajes de alumnos de cada quintil en cada nivel obtenidos en los cuadros de la sección 2.2. El resultado de esto, el número de alumnos por quintil de ingreso en cada nivel, se multiplicó por el gasto por alumno de cada quintil en cada nivel (estimado a partir de la encuesta de hogares e incluido en los mismos cuadros) para obtenerse el gasto total. Al observarse los resultados se descubre que gran parte del gasto en educación pública y privada proviene del quintil más rico y muy poco de los quintiles de menores ingresos, a pesar de ser los que tienen más miembros asistiendo a los niveles básicos de educación, y por lo tanto al sistema educativo en general.

C. Gasto de la sociedad en educación por niveles, según nivel de pobreza.

Una vez analizada la distribución del gasto del Estado y de las familias se analiza el gasto por nivel de pobreza de la sociedad en su conjunto. Para ello, en primer lugar se analiza las diferencias en el gasto de la sociedad por alumno a lo largo de la distribución del ingreso y entre los sistemas público y privado. En segundo lugar se analiza cómo se distribuye el gasto total de la sociedad en educación entre los quintiles de ingreso de la población.

- Gasto de la sociedad por alumno

En el Cuadro 18 se observa el gasto de la sociedad por alumno tanto en el sistema público como en el sistema privado. Para la construcción de este cuadro se ha mantenido el supuesto que el gasto estatal por alumno sea igual para todos los matriculados en un mismo nivel. El gasto por alumno del sistema público en cada nivel se calcula sumando el gasto del Estado y el gasto promedio por alumno en educación pública de las familias agrupadas por quintiles. En el cuadro se observa que el gasto por alumno de los quintiles más pobres es mucho menor al recibido por los alumnos de los quintiles con mayores ingresos. Si se asocia gasto directo en educación con calidad de la educación recibida, se tendría que la educación recibida por un alumno del quintil más pobre, en cualquier nivel, es muy inferior a la que recibe un alumno más rico, en el mismo nivel. Asimismo, si se toma a la educación como una herramienta de movilidad social, se tendría que el sistema educativo en el Perú tendería a prolongar la pobreza de los sectores menos acomodados así como las diferencias de ingreso existentes entre la población.

Cuadro 18: Gasto de la sociedad por alumno en cada nivel, según quintiles de gasto per cápita

	Estatal				No estatal			
	Primaria	Secundaria	Superior no univ.	Superior univ.	Primaria	Secundaria	Superior no univ.	Superior univ.
Q1	165	242	400	1,090				
Q2	183	264	418	1,110				
Q3	205	285	467	1,175	181	205	396	385
Q4	224	307	475	1,241	301	423	337	713
Q5	353	374	471	1,335	900	704	694	1,471

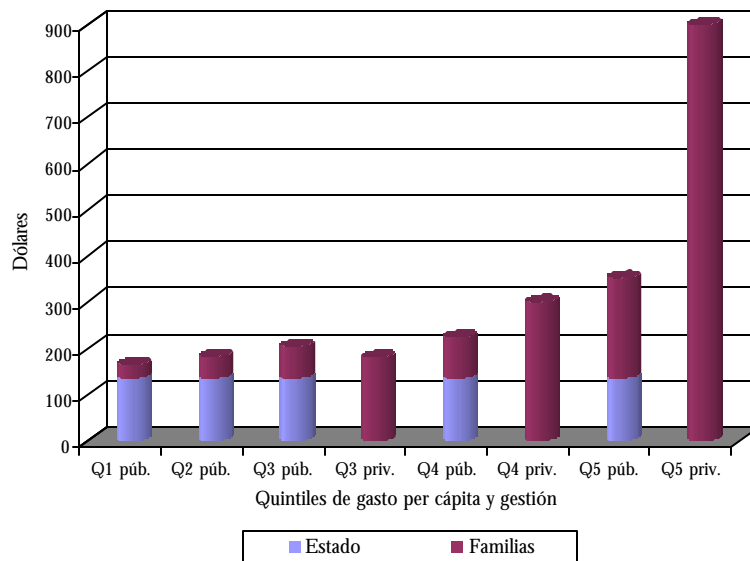
Elaborado sobre la base de Enniv 2000, Presupuesto Ejecutado 2000, Ministerio de Educación. Estadística Básica.

En los gráficos 2, 3, 4 y 5 elaborados sobre la base del cuadro anterior se puede observar con claridad, diferenciando por niveles, las grandes brechas que existen entre la inversión por alumno en los hogares más ricos y la inversión de los hogares más pobres y entre el gasto por alumno en los sistemas públicos y privado.

En el Gráfico 2 se observa la situación en el nivel primario. Como se ha mencionado anteriormente, en el Perú la cobertura de este nivel es bastante alta, por lo que la asistencia a este nivel no sería una fuente de

desigualdades. Sin embargo, la calidad de la educación recibida por alumno sí sería diferente. Además de las posibles diferencias en el gasto en educación del Estado, son notorias las diferencias de gasto por alumno producto de la distinta inversión por alumno de las familias. Así, si la calidad está correlacionada perfectamente con el gasto, la educación que recibiría un miembro del quintil más rico sería 5.5 mejor la recibida por un alumno del quintil más pobre en el sistema estatal. Mientras que dentro de la educación pública los miembros del quintil más rico recibirían una educación dos veces mejor que la recibida por lo más pobres.

Gráfico 2: Gasto de la sociedad por alumno en primaria^{1/}

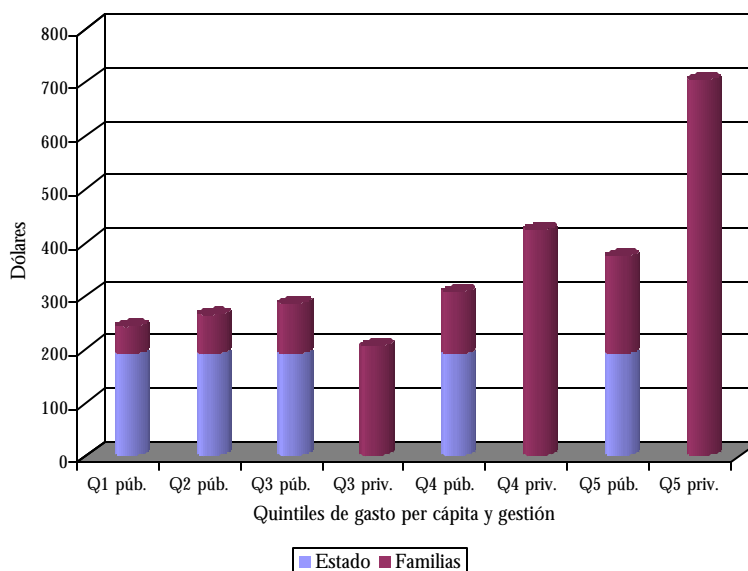


^{1/}El gasto estatal es el gasto corriente por alumno sin pensiones y se supone igual para todos los asistentes al nivel primario (\$135).

Elaborado sobre la base del Presupuesto Ejecutado 2000, Enniv 2000, Ministerio de Educación – Estadística Básica, y ANR (2000)

En cuanto a la situación en la educación secundaria, puede apreciarse en el Gráfico 3 que si bien las diferencias no serían tan grandes como en primaria, también serían importantes. Así, el gasto por alumno del quintil menos pobre en el sistema privado sería 3 veces el gasto en el sistema estatal por un alumno del grupo más pobre. Mientras que dentro de la educación pública las diferencias no serían tan grandes, pues el gasto por alumno del quintil más rico es sólo 50% superior al gasto por alumno del quintil más pobre. No obstante, tal como se aprecia en el gráfico las diferencias de gasto promedio por alumno entre los asistentes al sistema público y al sistema privado sí es alta, específicamente en el quinto quintil.

Gráfico 3: Gasto de la sociedad por alumno en secundaria^{1/}

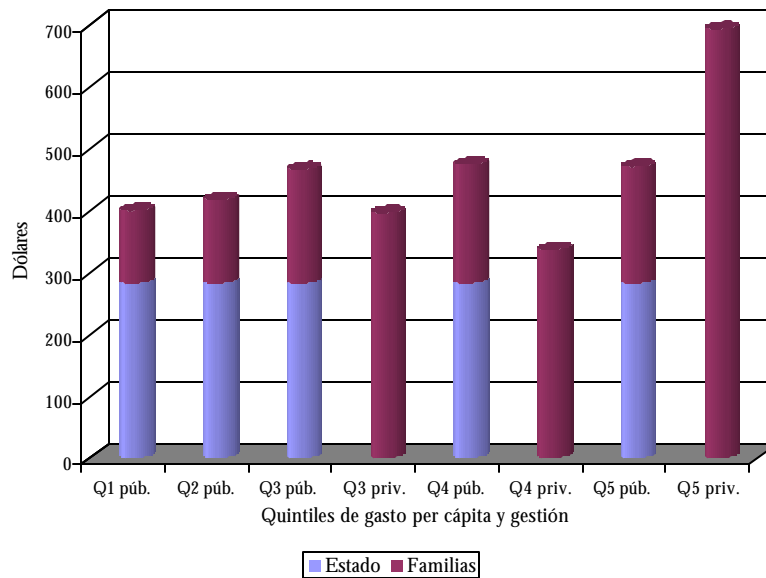


^{1/}El gasto estatal es el gasto corriente por alumno sin pensiones y se supone igual para todos los asistentes al nivel secundario (\$ 190).

Elaborado sobre la base del Presupuesto Ejecutado 2000, Enniv 2000, Ministerio de Educación – Estadística Básica, y ANR (2000)

La situación es algo diferente al analizar el gasto por alumno de los niveles superiores. Así, en el Gráfico 4 puede observarse que las diferencias en los montos invertidos en educación superior no universitaria por alumno, no variarían significativamente entre quintiles y gestión del centro educativo. Así, dentro del quintil más rico, la inversión por alumno en el sistema privado sería sólo 40% superior a la inversión por alumno en el sistema público. Dentro del sistema estatal de educación, las diferencias de gasto entre quintiles serían estadísticamente poco significativas. Cabe recordar, sin embargo, que en este nivel sí existe un importante problema de cobertura dentro del quintil más pobre, de tal modo que sólo el 3.8% de los matriculados en este nivel pertenecería a este estrato. Mientras que el 42% de los asistentes al sistema estatal pertenecen a los dos quintiles de mayores ingresos.

Gráfico 4: Gasto de la sociedad por alumno en el nivel superior no universitario^{1/}

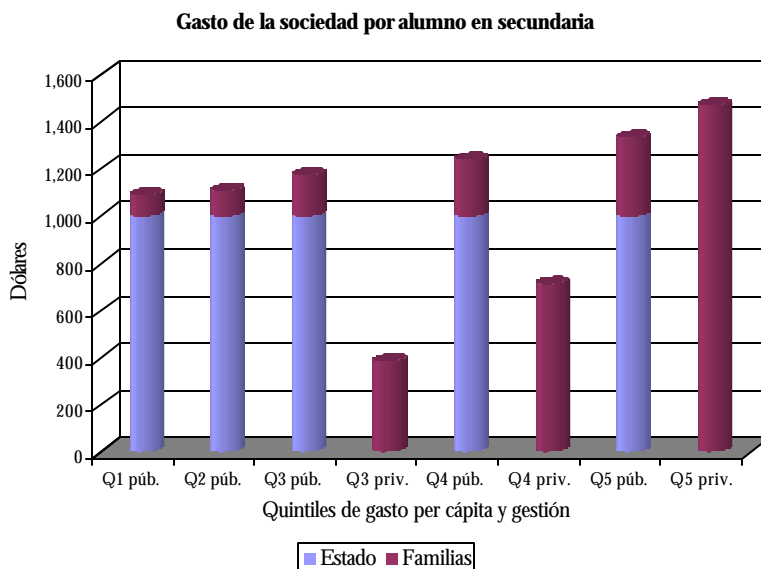


^{1/}El gasto estatal es el gasto corriente por alumno sin pensiones y se supone igual para todos los asistentes al nivel secundario (\$ 190).

Elaborado sobre la base del Presupuesto Ejecutado 2000, Enniv 2000, Ministerio de Educación – Estadística Básica, y ANR (2000)

En la educación universitaria (Gráfico 5) el gasto entre alumnos del sistema público no presentaría mucha variación, entre familias de distintos ingresos. Cabe recordar, sin embargo, que el 69% de los asistentes a ella pertenecen al 40% con mayores ingresos de la población. En el sistema privado, sin embargo sí se aprecian diferencias notables en el gasto por alumno entre alumnos de distintos grupos de ingresos. Así, el gasto de los alumnos del quintil superior es el doble del gasto por alumno del cuarto quintil, que a su vez es 85% superior al gasto por alumno del tercer quintil.

Gráfico 5: Gasto de la sociedad por alumno en el nivel superior universitario^{1/}



^{1/}El gasto estatal es el gasto corriente por alumno sin pensiones y se supone igual para todos los asistentes al nivel secundario (\$ 190).

Elaborado sobre la base del Presupuesto Ejecutado 2000, Enniv 2000, Ministerio de Educación – Estadística Básica, y ANR (2000)

Tanto en el nivel universitario, como en el no universitario, se observa que el gasto de las familias en el sistema privado de las familias del tercer y cuarto quintil es inferior al gasto promedio de la sociedad en el sistema estatal para los miembros del mismo quintil. Para esto se podría ensayar una serie de explicaciones, motivo de una mayor investigación. (i) La primera de ellas referida al retorno esperado de la inversión por parte de las familias de un dólar invertido en el sector privado vs. el retorno esperado para el mismo dólar en el sistema público. Las familias esperarían un mayor retorno del primero por lo cual estarían dispuestas a invertir más de lo que invierten sus similares en el sistema público, a pesar de no contar con el gasto adicional del Estado. (ii) Una segunda explicación sería la posible desconfianza por parte de la población hacia el sistema de educación público por considerar que es más fácil una rendición de cuentas en un centro de educación privado que en uno público. (iii) La última explicación, posiblemente más débil, sería la desinformación que los agentes podrían tener acerca del gasto que realiza el Estado por alumno.

Estas hipótesis podrían aplicarse también para explicar el gasto menor de las familias del tercer quintil en educación privada con respecto al gasto de la sociedad por alumno en educación pública.

En el caso específico de la educación superior universitaria, si se tiene evidencia de que existe una fuerte dispersión en el gasto por alumno entre distintas universidades. Así, algunas universidades en Lima, a las que

tendrían mayor acceso los miembros del quintil más alto de ingreso, presentarían un gasto mayor al gasto promedio que el de otras universidades ubicadas al interior del país. Lo cual indicaría que ese gasto de casi \$1,000 por alumno en el sistema estatal no sería homogéneo entre grupos de distinto nivel de pobreza. Además, algunas de las universidades privadas cuentan con sistemas de “escalas” de pensiones que dependen del ingreso de las familias, lo cual permitiría a dos familias acceder al mismo servicio con distinto gasto (esto podría explicar, en parte, el bajo gasto de los quintiles 3 y 4 que estarían siendo “subsidiados” por los del quintil superior). No obstante, tal como se mencionó, estas explicaciones requieren un estudio más detallado.

- Distribución del gasto total de la sociedad

Agregando para cada quintil y por niveles los datos de gasto estatal (observado en el Cuadro 15) más el gasto de las familias tanto en el sistema público (Cuadro 16) como el privado (Cuadro 17) se obtiene el gasto total de la sociedad en educación primaria, secundaria, superior no universitaria y superior universitaria.

En el Cuadro 19 se observa la distribución por niveles entre los distintos grupos poblacionales de diversos ingresos del gasto total de la sociedad en educación pública. En el Cuadro 15 se observó cómo el gasto estatal en educación estaba dirigido en menor porcentaje a los quintiles de mayores recursos. Al incluir el gasto de las familias puede verse cómo la situación se altera de tal modo que cada grupo recibe aproximadamente el 20% del gasto total destinado a la educación pública. Esto no tendría mayor problema si es que sería un indicador de desigualdad si no se tuviese en cuenta que el total de matriculados en el sistema público pertenecientes al quinto quintil representa apenas el 10% del total de matriculados en todos los niveles. Mientras que los dos quintiles menos pobres contienen al 51% de los matriculados en el sistema público.

Al desagregar el análisis anterior por niveles, se observa en el mismo cuadro que, a pesar del mayor gasto familiar en todos los niveles por parte de los quintiles menos pobres de la población, el gasto en el sistema de educación primaria y secundaria públicas aún sería percibido por los quintiles de mayor pobreza. Así, el 48% del gasto de la sociedad en primaria sería recibido por el 40% más pobre, mientras que el 65% del gasto en secundaria lo recibiría el 60% más pobre. La situación es totalmente en la educación superior, donde el 72% del gasto en educación universitaria recae en miembros pertenecientes al 40% menos pobre de la población.

Cuadro 19: Distribución del gasto de la sociedad en educación pública primaria, secundaria y superior por quintiles de gasto por niveles educativos, según quintiles de gasto per cápita (en porcentaje)

	Primaria	Secundaria SNU	SU	Total		Gasto total en alumnos del quintil (millones de dólares)
Q1	11.5	6.3	0.2	0.3	18.3	310
Q2	10.1	7.5	1.3	1.2	20.2	342
Q3	9.3	7.8	1.0	3.6	21.7	367
Q4	7.9	6.7	0.9	4.3	19.9	337
Q5	5.7	4.7	1.0	8.6	20.0	339
Total	44.5	33.0	4.4	18.0	100.0	
Gasto total en nivel (millones dólares)	755	560	75	306	1,695	

Elaborado sobre la base del Presupuesto Ejecutado 2000, Enniv 2000, Ministerio de Educación – Estadística Básica, y ANR (2000)

Es fácil apreciar que el gasto en educación privada es percibido principalmente por los miembros del quintil más rico de la población, quienes tienen un alto gasto de la educación y cuyos miembros representan la mayor parte de asistentes al sistema privado en primaria, secundaria y el nivel universitario. La educación privada concentra el 18% de la matrícula entre primaria y superior y el 33% del gasto corriente total de la sociedad en educación en los mismos niveles. Claramente se observa que al incluir el gasto en educación no estatal en el gasto de la sociedad en educación, la distribución del gasto observada en la educación pública se alterará considerablemente.

El gasto de la sociedad se obtiene agregando los datos de gasto estatal más el gasto de las familias tanto en el sistema de educación público como en el sistema privado. Se observa en el Cuadro 20 que este gasto presenta un carácter completamente regresivo, ya que el 20% de la población ubicada en la parte superior de la distribución de ingresos capta el 40% del gasto social de educación en el país, mientras que el 40% de la población más pobre, apenas capta el 26% del mismo.

Desagregando el gasto por niveles educativos, se descubre que el nivel que presenta una mejor distribución del gasto es el nivel de educación primaria, en donde el quintil más pobre recibe el 18% de los gastos correspondientes a dicho nivel, sin embargo, la distribución del gasto en este nivel tampoco es completamente neutral, pues el 33% del gasto lo recibe el 20% de la población de mayores recursos. La diferencia se agrava en secundaria, donde el 32% del gasto es recibido por el quinto quintil y tan solo el 14%

es recibido por los pertenecientes al grupo más pobre. En el caso de la educación superior, la situación es peor, ya que claramente el gasto tanto para el nivel universitario como para el no universitario se encuentra concentrado en el 40% de menor pobreza en la población.

Cuadro 20: Distribución del gasto de la sociedad en educación primaria, secundaria y superior por quintiles de gasto por niveles educativos, según quintiles de gasto per cápita (en porcentaje)

	Primaria	Secundaria SNU	SU	Total		Gasto total en alumnos del quintil (millones de dólares)
Q1	7.7	4.2	0.2	0.2	12.3	314
Q2	7.0	5.1	1.1	0.8	14.0	359
Q3	6.6	5.5	1.2	2.5	15.8	404
Q4	7.0	5.8	1.4	3.5	17.8	455
Q5	14.2	9.9	2.7	13.4	40.2	1,029
Total	42.4	30.6	6.6	20.5	100.0	2,561
Gasto total en nivel (millones dólares)	1,086	783	168	525	2,561	

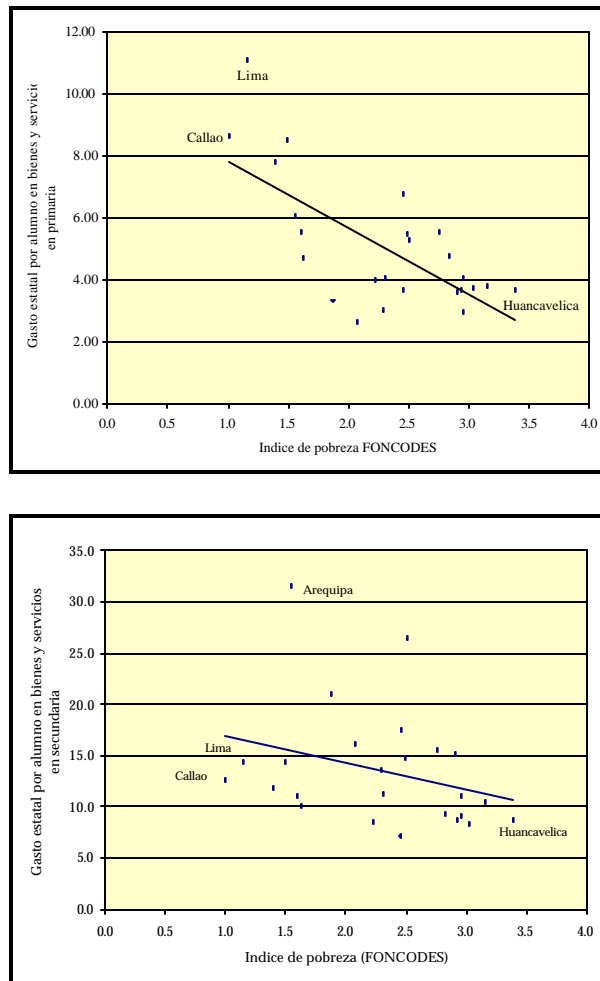
La situación se agrava si se considera la composición de la población en edad normativa para cada nivel por quintiles. Así, se tiene que mientras el 40% más pobre de la población contendría el 50% de la población entre 6 y 11 años (edad normativa de asistencia a primaria), sólo recibiría el 34.5% del gasto de la sociedad en primaria. En secundaria el caso es similar, el 46% de la población en edad normativa se encuentra en los dos quintiles de menores ingresos, y recibe tan solo el 31% del gasto de la sociedad en secundaria. En el caso de la educación superior el 37% de la población en edad normativa se encuentra entre el 40% más pobre de la población y recibe sólo el 8% del gasto en educación superior. Estos hechos son reflejo del menor gasto por alumno de las familias en estos quintiles, y las menores tasas de escolaridad en secundaria y educación superior entre los más pobres.

3. Desigualdades regionales y geográficas en el gasto

La información disponible del gasto público no permite discriminar de manera precisa cuánto se gasta por alumno en el sector rural. Las desagregaciones de las cuentas fiscales permiten llegar hasta el nivel de USE, pero no permiten distinguir cuánto se destina por escuela en la zona rurales y/o cuánto por escuela en zonas urbanas. Sin embargo, es ilustrativo y revelador el análisis de cómo se distribuye el gasto corriente por

departamento. Utilizando los resultados presentados en Saavedra y Suárez (2001), se encuentra que el gasto en bienes y servicios y el gasto en remuneraciones tiende a ser menor en los departamentos con mayores tasas de pobreza.

Gráfico 6: Gasto estatal por alumno en bienes y servicios en primaria y secundaria por nivel de pobreza departamental (dólares de Lima)^{1/2/}



1/La matrícula considerada por departamento está tomada de Estadísticas Básicas 2000 (sin incluir matrícula no escolarizada).

2/ El gasto considerado incorpora el gasto en administración asignado a las unidades ejecutoras pertinentes prorrateado por matrícula total para primaria y secundaria. No incluye gasto en materiales de programa MECEP ni gasto en colegios militares.

Elaborado sobre la base de Presupuesto Ejecutado 2000, índice de pobreza departamental de FONCODES 1994 y Ministerio de Educación - Estadísticas Básicas 2000.

En el caso de los gastos en personal y obligaciones, también se encuentra el mismo patrón aunque las diferencias son bastante menos pronunciadas. La inequidad que se encuentra en el gasto en bienes y servicios tiene un correlato claro con la calidad del servicio que se provee. Así, aún cuando los gastos en bienes y servicios son todavía bajos, no dejan de tener un impacto sobre la disponibilidad y funcionamiento de un conjunto de servicios en la escuela. Así, como se muestra en los Gráficos 9 y 10, utilizando fuentes de información independientes, el Censo Escolar 1999 y el presupuesto ejecutado de gastos del 2000 se encuentra que a mayor gasto en bienes y servicios, mayor es la disponibilidad de servicios higiénicos y la disponibilidad de áreas académicas. Es muy posible que al nivel de las escuelas exista cierto grado de negociación entre el director y las autoridades intermedias por lograr mayores recursos. Como resultado de estas negociaciones, los directores más exitosos suelen ser aquéllos con mejores contactos en las USEs y ADEs y aquéllos que dirigen escuelas más grandes. Además de esto, la calidad y cantidad de servicios de las escuelas se potencia por la contribución de los padres. Saavedra y Suárez (2001) muestran que los padres tienden a aportar más para la operación de las escuelas en los departamentos en donde el gasto del Estado es mayor, y además aportarían más en las escuelas con más y mejor infraestructura. Esto muestra que existen múltiples mecanismos de reproducción de inequidades al interior del sistema público.

En efecto, los gastos de los padres aparte de tener una relación con las características de los colegios, están claramente influenciados por el nivel de ingresos, y difieren de manera significativa entre zonas urbanas y rurales. Como se ve en el Cuadro 21, en zonas urbanas el gasto por alumno en educación primaria o secundaria de las familias es, en promedio, \$ 96, con una variación de \$42 entre las familias del quintil más pobre y \$185 en el quintil más rico. En zonas rurales, la media del gasto por alumno es de \$66, siendo sólo \$37 por alumno en el quintil más pobre y \$160 en el más rico. Es interesante notar que el gasto en las familias más pobres representa un porcentaje mayor de su gasto familiar.

Cuadro 21: Gasto anual de las familias residentes en las áreas urbana y rural en educación primaria y secundaria estatal, según quintiles de gasto per cápita (dólares)^{1/ 2/ 3/}

	Q1.	Q2	Q3	Q4	Q5	Total
URBANO						
Gasto total del hogar	2,169	3,070	3,884	5,018	8,192	4,583
Gasto per cápita del hogar	308	480	666	962	1,779	863
Gasto en educación del hogar	106	135	150	164	271	167
Gasto por alumno	42	60	85	96	185	96
Numero de miembros en el hogar	7.1	6.4	5.8	5.2	4.6	5.7
Numero de asistentes a primaria o secundaria pública	2.6	2.4	1.9	1.8	1.5	2.0
Participación del gasto en educación dentro del gasto total	4.9	4.5	4.0	3.3	3.4	3.9
Gasto total de hogares en educación pública (en millones)	22.6	46.6	66.0	73.5	86.4	295.1
Número de familias con algún hijo en la educación pública (en miles)	213	344	441	447	318	1,764
RURAL						
Gasto total del hogar	1,792	2,722	3,494	4,347	7,159	2,938
Gasto per cápita del hogar	282	475	659	925	1,671	552
Gasto en educación del hogar	94	125	189	189	218	138
Gasto por alumno	37	60	90	95	160	66
Numero de miembros en el hogar	6.5	5.8	5.3	4.7	4.4	5.7
Numero de asistentes a primaria o secundaria pública	2.6	2.2	2.2	1.8	1.6	2.2
Participación del gasto en educación dentro del gasto total	5.3	4.5	5.2	4.1	3.3	4.8
Gasto total de hogares en educación pública (en millones)	41.9	40.4	42.0	31.2	11.5	167.0
Número de familias con algún hijo en la educación pública (en miles)	445	324	222	165	53	1,209

1/ Los quintiles de gasto corresponden a una división de los hogares realizada con toda la muestra. Para el cálculo de todas las cifras promedio se considera únicamente a los hogares de la submuestra utilizada, es decir, aquéllos hogares con al menos un estudiante en la educación primaria o secundaria.

2/ El tipo de cambio utilizado es 3.503

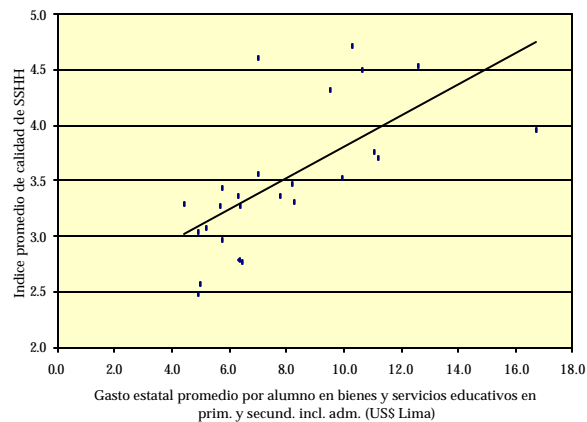
3/ Se incluye dentro del análisis sólo a los hogares que tienen al menos un miembro que recibe educación primaria o secundaria pública

Elaborado sobre la base de Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Niveles de Vida 2000 (Cuánto S.A.)

La evidencia presentada, aun cuando no permite analizar las diferencias exactas de gasto entre lo rural y urbano y entre las zonas más pobres y menos pobres, permite al menos afirmar que si es que hay un patrón de distribución geográfica del gasto estatal, es tendería a estar sesgado a gastar menos entre los más pobres, lo cual parece tener un efecto sobre la calidad de la provisión del servicio. A su vez, las familias rurales tienden

a gastar menos en educación que las urbanas y, al interior de estas regiones las familias gastan menos de acuerdo a su nivel de pobreza.

Gráfico 7: Promedio del índice de calidad de servicios higiénicos de los centros educativos públicos de primaria y secundaria por departamento, dado el gasto estatal promedio en bienes y servicios^{1/2/}

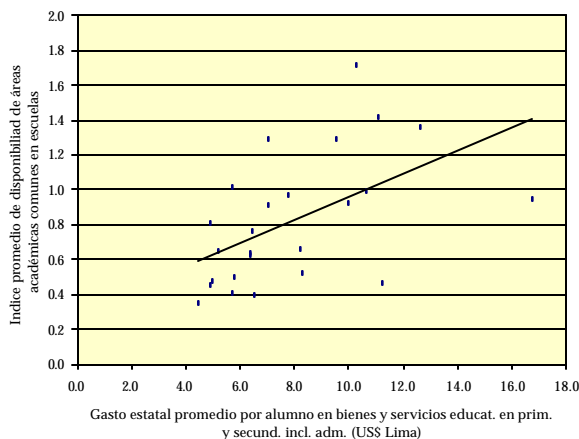


1/La matrícula considerada por departamento está tomada de Estadísticas Básicas 2000 (sin incluir matrícula no escolarizada)

2/ El gasto considerado incorpora el gasto en administración asignado a las unidades ejecutoras pertinentes prorrateado por matrícula total para primaria y secundaria. No incluye gasto en materiales de programa MECEP ni gasto en colegios militares.

Elaborado sobre la base de Censo Escolar 1999; Presupuesto Ejecutado 2000, Estadísticas Básicas 2000.

Gráfico 8: Promedio del índice de disponibilidad de áreas académicas de los centros educativos públicos de primaria y secundaria por departamento, dado el gasto estatal promedio en bienes y servicios^{1/2/}



1/La matrícula considerada por departamento está tomada de Estadísticas Básicas 2000 (sin incluir matrícula no escolarizada)

2/ El gasto considerado incorpora el gasto en administración asignado a las unidades ejecutoras pertinentes prorrateado por matrícula total para primaria y secundaria. No incluye gasto en materiales de programa MECEP ni gasto en colegios militares.

Elaborado sobre la base de Censo Escolar 1999; Presupuesto Ejecutado 2000, Estadísticas Básicas 2000.

4. Conclusiones y Discusión de Política

El gasto en educación pública por parte del Estado ha crecido en términos absolutos y como porcentaje del PBI. Asimismo, el gasto por alumno también ha crecido. A pesar de esto, se encuentra que el nivel de gasto por alumno es extremadamente bajo. Sin embargo, si distinguimos a la población según su nivel de pobreza, este gasto se distribuye de manera relativamente equitativa. Así, los dos quintiles más ricos concentran un 35% del gasto, mientras que los dos más pobres concentran un 44%. Ese gasto público entre los más pobres se concentra casi exclusivamente en la educación primaria y secundaria. Dado que las familias tienen un rol en el financiamiento de la educación pública, particularmente entre los más ricos, y dado que entre los más ricos, existe un porcentaje elevado de matrícula privada, es posible tener como objetivo reducir el gasto en educación pública entre los más ricos y aumentarlo entre los más pobres. Si esto se diera, esta redistribución debería de concentrarse en la educación superior universitaria. Los montos a redistribuir, sin embargo, serían muy pequeños.

4.1. La asignación del gasto según niveles educativos

El gasto por alumno en el sector público en primaria es ligeramente inferior al de secundaria, y este es sólo ligeramente menor al de la educación superior no universitaria. El gasto en la educación superior es cinco veces el gasto público en primaria. Estas diferencias de gastos entre niveles son muy pequeñas si se les compara con estándares internacionales.

De otro lado, la cobertura de la educación pública ha crecido durante los noventas, tanto en la educación primaria como en la secundaria. Sin embargo, existen diferencias importantes en las tasas de escolaridad de secundaria y superior de acuerdo al nivel de pobreza. Así, en el quintil más pobre, la tasa de escolaridad neta es de 0.41, mientras que en el más rico, es de 0.84. En el caso de la educación superior, la tasa de escolaridad neta es sólo 0.05 entre los más pobres y llega a 0.5 en el quintil más rico. Esto lleva a que el 50% de la matrícula en educación superior esté en este quintil. Más aún, los dos quintiles más ricos concentran el 75% de la matrícula pública en educación superior.

El hecho que la matrícula en educación superior universitaria se concentre entre los más ricos y que se gaste más por alumno en ese nivel educativo, lleva a que el gasto público en educación en el mismo se concentre entre los más ricos. Así, casi el 80% del gasto público en educación superior universitaria se destina a los dos quintiles más ricos. Sin embargo, el total de ese gasto llega a casi 20% del total de gasto público en educación, cuando se excluye del análisis el gasto en pensiones.

Dado que las tasas de retorno a la educación en la educación superior son elevadas, particularmente, en la educación superior universitaria, es razonable pensar que los estudiantes y sus familias deberían de sustentar parte de este gasto. Sin embargo, existen varios problemas con este enfoque. En primer lugar, los “más ricos” en el Perú, entre ellos los que asisten a la educación superior pública, no tienen ingresos muy altos. El promedio del gasto per cápita de las familias en el quintil superior es \$193 mensuales, y el promedio del gasto familiar de las familias con un hijo matriculado en la educación superior pública es de \$187 mensuales. En segundo lugar, lo que gasta el Estado en educación superior pública es el 20% del gasto corriente sin incluir pensiones gastado en los niveles entre primaria y superior universitario, del cual la mitad se gasta en el quintil más rico de la población. Si es que eso fuera un monto considerado como un subsidio mal focalizado, se estaría hablando de una filtración de \$133 millones.

Dados los bajísimos niveles de gasto por alumno en la educación superior universitaria, sólo podría recomendarse transferir estos recursos a la educación básica si es que simultáneamente se plantean mecanismos que permitan obtener estos recursos de otra fuente. Una posibilidad es implementar sistemas de

préstamos a los estudiantes para que sean repagados luego de que culminen sus estudios. Dadas las imperfecciones en el mercado de capitales y las obvias restricciones políticas que existirían a la implementación de un sistema como este, las tasas de interés de estos préstamos deberán de ser subsidiadas, el costo de operación posiblemente sea elevado y los plazos tienen que ser largos. Dificilmente puede pensarse en una recuperación completa y de hecho el nivel de subsidio va a seguir siendo importante.

4.2. Desigualdades geográficas y espaciales.

No existen datos que nos permitan diferenciar el gasto público de acuerdo a si la escuela es urbana o rural: La información disponible sólo permite diferenciar gastos según el departamento. Se encuentra que el gasto por alumno tiende a ser menor en los departamentos más pobres. Eso debe principalmente a que los gastos en bienes y servicios por alumno son menores en estos departamentos. Más aún se encuentra que existe una correlación entre el gasto en bienes y servicios y la infraestructura y calidad de las instalaciones de las escuelas, por lo que es posible afirmar que esas diferencias en el gasto se traducen en diferencias en la calidad del servicio educativo. De otro lado, las tasas de repitencia tienden a ser mayores en los departamentos más pobres y tiende a ser mayores en las escuelas en donde la lengua materna de los estudiantes no es el español.

Si bien no existen mecanismos explícitos por los cuales el gasto por alumno varía entre departamentos o entre escuelas, evidencia anecdótica y opiniones de funcionarios del sector apuntan a que algunos directores tienen mayor influencia en las USEs o ADEs y por lo tanto logran obtener mayores recursos.

Es muy factible entonces que el gasto en educación pública en las escuelas rurales sea menor que en las escuelas urbanas. A esto se añade el hecho que el gasto de las familias en el sector rural es menos de la mitad del gasto en las zonas urbanas. El menor gasto en las escuelas rurales se traduce por ejemplo en menores tasas de escolaridad. Si bien en las zonas rurales, la tasa de escolaridad en primaria es similar a la urbana, en secundaria, la tasa neta de escolaridad secundaria rural es 0.61, contra un 0.81 en zonas urbanas.

Esta evidencia indica que existe una marcada desigualdad de oportunidades educativas entre los peruanos; aquellos que viven en las zonas más pobres, en áreas rurales, y las poblaciones indígenas estarían recibiendo un servicio de menor calidad que los pobladores de zonas urbanas, en un contexto en el que el monto global de gastos en educación es muy bajo. Claramente, el Estado tiene que incrementar el gasto en estas zonas, y es muy difícil que puedan lograrse montos significativos de inversión adicional de las familias por lo que casi la totalidad del gasto en estas zonas deben de ser subsidios.

4.3. El rol de las familias

Las familias en el Perú aportan uno de cada tres dólares que se gastan en educación. Este gasto es mayor entre las familias con mayores niveles de ingreso. En el caso de la educación básica, el gasto por alumno de las familias crece con el ingreso, aunque a medida que éste aumenta, aumenta la posibilidad de que el estudiante asista más bien a la educación privada. A pesar de esto último, la contribución de las familias que tienen a sus hijos matriculados en escuelas públicas es mayor entre los menos pobres. Dada la evidencia de un menor gasto público entre los más pobres, el sector público estaría reforzando la natural inequidad del gasto proveniente de las familias.

Los niveles de gasto público en educación en el Perú son demasiado bajos en todos los niveles como para pretender que una solución a las inequidades en la distribución de oportunidades pueda intentar solucionarse con reasignaciones de gasto. En el corto plazo, lo único a lo que se puede apuntar es a que cualquier incremento en el gasto se destine a las escuelas más pobres, ya sea en zonas rurales o en zonas urbano marginales.

De otro lado, es importante notar que no existe evidencia de sustitución de gastos del Estado por las familias. Las familias tienden a aportar más justamente en las escuelas con mayor infraestructura, lo cual apunta más bien a una complementariedad del gasto entre escuelas y familias.

4.4. Sobre la necesidad de aumentar el gasto

Dos conclusiones importantes son que el nivel de gasto tiene que aumentar y que los incrementos que se consigan financiar deben de destinarse prioritariamente a las escuelas más pobres. Un punto importante a discutir es como asegurar que los incrementos del gasto lleguen efectivamente a las escuelas más pobres. Con la actual estructura, el Estado sólo podría asegurar que el gasto, en docentes o en bienes y servicios, llegue a determinadas USE o ADEs, instancias intermedias de la administración educativa. Una alternativa a ser considerada es apuntar hacia mecanismos que permitan un flujo de recursos directamente a las escuelas de modo que no existan filtraciones en las instancias intermedias. Es posible que dados los costos financieros de administrar recursos, sea razonable que los recursos lleguen a redes de escuelas, instancia que estaría más cerca de las escuelas que los actuales órganos intermedios.

Otra discusión pendiente es si existe la posibilidad de aumentar la calidad de la educación de manera significativa sólo con los recursos del Estado. Dados los niveles actuales de presión y base tributaria, sólo se puede esperar incrementos significativos en el gasto público en educación si es que el crecimiento económico es sostenido.

Referencias

- Asamblea Nacional de Rectores. 2000. *Universidades del Perú: población universitaria 1985-99*. Lima
- Díaz Hugo, y Jaime Saavedra. 2000. “La carrera de maestro: Factores institucionales, inventivos económicos y desempeño”. Documento de trabajo de la Red de Centros #R-410. Washington D.C.: BID.
- Ministerio de Educación. 1998. Estadística Básica 1997 (resumen). Oficina de Planificación Estratégica y Medición de la Calidad Educativa, Unidad de Estadística Educativa.
- Saavedra, J. y G. Felices. 1997. *Inversión en la calidad de la educación pública en el Perú y su efecto sobre la fuerza de trabajo y la pobreza*. Documento No. SOC – 104. Departamento de Programas Sociales y Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C.
- Saavedra, J., R. Melzi y Arturo Miranda. 1997. “Financiamiento de la educación en el Perú”. *Documento de trabajo 24*. GRADE, Lima
- Saavedra J., y P. Suárez. 2001. El financiamiento de la educación pública en el Perú: el rol de las familias (en mimeo).
- UNESCO. Global Education Report 2000.
- World Bank. 1997. *Peru: Education at Crossroads. Challenges and Opportunities for the 21st Century*, Report No.19066-PE. Washington D.C.

