



XXXIV SEMINARIO ANUAL  
DE INVESTIGACIÓN 2023

Coorganiza:



Cambios en la globalización y los retos  
del desarrollo sostenible en el Perú



# *Revisión del gasto público regional en educación básica. Hacia una más eficiente asignación de recursos para la mejora del desempeño educativo*

Juan León Jara Almonte y Jorge Mesinas  
Montero

Instituciones comprometidas con el conocimiento

Platinum

FUNDACIÓN  
M. J. Bustamante De La Fuente

Oro



BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ



BID  
Banco Interamericano  
de Desarrollo



GRUPO BANCO MUNDIAL

Plata



Naciones  
Unidas

Con el apoyo de



PERÚ Ministerio  
de Economía y Finanzas





# *Índice*

1. Motivación
2. Objetivos
3. Metodología
  - 3.1. Componente cuantitativo
  - 3.2. Componente cualitativo
4. Resultados
  - 4.1. Cuantitativos
  - 4.2. Cualitativos
5. Recomendaciones de política





# 1. Motivación

- Casi se cuadruplicó el gasto público en EBR en términos reales 2000-2021. Todavía es bajo como % PBI.
- Los GR (DRE y UGEL) concentran 68% de ese gasto; 16.1 miles de millones de soles, 8.1% del gasto público total del país (2021).
- Gasto por estudiante es desigual entre departamentos (Puno 4238 y Ucayali 2492 soles) (2021).
- Evaluaciones nacionales estandarizadas siguen mostrando bajos logros de aprendizaje.
  - 38% de nivel satisfactorio en comprensión lectora en 3 últimas evaluaciones en 2° primaria. En matemática, logros mínimos (12% nacional, 2022).
  - Logros desiguales (Tacna 56%, Puno 39% y Ucayali 17% en 2022).
  - En 2° de secundaria, logros sustancialmente más bajos que en primaria.
- Se cuenta con un sistema educativo descentralizado (LGE 28044), salvo en Lima Metropolitana. Las DRE y UGEL están a cargo del servicio educativo y tienen entre sus funciones la formulación, ejecución y evaluación de su presupuesto.





## 2. *Objetivos*

### Objetivo principal

Realizar una revisión del gasto regional en educación básica, ejecutado por las DRE y UGEL 2018-2021

### Objetivos específicos

1. Analizar en qué y cómo se gastan en educación básica en las DRE y UGEL.
2. Determinar qué tan eficiente es el gasto de las DRE y UGEL para el logro de distintos indicadores de desempeño, por nivel educativo, identificando factores explicativos.
3. Identificar oportunidades de mejora en los mecanismos disponibles de asignación de recursos hacia los GR.





# *Consideraciones sobre el proceso presupuestario en los GR*

- **Negociación:**
  - GR son Pliegos presupuestarios (entidades que definen su presupuesto directamente con el MEF).
  - DRE y UGEL son Unidades Ejecutoras de Educación (UEE) del GR (el GR prioriza y asigna entre sus UEE).
- **Repartición:**
  - DRE y UGEL: Servicio educativo (personal docente, personal administrativo, materiales y equipos, servicios básicos, servicios profesionales, mantenimiento de infraestructura, etc.).
  - GR: Inversión en infraestructura (gerencia regional).
- **Fases:**
  - Programación: Identificación y priorización de las acciones y recursos necesarios para el logro de objetivos y metas institucionales futuras (3 años).
  - Formulación: Ajuste de acciones y recursos a los límites máximos de gasto definidos por MEF. Configura el PIA.
  - Ejecución: Se efectúan los gastos para el logro de objetivos y metas, respetando el presupuesto aprobado.
  - MINEDU y MEF a cargo de brindar asistencia técnica durante todo el proceso.
- **Construcción:**
  - Financiamiento del servicio educativo regular: Desde el inicio de año (PIA).
  - Transferencias condicionadas al desempeño (Compromisos de Desempeño del MINEDU): Durante el año (PIM).
  - Financiamiento de intervenciones priorizadas anualmente desde MINEDU a través de normas técnicas (JEC, acompañamiento pedagógico, redes educativas rurales, entre otras): Una porción desde el inicio y otra durante el año condicionado a la ejecución de las propias intervenciones.





### 3. Metodología

Método mixto secuencial, que permite lograr una comprensión más profunda del tema de estudio (Creswell, 2014). Primero se realiza el componente cuantitativo y luego el cualitativo.

#### FASE 1

i) evaluar en qué y cómo están gastando los recursos los GR y las UGEL; ii) estimar el nivel de eficiencia en el gasto en educación básica realizado por los GR y las UGEL; e iii) identificar qué variables están asociadas con una mayor o menor eficiencia en el gasto.

#### FASE 2

Usando los resultados de la primera fase cuantitativa, se seleccionarán a las UGEL con mayores y menores niveles de eficiencia y a sus DRE correspondientes y se realizaron entrevistas a profundidad, en las que se recogió información sobre i) las mejores estrategias de gestión financiera empleadas en sus jurisdicciones, y ii) las barreras que enfrentan y facilitadores para el manejo de los recursos financieros.





## 3.1. *Componente cuantitativo*

Para el análisis estadístico se recurrió a:

- i) **[Estimación de la eficiencia relativa]** Análisis Envolvente de Datos orientado al producto (DEA): las variables de resultado que se usaron para medir eficiencia fueron: i) educación inicial: tasa de deserción para niños y niñas, y tasa de extraedad por edades; ii) primaria: rendimiento en matemática y comprensión lectora; y iii) secundaria: rendimiento en matemática y comprensión lectora. Por otro lado, las variables usadas como insumo fueron: i) gasto en personal por alumno, ii) gasto en capital por alumno, y iii) gasto en mantenimiento por alumno.
- ii) **[Explorar los factores asociados]** Modelo de datos panel Tobit (Chang, 2011) para estimar que factores están asociados al nivel de eficiencia alcanzado por los GR y las UEE (se usó técnicas de remuestreo para asegurar una estimación eficiente de los errores estándar del modelo).



## 3.2 Componente Cualitativo

**Muestra:** selección intencional de casos de estudios

- I. UGEL La Unión y DRE Piura (Mayor eficiencia relativa)
- II. UGEL Chota y DRE Cajamarca (Mayor eficiencia relativa),
- III. UGEL Yauyos y DRE Lima Provincias (Menor eficiencia relativa)
- IV. UGEL Dos de Mayo y DRE Huánuco (Menor eficiencia relativa).

**Técnicas de recolección de datos:** i) entrevistas a profundidad semi-estructuradas (cuenta con 4 guías de entrevista), y ii) análisis documental

**Participantes:** Personas con cargos directivos de la UGEL (12) y DRE (12) (jefes o especialistas del área de gestión pedagógica, gestión institucional y planificación y presupuesto) así como también funcionarios con poder de decisión sobre el presupuesto del MEF (2) y del Minedu (2). De esta forma se realizaron 28 entrevistas en total.

**Ejes temáticos:** i) Programación y formulación multianual del presupuesto por componente de gasto, ii) Ejecución presupuestal por componente de gasto, iii) Transferencias condicionadas y compromisos de desempeño.







## 4. Resultados

### 4.1 Resultados del Análisis Cuantitativo

El gasto por estudiante aumentó en los últimos años, mientras el porcentaje del total del gasto de los GR destinado a EBR disminuyó manteniendo una alta concentración en pagos de personal.

#### Eficiencia relativa

En primaria, solo Cajamarca logró gastar de manera relativamente eficiente en todos los años analizados. En secundaria, el número de GR que lograron mantenerse cercanos a su frontera de eficiencia relativa se incrementó. Solo Piura, Lima Metropolitana, Ucayali y Callao fueron relativamente eficientes tanto en primaria como en secundaria. A nivel de UGEL, la mayoría fueron relativamente ineficientes en ambos niveles.

#### Factores asociados

PBI por habitante y la cantidad de servicios educativos se asoció positivamente a la eficiencia mientras la tasa de ruralidad y el número de UGEL por GR la afectaba negativamente





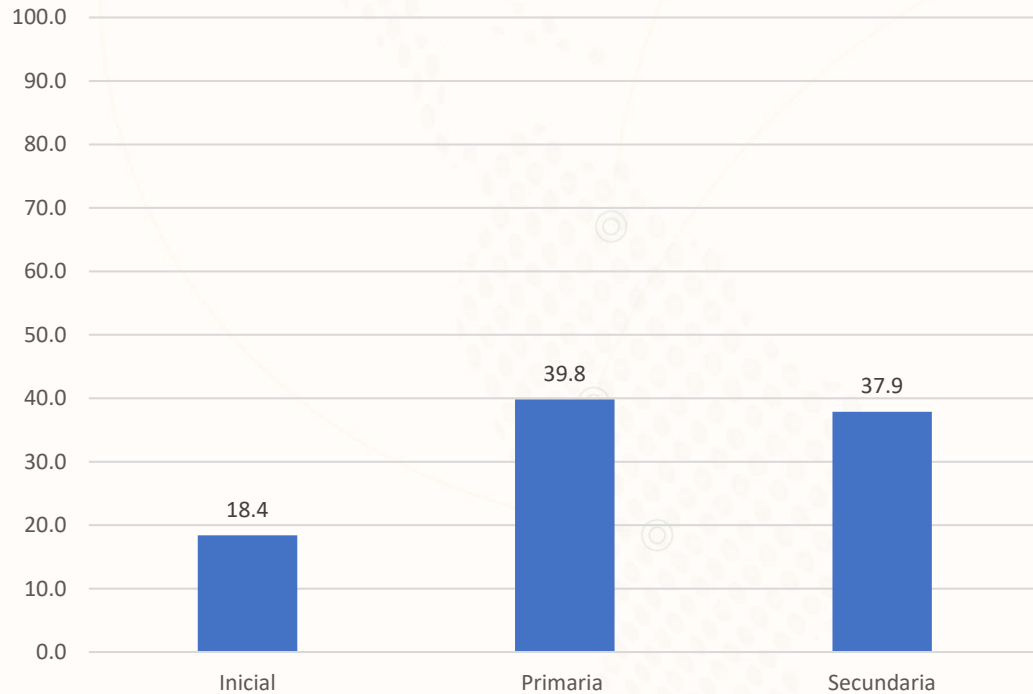
# Mirada al gasto por estudiante a nivel de GR y UEE

## Resultados

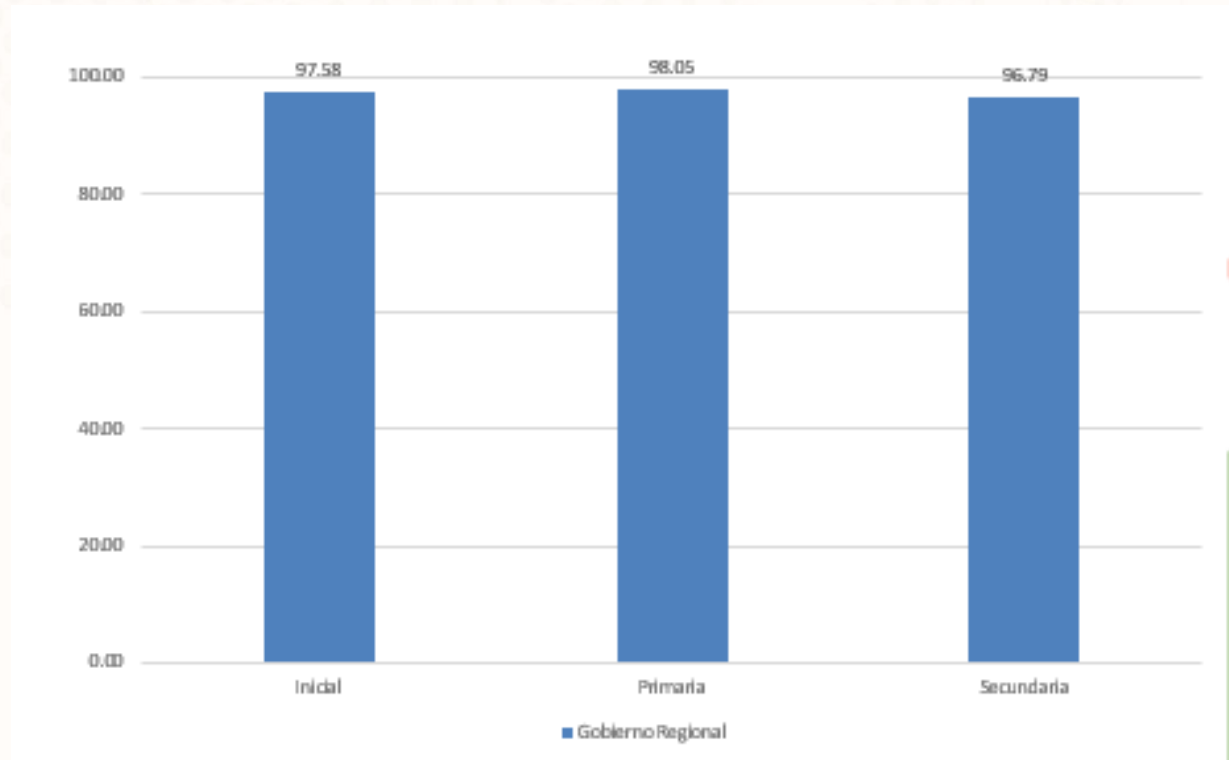




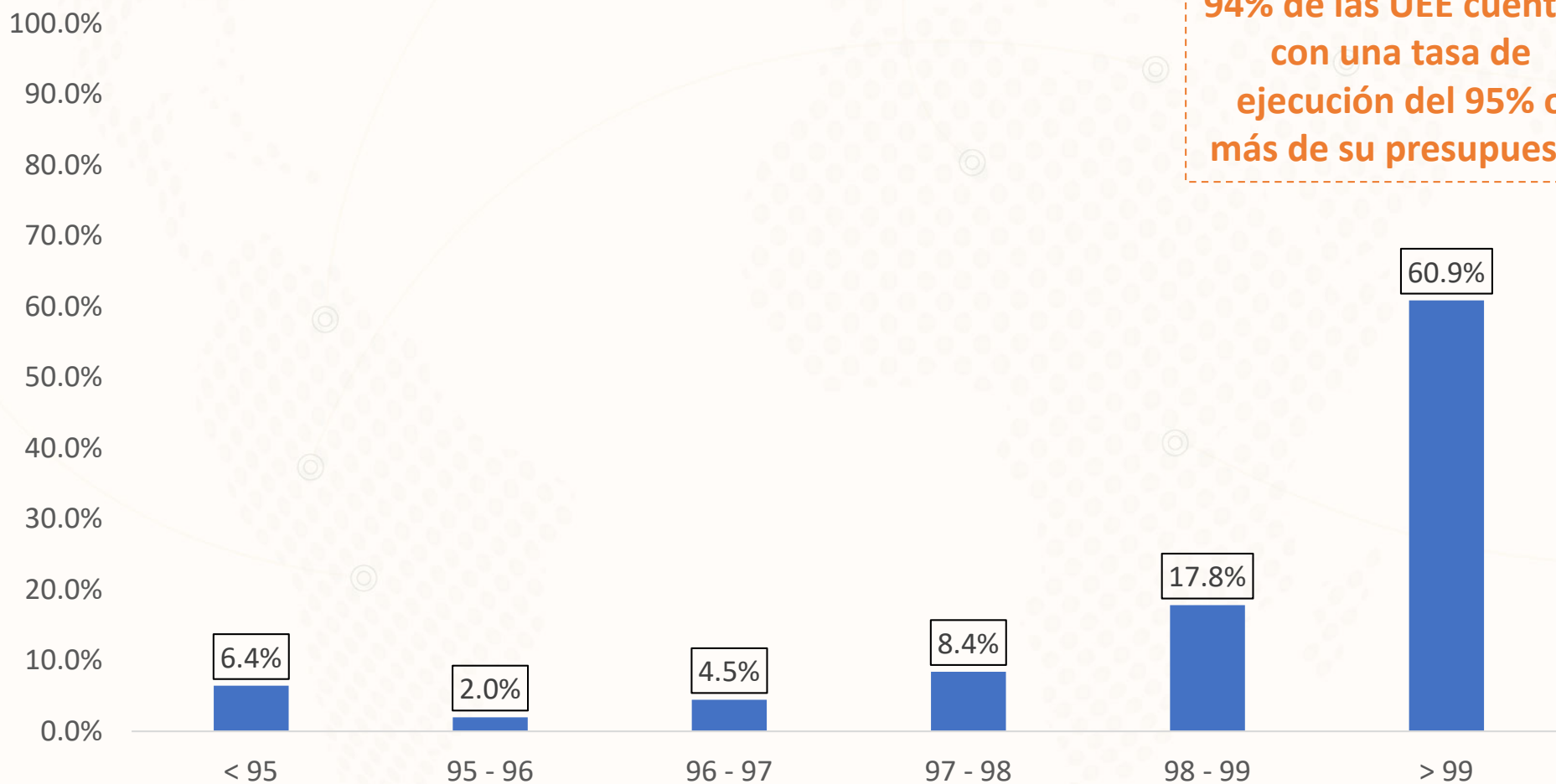
## Distribución del gasto en educación básica por nivel educativo en los GR, 2021



## Ejecución del gasto en educación básica por nivel educativos en los GR, 2021



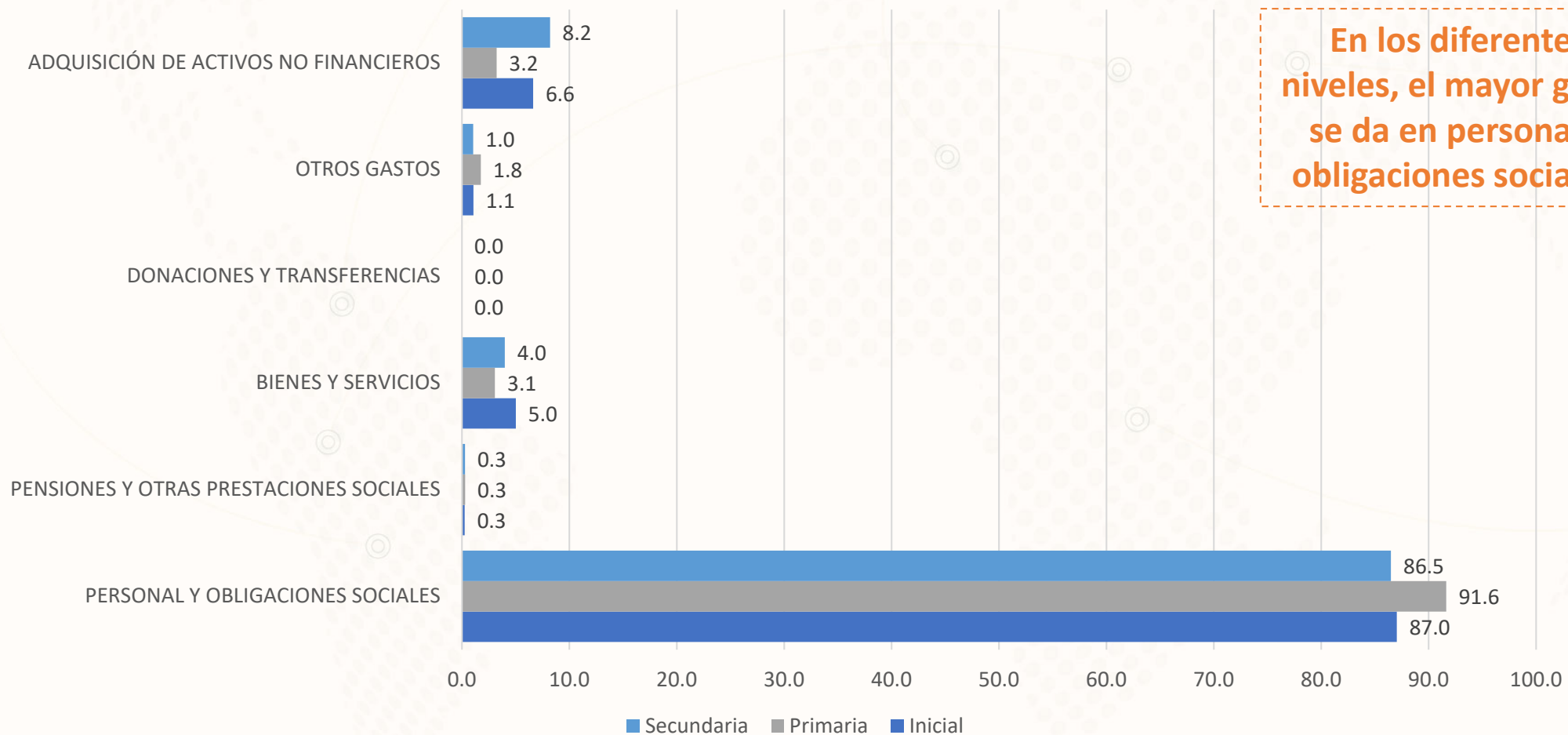
## Porcentaje de UEE de los GR según tasa de ejecución del gasto en educación básica, 2021



94% de las UEE cuentan con una tasa de ejecución del 95% o más de su presupuesto



## Descomposición del gasto de los GR en educación básica por nivel educativo y genérica de gasto, 2021



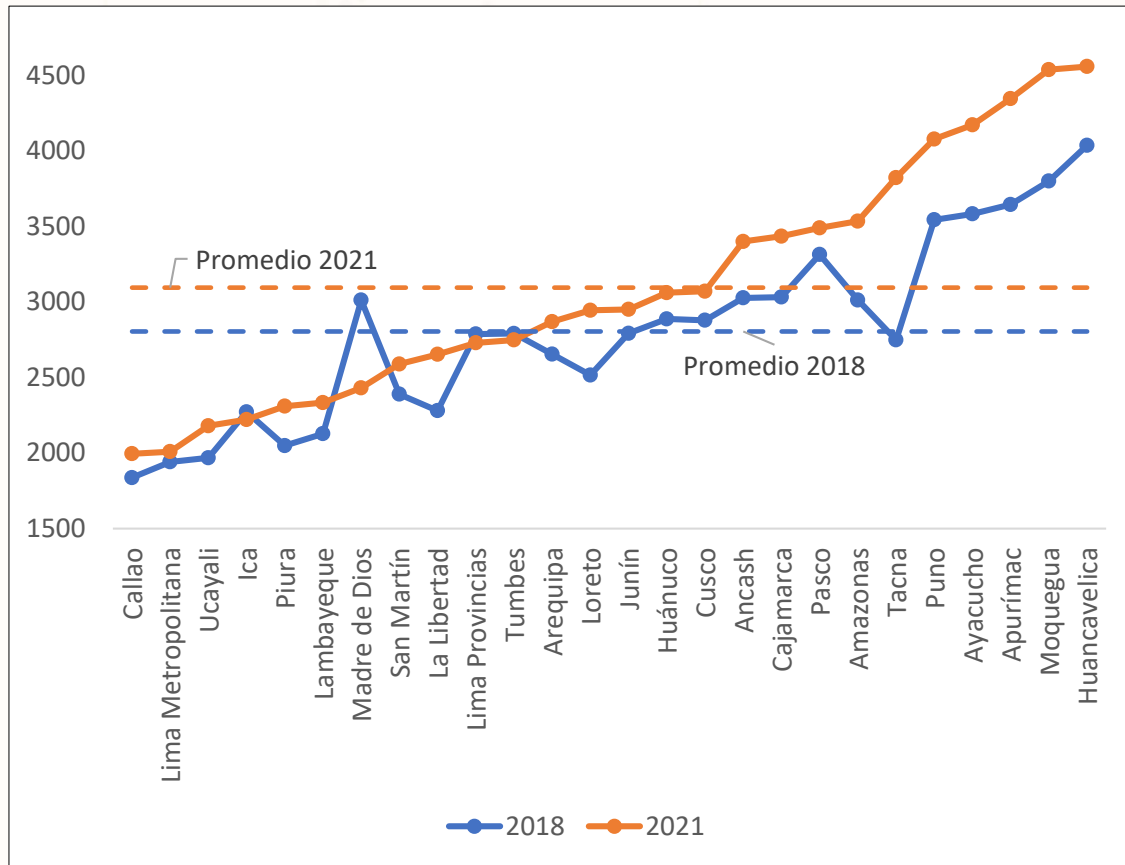
En los diferentes niveles, el mayor gasto se da en personal y obligaciones sociales.



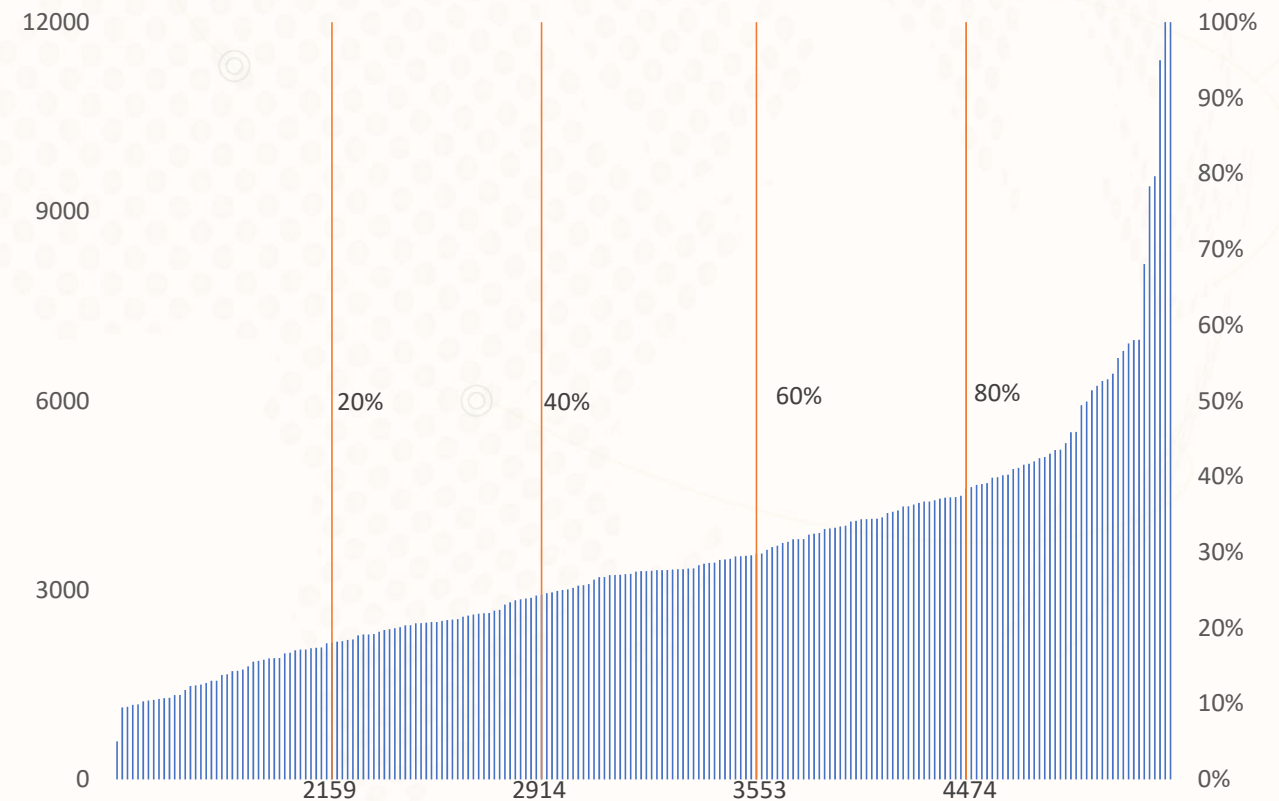




Gasto en educación básica por estudiante de los GR y Lima Metropolitana (soles), 2018 y 2021



Gasto en educación básica por estudiante en las UEE de los GR y Lima Metropolitana, 2021





# Índices de Eficiencia Relativa

## Resultados





## Eficiencia técnica relativa a nivel de GR (2021)

Región	Primaria	Secundaria
Amazonas	0.95	0.73
Ancash	0.76	0.71
Apurímac	0.58	0.59
Arequipa	0.91	0.76
Ayacucho	0.62	0.59
<b>Cajamarca</b>	<b>1.00</b>	<b>1.00</b>
Cusco	0.74	0.77
Huancavelica	0.56	0.50
Huánuco	0.79	0.75
Ica	1.00	1.00
Junín	0.82	1.00
La Libertad	0.91	0.91
Lambayeque	1.00	0.92
<b>Lima Metropolitana</b>	<b>1.00</b>	<b>1.00</b>
Lima Provincias	0.79	0.69
Loreto	0.98	1.00
Madre de Dios	0.82	0.84
Moquegua	0.59	0.54
Pasco	0.78	0.67
<b>Piura</b>	<b>1.00</b>	<b>1.00</b>
<b>Callao</b>	<b>1.00</b>	<b>1.00</b>
Puno	1.00	0.68
San Martín	0.97	1.00
Tacna	0.87	0.83
Tumbes	0.85	0.79
Ucayali	0.93	1.00

## Eficiencia técnica relativa a nivel de UEE (2018-2021)



## Factores discrecionales y no discrecionales asociados con la eficiencia relativa de los GR

Variables	Primaria	Secundaria
PBI <i>per capita</i>	-	n.e.
Porcentaje de población rural	n.e.	-
Número de instituciones educativas	+	+
Número de UGEL	-	-

**Nota:** Se utilizó la técnica de *bootstrapping* para obtener estimaciones robustas de los errores estándar de los coeficientes estimados. La correlación intraclase es significativa e igual 0.43 en primaria y 0.59 en secundaria. Las variables que se incluyeron, pero no fueron significativas son: tasa de analfabetismo, cuenta con especialista para monitoreo, realizó acciones para el fortalecimiento de los docentes, tienen un plan de monitoreo aprobado, y cuenta con plan de evaluación del personal.

## Factores discrecionales y no discrecionales asociados con la eficiencia relativa de las UEE

	Primaria	Secundaria
Tasa de analfabetismo	-	-
PBI <i>per capita</i>	+	n.e.
Porcentaje de población rural	n.e.	-
Realizó acciones de fortalecimiento para docentes	-	n.e.
Número de instituciones educativas	+	+

**Nota:** Se utilizó la técnica de *bootstrapping* para obtener estimaciones robustas de los errores estándar de los coeficientes estimados. La correlación intraclase es significativa e igual 0.73 en primaria y 0.80 en secundaria. Las variables que se incluyeron, pero no fueron significativas son: cuenta con especialista para monitoreo, tiene un plan de monitoreo aprobado, y cuenta con plan de evaluación del personal.



## 4.2. Resultados del Análisis Cualitativo

### Percepciones sobre el funcionamiento de la gestión presupuestal en educación básica

- En términos generales, el presupuesto para educación básica en las UEE se percibe como:
  - Insuficiente, con pedidos de demanda adicional infructuosos.
  - Construido “desde arriba” y no a partir de la atención de necesidades específicas de cada contexto.
  - Determinado por criterios históricos y no por un proceso real de programación.
  - Poco flexible para la atención de contingencias e imprevistos.
  - Excesivamente normado y parametrizado desde el gobierno nacional (normas técnicas del MINEDU).
  - Lado positivo de la parametrización: Minimiza errores, favorece el seguimiento y la rendición de cuentas.
- En particular, se percibe a los CdD como herramienta flexible, relevante y de ayuda a la gestión:
  - Establece metas específicas adaptadas para cada UEE.
  - Los compromisos están asociados con procesos clave para el funcionamiento del servicio educativo.
  - Promueve la organización interna, la coordinación y el diálogo para el logro de objetivos comunes.
  - Permite la discusión y priorización del destino de las transferencias (flexibilidad).
  - Sus recursos hacen las veces de “salvavidas”: cobertura de necesidades urgentes y prioritarias, no financiadas.





## Prácticas y circunstancias que enfrentan las UEE en la formulación y ejecución de presupuesto en educación básica

- En la programación multianual y la formulación presupuestal
  - “Acciones previas” poco frecuentes (balances, evaluaciones o revisiones críticas).
  - Procesos de programación y formulación percibidos como burocráticos, antes que estratégicos.
  - Identificación de brechas y necesidades poco frecuente: No impacta en la asignación presupuestal.
  - En general, pocos espacios de intercambio entre las áreas usuarias (AGP, AGI, OPP).
- En la ejecución presupuestal
  - Se hace seguimiento al avance en la ejecución presupuestal (rendición de cuentas vs. colaboración/mejora).
  - Se prioriza el cumplimiento de la (excesiva) normativa, a fin de evitar sanciones administrativas.
  - Se enfrenta retrasos en las transferencias por causas externas.
  - Algunos “puntos de dolor” identificados: contratación de personal para intervenciones pedagógicas, pago de servicios básicos, pago de pasajes y viáticos.



## Aspectos identificados que podrían estar favoreciendo la eficiencia técnica en las UEE

- Aspectos específicos de las instancias descentralizadas
  - Las capacidades del personal a cargo de las áreas de presupuesto y abastecimiento.
  - Darle algo más de prioridad a la “gestión estratégica” y no solo a la “gestión operativa”.
  - Seguimiento rutinario y sostenido a la ejecución, así como el envío oportuno de alertas a las áreas. Liderazgo y acompañamiento de la DRE. Favorece también la mejor gestión de los saldos, reasignaciones entre UEE.
  - Énfasis en el monitoreo pedagógico a las IEE.
- Aspectos transversales desde el gobierno nacional
  - Acompañamiento del MEF y MINEDU a lo largo del proceso presupuestario.
  - Virtualidad. Mejora de la comunicación entre las UEE y niveles de gobierno.
  - Interoperabilidad de los sistemas de información a pesar de que persistirían discordancias importantes (docentes, administrativos y personal CAS).



## 5. Recomendaciones de política

- Uso más regular de las estimaciones de eficiencia técnica
  - Uso como indicador complementario de desempeño del gasto en instancias descentralizadas (en adición a medidas eficacia en la entrega y calidad de los servicios).
  - Atención a las limitaciones de información: (i) logros educativos en el nivel inicial, y (ii) representatividad de la información de calidad educativa a nivel de UGEL.
- Algunos usos potenciales específicos
  - Creación, fusión o cierre de UEE (ante la persistente ineficiencia, para ganar en especialización geográfica/funcional o en escala de operación).
  - Definición de estrategias de apoyo pertinentes y acciones diferenciadas para la mejora del desempeño, según niveles de eficiencia:
    - Asistencia técnica (focalizada en UEE con ineficiencia persistente).
    - Más flexibilidad en formulación y ejecución del presupuesto (focalizada en UEE con eficiencia persistente).
- Impulso a las herramientas de transferencia del tipo CdD. Priorización y máxima flexibilidad

