

Tarde, mal y nunca: financiando la educación*

Armando Mendoza Nava

Sumilla

No cabe duda de que la inversión en la educación pública es un elemento clave para el desarrollo nacional. Y aunque la necesidad de dedicar mayor financiamiento a la educación ha sido reconocida largamente en instancias como el Acuerdo Nacional, estamos aún lejos de alcanzar los niveles mínimos aceptables de financiamiento para garantizar plenamente el derecho a la educación en el Perú.

Pero el problema del financiamiento de la educación no es únicamente por la falta de recursos. La insuficiente e inadecuada ejecución presupuestal, priorizando rubros de gasto que no se traducen en una mejora de la calidad y cobertura educativa, son también problemas mayores que están aún pendientes de resolución.

Párrafo aparte merece el endémico fenómeno de la corrupción, que cada año genera una gigantesca pérdida de recursos en la educación, así como en todos los otros niveles y sectores del Estado. Es por todo esto que el desafío del financiamiento educativo en el Perú resulta ser un problema complejo y multidimensional, que solo podrá resolverse si la gran inversión va, indispensablemente, acompañada de mejoras en la calidad y en la transparencia del gasto. Hasta que ello no suceda, seguiremos padeciendo de un sistema educativo que no está a la altura de lo que los peruanos y peruanas requerimos y merecemos.

Introducción

Empecemos recordando que el derecho a la educación está consagrado constitucionalmente y que su adecuado y oportuno financiamiento es responsabilidad del Estado, como ente garante de derechos en el Perú, más allá de que con demasiada frecuencia los ciudadanos y ciudadanas comprobemos que este Estado, nuestro Estado, ha fallado en esa obligación.

Ciertamente, las posibilidades de financiamiento para la educación, entre otros rubros claves, han estado y están supeditadas a la disponibilidad de recursos fiscales, los cuales, más allá de episodios de relativa bonanza, se caracterizan por su persistente insuficiencia y precariedad. Así, el desafío de cómo financiar el derecho a una educación de calidad que sea universal y gratuita está aún por resolverse, considerando la realidad de un sistema fiscal con serias limitaciones e insuficiencias. Al respecto, hay abundancia de evidencia y argumentos para sustentar la

* El presente artículo se basa en información y análisis desarrollados mediante una investigación sobre la evolución del financiamiento de la educación pública en años recientes, la cual fue auspiciada por el Grupo Nacional de Presupuesto Público y la Campaña Peruana por el Derecho a la Educación, como parte de sus continuos esfuerzos para promover un mayor y mejor financiamiento de la educación pública en el país.

necesidad de un proceso integral de reforma de la tributación en el Perú, bajo criterios de eficiencia, equidad y transparencia como elementos necesarios para tener una educación debidamente financiada.

Pero también es cierto que el nudo gordiano del adecuado financiamiento para la educación no se resolverá únicamente con mayores recursos, producto de una recaudación fortalecida. La situación actual del sistema educativo público evidencia que contar con mayores recursos es una condición necesaria, pero no suficiente, para mejorar sustantivamente el servicio dado a las y los ciudadanos. El uso oportuno, eficaz y, sobre todo, transparente de los recursos constituye otro desafío que también está pendiente de resolverse. En consecuencia, el financiamiento de la educación debería verse como parte de una agenda mayor de reforma del sector para asegurar que todos los peruanos y peruanas accedan a una educación de calidad, universal y gratuita.

Aún lejos del financiamiento suficiente

El reconocimiento del derecho a la educación en el Perú se corresponde y se enmarca dentro de los postulados establecidos a nivel mundial por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para el desarrollo y prosperidad de todas las personas. Así, la ONU reconoce a la educación como un eje esencial dentro de los llamados Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), planteando que para el 2030 se cumpla la meta de garantizar educación de calidad inclusiva y equitativa, con oportunidades de aprendizaje, para todos y todas¹.

Correspondientemente, el Estado peruano se ha comprometido con el cumplimiento de los ODS para la educación, asumiendo

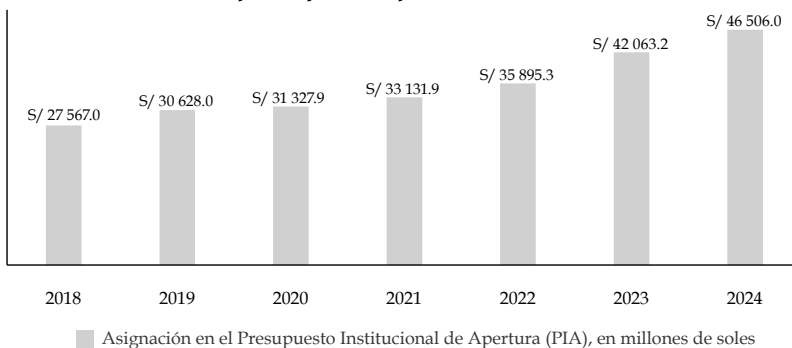
¹ Se refiere al Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) número 4: Educación de calidad. Ver: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef). *17 objetivos por un Perú mejor*. Lima: Unicef, 2020.

metas concretas, tales como elevar la calidad de la oferta educativa, garantizar la equidad en el acceso, cerrar las brechas por grupos socioeconómicos y ámbitos geográficos (urbano, rural), ampliar la capacitación docente, asegurar locales educativos adecuados y debidamente equipados, así como avanzar en áreas claves para la inclusión, como la educación alternativa, la educación bilingüe y el enfoque intercultural.

Esta obligación estatal se ha expresado formalmente en una serie de compromisos y declaraciones que ponen a la educación como una prioridad para las políticas públicas, lo que implica un nivel de financiamiento suficiente y oportuno. Así figura en el artículo número 16 de la Constitución política, en la Política de Estado 12 del Acuerdo Nacional y en la Ley General de Educación (ley n° 28044), especificándose una meta de financiamiento no menor al 6% del Producto Bruto Interno (PBI), lo que para el 2024 sería equivalente a no menos de 60 000 millones.

Ahora bien, revisando la evolución reciente del financiamiento de la educación en el presupuesto público, efectivamente se observa un proceso gradual de crecimiento, al menos en términos nominales. Así, en el proyecto de presupuesto público para el año 2024, a la función Educación le corresponde un total de S/ 46 500 millones como Presupuesto Institucional de Apertura (PIA). Dicho monto representa más de S/ 4400 millones adicionales con respecto al PIA del 2023, equivalente a un incremento del 10.6%, continuando la tendencia creciente de años previos. Cabe destacar que dicho proceso de incremento ha ido en paralelo a la expansión que ha experimentado el presupuesto público en general durante esos mismos años.

Gráfico n° 1
Asignación a la función Educación
en el presupuesto público, 2018-2024

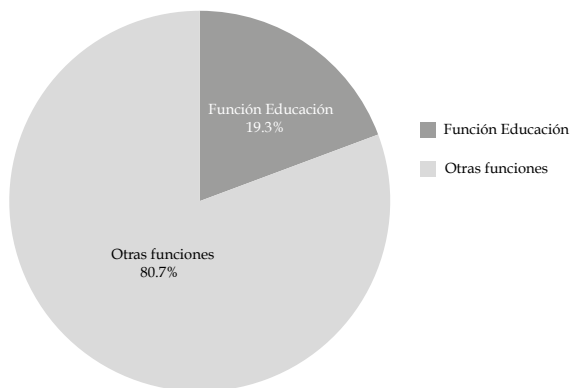


Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

Elaboración propia.

También debe destacarse que a la función Educación le corresponde el primer lugar en el reparto de recursos presupuestales, absorbiendo cerca de una quinta parte. Así, para el 2024 la asignación para Educación equivale al 19.3% del total del presupuesto público. Sin embargo, esta participación, pese a ser aun la mayor, representa una reducción, menor pero real, con respecto al 19.6% registrado el año anterior.

Gráfico n° 2
La función Educación en el presupuesto público 2024



Elaboración propia.

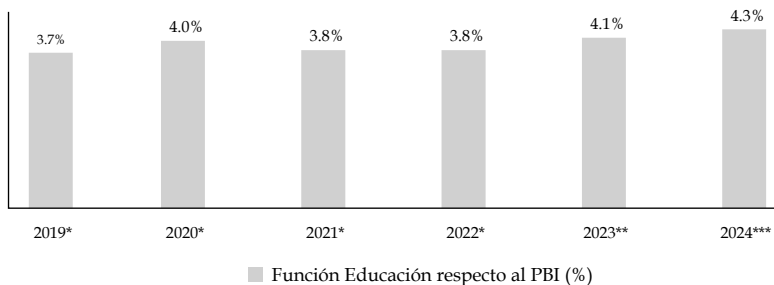
Hay que señalar que, pese al continuo incremento del presupuesto para educación, aún estamos lejos de alcanzar niveles mínimos aceptables de financiamiento. Como se ha mencionado, existe una extensa lista de compromisos formalmente asumidos por el Estado peruano sobre el financiamiento de la educación, en algunos casos de larga data, con objetivos lejos de cumplirse y sin una perspectiva clara de que puedan alcanzarse en un horizonte razonable.

Así, por ejemplo, pese a los más de 20 años transcurridos desde que en el marco del Acuerdo Nacional del 2002 se decidió dedicar al menos el equivalente del 6% del PBI para la educación, los avances han sido limitados y marcados por repetidos estancamientos y retrocesos.

Es así que el financiamiento de la educación ha fluctuado en años recientes en alrededor del 4% del PBI, largamente por debajo de la meta del Acuerdo Nacional. Y aunque para el 2024 la asignación para la educación se elevaría, en principio, hasta 4.4% del PBI, no está claro si este nivel de financiamiento será sostenible a la larga, considerando la desaceleración de la economía que viene

observándose desde fines del 2022 y el subsecuente deterioro de los ingresos fiscales. Por ello, cabe preguntarse si esta expansión presupuestal de la educación para el 2024, más allá de lo positivo que pueda ser, no terminará, como ya sucedió en episodios anteriores, siendo posteriormente revertida.

Gráfico n° 3
Presupuesto para la función Educación respecto al Producto Bruto Interno (PBI), 2019-2024



* Ejecutado al nivel de devengado.

** Preliminar (PIM: Presupuesto Institucional Modificado).

*** Proyectado (PIA).

Fuente: MEF.

Elaboración propia.

Pero, más allá de avances y retrocesos, el financiamiento insuficiente de la educación ha sido la constante en las últimas décadas, con incrementos muy modestos a lo largo del tiempo. Del 2002 al 2023 el aumento en el financiamiento apenas pasó de 3% a 4.1% del PBI, poco más de un 1% adicional en más de 20 años. De continuar este anémico ritmo de crecimiento, la meta del 6% del PBI no sería alcanzada antes del año 2060, es decir, cuatro décadas más de espera.

Comparando los niveles de financiamiento de la educación en el Perú con los estándares internacionales, se comprueba lo considerable de nuestro rezago. Mientras que en el periodo 2010-2018

el Perú destinó a la educación pública en promedio 3.5% del PBI anualmente, entre los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), aquel club de los países ricos y desarrollados al cual aspiramos pertenecer, el promedio fue 5.1% del PBI². Lo cierto es que el Estado peruano, más allá de lo declarativo y lo rimbombante, carece de una política coherente y sostenida para aumentar el financiamiento de la educación.

Asimismo, tiene que considerarse hasta qué punto este crecimiento de recursos para la educación efectivamente se dirige a fortalecer y ampliar la calidad y la cobertura, o si es un mero crecimiento inercial de rubros de gasto ordinario, que no se traduce en mejoras reales. En ese sentido, el crecimiento presupuestal en años recientes se explicaría principalmente por la necesidad de cumplir con los compromisos remunerativos establecidos en el marco de la Carrera Pública Magisterial³.

Crece el presupuesto nominal: ¿qué pasa con el real?

Aunque el financiamiento de la educación ha crecido en los últimos años, cabe indicar que dicho incremento se mide, en principio, en soles corrientes, al valor nominal, sin tomar en cuenta la capacidad adquisitiva de dichos soles. Por ello, una lectura alternativa sería ver cuánto creció la asignación para la educación en términos reales, una vez que se ajusta el incremento nominal incorporando el impacto de la inflación durante el periodo de análisis⁴.

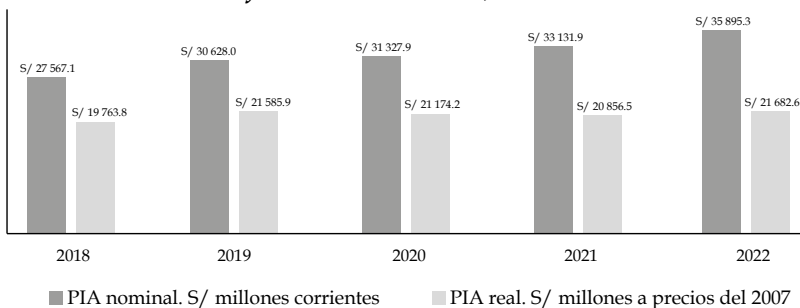
² Portocarrero, Jessica. *Evolución del Gasto Público en Educación en el Perú 2015-2021. Documento de trabajo n° 9*. Lima: Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (Clade), 2023.

³ Consejo Nacional de Educación (CNE). *Perú: Financiamiento público de la educación, 2001-2021*. Lima: CNE, 2022.

⁴ Usando el deflactor implícito del Producto Bruto Interno (PBI) y como base los precios del año 2007.

De esta forma, se observa que del 2018 al 2022 el presupuesto de educación en soles corrientes se amplió sustancialmente, pasando de S/ 27 600 millones a S/ 35 900 millones, un aumento nominal del 30.2%. Sin embargo, al ajustarse dichos montos por el aumento de precios durante ese periodo se encuentra que, en términos reales, el incremento presupuestal habría sido de apenas 9.7%, considerablemente menor con respecto a lo que las meras cifras nominales indican.

Gráfico n° 4
Presupuesto de apertura nominal y real
de la función Educación, 2018-2022



Fuente: MEF.
Elaboración propia.

Así, el incremento nominal observado en el presupuesto para la educación, pese a ser positivo, tiene que atemperarse y contrastarse contra el rebrote de la inflación que sufre la economía peruana del 2021 en adelante, lo que ha reducido sensiblemente el poder adquisitivo medido en soles nominales. En otras palabras, ese mismo deterioro que los peruanos y peruanas venimos experimentando en nuestra capacidad adquisitiva, también se aplica al presupuesto en educación.

Por ello, aunque para el 2024 el presupuesto en educación alcanzará un récord histórico, nominalmente el real impacto de

este incremento dependerá en buena medida de la evolución de los precios de bienes y servicios. De persistir o acelerarse durante el próximo año las presiones inflacionarias, podríamos vernos en una situación en donde buena parte de este incremento del financiamiento termine diluyéndose.

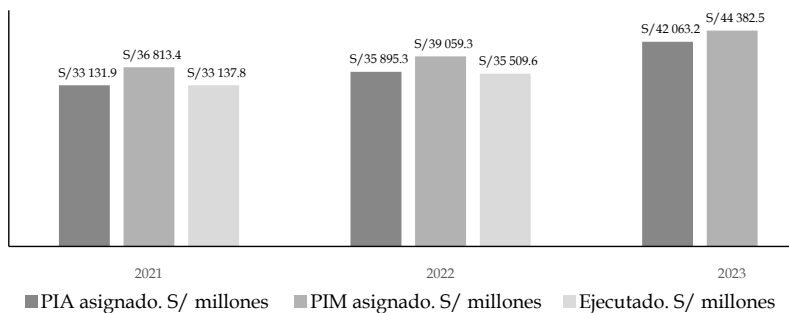
Además, la ejecución inadecuada

Pero la insuficiente asignación de recursos no es el único problema que aqueja al financiamiento de la educación. Además, hay que considerar el problema crónico de la ejecución inadecuada de recursos, que permea a todos los niveles y sectores del aparato estatal. Esta inadecuada ejecución tiene múltiples aristas y dimensiones, lo que cada año se traduce en que parte considerable del presupuesto asignado, por diversas razones, no llega a ser gastado efectiva y oportunamente.

Así, el 2022 parte sustancial del presupuesto para educación quedó sin ejecutarse: un total de S/ 3.5 millones, equivalente al 9.1% del Presupuesto Institucional Modificado (PIM). Con este precedente, cabe preguntarse cuánto del presupuesto del 2023, históricamente el mayor que ha recibido la función Educación, será efectivamente ejecutado, considerando que para mediados de octubre el grado de avance en la ejecución presupuestal apenas superaba el 66.1%⁵.

⁵ Consulta al Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el 11 de octubre del 2023.

Gráfico n° 5
Asignación y ejecución del presupuesto
de la función Educación, 2021-2023



Fuente: MEF.

Elaboración propia.

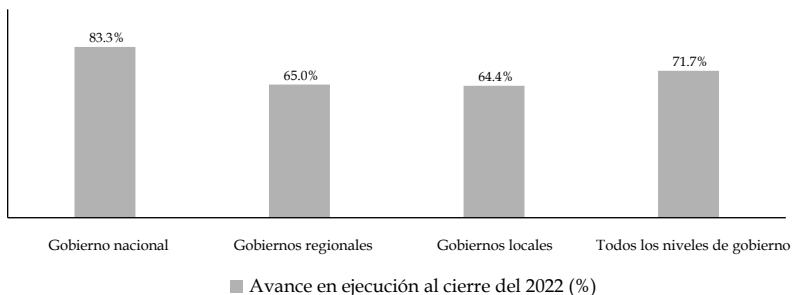
Aunque los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local) son culpables de incapacidad para ejecutar en su totalidad sus respectivos presupuestos, son los gobiernos locales comparativamente los menos efectivos en la ejecución: para mediados de octubre del 2023 apenas tenían un 43.6% de avance de ejecución presupuestal.

El gobierno nacional, por su parte, tampoco destaca por su buena gestión, con escasamente 59.8% de avance a octubre del 2023. Los gobiernos regionales son, en términos relativos, quienes mayor avance mostraban, con un 73.5%, lo que se explica en buena medida porque parte significativa de su presupuesto para educación corresponde al pago de planillas y obligaciones sociales, es decir, gasto que se ejecuta rutinariamente.

Este problema de la subejecución es particularmente grave en el caso del gasto de inversión, dirigido a ampliar y mejorar la infraestructura y el equipamiento educativo. El 2022, por ejemplo, apenas se ejecutó el 71.7% del presupuesto de inversión en educación, quedando pendientes cerca de S/ 3000 millones,

siendo que en varias regiones solo se logró ejecutar 50% o menos de lo asignado para este rubro.

Gráfico n° 6
Ejecución del gasto en inversión de la función Educación, 2022



Fuente: MEF.

Elaboración propia.

Para el 2023, el presupuesto para inversión educativa alcanza los S/ 11 000 millones. Pero esta considerable asignación tiene que contrapesarse con la realidad de un Estado que ejecuta tarde, mal y nunca. Así, para mediados de agosto apenas se ha logrado ejecutar el 45.5% de dicho presupuesto a nivel nacional. De mantenerse esta tendencia, en diciembre cerraremos otro año en que no se ejecuta el total de la inversión para educación.

Estos montos que quedan pendientes de ejecución no son simplemente una cuestión contable, sino que representan oportunidades perdidas para ampliar y mejorar el acceso a la educación de miles de personas. Aun así, hay que considerar que incluso con una ejecución al 100% de la inversión, se está aún muy lejos de lo que se requiere para cerrar en un horizonte razonable las enormes brechas existentes en equipamiento e infraestructura. Tan solo la brecha en infraestructura está estimada en más de S/ 111 000 millones, con 70.1% de locales escolares que requieren

rehabilitación y reparación⁶. A la luz de estas enormes necesidades, el incremento en la inversión para educación en los últimos años es claramente insuficiente.

Pero el desafío que plantea la ejecución presupuestal no es solo cuantitativo, sino también cualitativo. No se trata únicamente de gastar más a secas, sino de gastar bien y con sentido. El problema es que existen serias dificultades al respecto, con una gestión presupuestal que no siempre se maneja de forma responsable y transparente.

Los déficits persistentes

Es indudable que la educación pública presenta extensas carencias en una diversidad de categorías: personal, materiales, equipos e infraestructura, por lo que la mejora de la educación en el país requiere de una aproximación realista sobre las múltiples necesidades y las disponibilidades de recursos, así como sobre las posibilidades de cerrar los déficits del financiamiento, para lo que ya existen una serie de estimados que dan una buena idea de la enorme tarea pendiente.

Con relación al compromiso de dedicar el equivalente del 6% del PBI para educación, se mantiene un déficit considerable, que en el 2024 estará en alrededor del 2% del PBI, lo que representaría una brecha de más de S/ 20 000 millones en el financiamiento. Para poder cerrar dicha brecha tendría que ampliarse en un 50% el actual presupuesto en la función Educación, lo que ciertamente no es posible al presente, considerando las estrecheces de la caja fiscal.

Otro método alternativo para estimar el déficit de financiamiento en educación es a partir del gasto *per cápita* por alumno/alumna. Estableciendo los niveles de gasto *per cápita* para la educación

⁶ Portocarrero, Jessica. *Evolución del Gasto Público en Educación en el Perú 2015-2021*. Documento de trabajo n° 9. Lima: Clade, 2023.

primaria, secundaria y superior, y contrastándolo contra los promedios de gasto en educación de los países miembros de la OCDE, es posible determinar las brechas en cada nivel educativo, tanto por alumno/alumna como por el universo del alumnado⁷. Así se ha estimado que al 2021 la brecha total en el financiamiento de educación ascendía a S/ 218 000 millones.

Igualmente se puede tener una aproximación al déficit del financiamiento en educación medido por el nivel de acceso, estimando lo que demandaría incorporar a todas aquellas personas que están en edad de estudiar, pero que se ven imposibilitadas de hacerlo por motivos económicos u otros. Se calcula que esta población imposibilitada de estudiar asciende a 3.7 millones de personas, estimándose que para alcanzar una cobertura del 100% de dicha población se requeriría invertir más de S/ 22 000 millones.

Finalmente, hay que señalar la brecha de infraestructura, de particular importancia considerando que la enorme mayoría de locales escolares están en urgente necesidad de reparación y rehabilitación y, en algunos casos, de reemplazo. En ese sentido, el Plan Nacional de Infraestructura Educativa al 2025 ha estimado que se requerirá no menos de S/ 100 000 millones para poder cerrar dicha brecha⁸.

Y no olvidemos la corrupción

Además de los problemas de la asignación insuficiente y de la ejecución deficiente que afectan a la función Educación, existe otro problema igual o incluso más dañino: la corrupción en el manejo de los recursos, fenómeno que también impregna al Estado en todos sus niveles. Lamentablemente, tanto en la educación como

⁷ Portocarrero, Jessica. *Evolución del Gasto Público en Educación en el Perú 2015-2021*. Documento de trabajo n° 9. Lima: Clade, 2023.

⁸ Incluyendo inversión en infraestructura educativa, mobiliario y equipamiento para la infraestructura existente, así como mantenimiento y sostenibilidad.

en otros muchos sectores, abundan los episodios de incompetencia y corrupción en la gestión de los recursos públicos.

Acorde a la Contraloría General de la República, en el sector Educación se estarían perdiendo dos de cada diez soles asignados en el presupuesto debido a prácticas de corrupción. En el 2021 ello habría equivalido a más de S/ 7000 millones en pérdidas, contando gobierno nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales⁹. En particular, se ha identificado al Programa Nacional de Infraestructura Educativa y al Programa Nacional de Dotación de Materiales Educativos como nodos críticos en donde se concentra más de la mitad de las pérdidas por corrupción.

Esta monumental pérdida de recursos representa no solo un costo financiero considerable para el Estado, sino que también conlleva un enorme costo social, al recortar y negar a miles de peruanos y peruanas la posibilidad de una mejor educación. Así, se ha estimado que, únicamente con los fondos perdidos en un año debido a la corrupción, se podría escolarizar a más de 90 000 nuevos alumnos y alumnas de primaria.

Con una mirada política, debe reconocerse que la corrupción se convierte en un factor que de alguna manera desalienta los esfuerzos por un mayor financiamiento para la educación. En una situación de insuficiente presupuesto, donde cada sol debería gastarse de la forma más efectiva y transparente posible, las evidencias y argumentos en pro de ampliar recursos pueden verse debilitados ante la opinión pública y los actores políticos por cada caso que surge de mal uso de recursos, de negociación de prebendas y de tráfico de influencias en la educación pública.

⁹ Subgerencia del Observatorio Anticorrupción de la Contraloría General de la República (CGR). *Incidencia de la corrupción e inconducta funcional, 2021. Documento de investigación*. Lima: CGR, 2022.

El desafío de la recuperación

Al considerar la situación actual de la educación en el Perú y sus problemas en los últimos años, no puede obviarse el impacto negativo de la pandemia de COVID-19, cuando en el marco de la paralización generalizada de actividades y el aislamiento social forzoso, la marcha del sistema educativo se vio drásticamente afectada. Aunque la crisis sanitaria ha remitido, las secuelas económicas y sociales han persistido, agravadas además por nuevos fenómenos adversos dentro y fuera del país, lo que ha configurado un escenario complicado para la educación.

Pese a los esfuerzos hechos en su momento para compensar la suspensión de la educación presencial, reemplazándola por las clases virtuales, la pandemia de COVID-19 significó un retroceso en el acceso, afectando en particular a aquellos sectores que ya sufrían de deficiencias de este tipo. Las profundas falencias del sistema educativo nacional, de larga data, no pudieron compensarse en el contexto de la crisis y, más bien, se agravaron, afectando la instrucción de millones de peruanos y peruanas.

La experiencia peruana no es diferente a lo observado a nivel mundial. Las entidades internacionales han señalado que durante la pandemia de COVID-19 se dio un retroceso considerable en la formación del capital humano, perjudicándose la preparación escolar y el desarrollo emocional de niños, niñas, adolescentes y jóvenes¹⁰. Ante el cierre de la educación presencial y su reemplazo por un sistema a distancia, que en el Perú funcionó con serias deficiencias, el proceso de aprendizaje de las/los educandos frecuentemente se estancó o incluso se revirtió. Así, se alerta ahora del riesgo de una «generación perdida» de personas que, debido a las brechas y vacíos en su formación, sufrirán de conocimientos, capacidades y habilidades disminuidas de forma permanente.

¹⁰ Banco Mundial (BM). *Dos años después. Salvando a una generación*. Washington D.C.: BM, 2022.

La información disponible evidencia el retroceso que se experimentó en el logro educativo a nivel nacional debido a la pandemia de COVID-19 y a sus secuelas. Así, del 2019 al 2022, nuestros estudiantes registraron una caída en sus niveles de aprendizaje en la mayoría de los grados y rubros evaluados¹¹. Más aún, la inequidad en la educación habría crecido, ampliándose la brecha en el logro educativo entre estudiantes de educación privada y pública, así como entre estudiantes en el ámbito urbano y rural.

En suma: se requieren más recursos, pero también gastar mejor

Como se ha señalado, el presupuesto para la función Educación se ha venido incrementando en años recientes y para el 2024 se logrará un récord histórico. Pero, más allá de lo positivo de esta ampliación presupuestal, es necesario recordar que aún se está lejos de alcanzar niveles aceptables, acorde a los compromisos asumidos por el Estado peruano. De igual manera, hay que recalcar las serias dificultades que existen para otorgar y ejecutar las asignaciones para educación con equidad y transparencia.

Asimismo, hay que señalar la incertidumbre sobre la capacidad de las finanzas públicas para seguir incrementando el presupuesto de educación en el futuro, o incluso su capacidad para mantener los actuales niveles. Como se ha mencionado, alcanzar la meta del Acuerdo Nacional de financiamiento para educación requeriría un estimado de S/ 20 000 millones adicionales en el presupuesto anual. Al presente, no existe capacidad en las arcas estatales para cubrir tan enorme requerimiento y difícilmente existirá en tanto no se asuma una agenda de reforma estructural del sistema tributario.

¹¹ Ministerio de Educación (Minedu). *Reporte técnico de la Evaluación Muestral de Estudiantes 2022*. Lima: Minedu, 2023.

Considerando las presiones que se vienen acumulando sobre las cuentas públicas, tanto por el lado de mayores demandas como por el lado del estancamiento de los ingresos, es válido preguntarse cuáles son los límites de la capacidad estatal para solventar mayor gasto en educación y en otros rubros. En un escenario de desaceleración económica y considerando las limitaciones existentes en el plano fiscal, existe la posibilidad de que, en el futuro cercano, ante el desbalance entre el ingreso y el gasto público, entremos en un periodo forzoso de austeridad, según ya ha sido alertado¹². En ese caso, la educación podría terminar siendo uno de los sectores que tenga que asumir el costo del ajuste.

Así, no hay mucho espacio para el optimismo en relación a una expansión significativa del presupuesto para la función Educación, más allá de lo ya alcanzado. Además, hay que considerar que buena parte de las ampliaciones presupuestales recientes se han dirigido básicamente a cubrir rubros como incrementos remunerativos ya pactados con el magisterio, o al pago de compensaciones judicializadas. Al respecto, un par de ejemplos recientes ilustran como mayor gasto, por sí solo, no necesariamente se traducirá en mayor cobertura o mayor calidad de la educación pública.

El primer ejemplo es la iniciativa legal aprobada a mediados del 2022 que reconoce el pago a las y los docentes de un bono por preparación de clases¹³. Más allá de la legitimidad y legalidad que fundamente dicho bono, hay preguntas validas sobre su efectividad y su financiamiento que no se han respondido. ¿Cuál será el impacto esperado del bono sobre la calidad docente?, ¿el bono, al ser un derecho adquirido, no está sujeto a condiciones o resultados? Más aún, ¿cómo se financiarán los aproximadamente

¹² Consejo Fiscal. *Marco Macroeconómico Multianual 2024-2027*. Lima: MEF, 2023.

¹³ La norma establece que docentes, activos, cesantes y contratados perciban bonificaciones según lo que señala la Ley del Profesorado, sin necesidad de sentencia judicial.

S/ 42 000 millones de soles que se estima se requerirán en los próximos años para pagar el bono?¹⁴.

El segundo ejemplo es la aprobación por el Congreso, a mediados del 2023, de una norma que viabiliza el nombramiento automático de miles de docentes sin necesidad de cumplir con los requerimientos de titulación y evaluación, en otra muestra de cómo la educación se convierte en rehén de maniobras políticas¹⁵. Pese a la opinión contraria del mismo Ministerio de Educación, de la Comisión Nacional de Educación y de la Autoridad Nacional del Servicio Civil, se aprobó esta medida, que no solo tendrá un considerable costo fiscal, sino que también va flagrantemente en contra de la Ley de Reforma Magisterial, trayéndose abajo los ya menguados esfuerzos para establecer una carrera docente basada en el mérito.

En suma, desde una perspectiva crítica se tiene que reconocer que la educación en el Perú no es ajena a la politización y al proselitismo, y que ello también puede reflejarse en la orientación de sus recursos. Puede darse el caso de que un mayor financiamiento termine siendo resultado no de acuerdos para mejorar la educación, sino meramente respuestas inmediatistas a presiones y maniobras de índole política o gremial, que finalmente no se trasladan a un mejor desempeño. Más presupuesto, sin orientación estratégica ni compromisos concretos, termina siendo solo eso, más presupuesto.

La presencia de prácticas clientelistas y de politización en el manejo de la educación refleja una situación de crisis, la que demanda reformas en una multitud de temas críticos: fortalecer los mecanismos de control financiero, redefinir las relaciones entre las autoridades y los gremios magisteriales, promover y defender los

¹⁴ Acorde al Consejo Fiscal, la medida legal que autoriza el pago automático del bono a docentes nombrados, contratados y cesantes, según lo establecido por la Ley del Profesorado, alcanzaría a un estimado de 400 000 docentes.

¹⁵ Dicha norma fue aprobada a inicios de setiembre del 2023, autorizando que reingresen a la carrera pública magisterial un estimado de 14 000 docentes que no han sido evaluados.

mecanismos para mejorar la calidad de la educación, los procesos de acreditación y capacitación docente, etc. La lista de reformas es extensa y, ciertamente, no fácilmente realizable.

¿Qué se puede hacer entonces? Ciertamente el desafío de mejorar la educación pública tiene múltiples dimensiones y una de ellas es aumentar su financiamiento. Pero el incremento de recursos para la educación no debería ser un ejercicio ciego, sino más bien la expresión de un consenso y un compromiso de todos los sectores relevantes, para que los mayores recursos para la educación estén orientados a mejorar la calidad y la cobertura, con metas concretas y verificables.

En realidad, ya existe un marco para establecer y desarrollar dichos compromisos, tanto en su formulación como en su verificación: el Acuerdo Nacional. Este, más allá de su debilidad institucional, es el espacio en donde se planteó el compromiso original de mayor gasto en educación. Por ello, puede ser nuevamente la punta de lanza para un compromiso renovado que enlace el mayor financiamiento y la mejora de la educación pública.

En esa misma línea, entidades como el Consejo Nacional de Educación han sistemáticamente formulado y difundido una agenda posible para mejorar la educación en el país, expresada en documentos como el Proyecto Educativo Nacional, que propone criterios para determinar el presupuesto para la educación en base a la identificación de los costos de atención de las necesidades educativas, así como asignar el financiamiento público priorizando los grupos más vulnerables y el cierre de las brechas existentes¹⁶. Similarmente, desde las organizaciones de la sociedad civil, como el Foro Educativo, la Campaña Peruana por el Derecho a la Educación o el Grupo Nacional de Presupuesto Público, también se ha generado un conjunto de propuestas para financiar una mejor educación.

¹⁶ CNE. *Proyecto Educativo Nacional al 2036*. Lima: CNE, 2020.

Estos y otros espacios y organizaciones pueden proveer la oportunidad para consensuar un plan de financiamiento de la educación, el cual debe basarse en la realidad, en lo que es posible, para que una educación pública con más recursos sea viable y sostenible. Parte fundamental de este acuerdo tiene que ser el establecer compromisos para el uso eficaz de los mayores recursos, vinculado a metas e indicadores de mejora de la calidad educativa, de cierre de brechas, de avance en equidad, entre otros elementos claves.

Finalmente, este plan de financiamiento tiene que incluir necesariamente un componente enfocado en la lucha anticorrupción. Frente a la realidad de un Estado donde la corrupción campea por doquier, es claro que la mera demanda por mayor presupuesto para la educación puede resultar, lastimosamente, un ejercicio fútil y de precaria legitimidad. Sin mejores mecanismos de control para el correcto uso de recursos, se corre el riesgo de desnaturalizar un esfuerzo noble

La lucha contra la corrupción es un proceso lento y trabajoso, con un escenario crecientemente desalentador ante el evidente avance de mafias y carteles, que se apropian de porciones de las estructuras y recursos públicos para su beneficio. Sin embargo, es una lucha en la que los bloques de funcionarias y funcionarios estatales honestos que persisten y los sectores movilizados de la ciudadanía no pueden ni deben claudicar. La ampliación del financiamiento para la educación, para que sea legítima, tiene que acompañarse obligatoriamente con acciones concretas para una mayor transparencia y eficiencia en la gestión, fortaleciendo el control institucional y ciudadano, así como la rendición de cuentas.