PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

Seguimiento y evaluación de la ejecución presupuestal de los recursos asignados a las Escuelas Superiores de Formación Artística (ESFA) de gestión pública de Lima Metropolitana durante el 2022

Trabajo de Suficiencia Profesional para obtener el título profesional de Licenciada en Economía presentado por:

Lombardi Murillo, María Fernanda

Asesor:

Leyva Zegarra, Janneth Zonia

Lima, 2024

Informe de Similitud

Yo, *Leyva Zegarra, Janneth Zonia*, docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) de la tesis/el trabajo de investigación titulado *Seguimiento y evaluación de la ejecución presupuestal de los recursos asignados a las Escuelas Superiores de Formación Artística (ESFA) de gestión pública de Lima Metropolitana durante el 2022* del/de la autor (a)/ de los(as) autores(as) *Lombardi Murillo, Maria Fernanda* dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 22%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 23/08/2024.
- He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis o Trabajo de Suficiencia Profesional, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha: Lima, 27 de agosto del 2024

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: *Leyva Zegarra, Janneth Zonia*	
DNI: 45045389	Firma
ORCID: 0000-0002-1480-4558	

Resumen

El presente documento se enmarca en la experiencia profesional adquirida como analista económico en la Coordinación de Educación Superior No Universitaria de la Unidad de Planificación y Presupuesto (UPP) del Ministerio de Educación (MINEDU). La UPP se constituye como la unidad orgánica responsable de conducir los procesos de planeamiento y presupuesto del MINEDU, siendo necesario destacar su labor de seguimiento, evaluación y control de la ejecución de los recursos presupuestales asociados a las intervenciones del antes mencionado Ministerio.

El desarrollo del informe se circunscribe, específicamente, al análisis en torno a la labor de seguimiento y evaluación de la ejecución presupuestal de los recursos asignados a las Escuelas Superiores de Formación Artística (ESFA) de gestión pública de Lima Metropolitana, durante el año 2022. Destacan como principales conclusiones i) la deficiente gestión presupuestaria por parte de las ESFA a raíz de la inexistencia de una fórmula legal que las regule y ii) el limitado margen de evaluación de las intervenciones presupuestales de las que forman parte, producto de la escasez de información.

Palabras clave: Presupuesto Público, modificaciones presupuestarias, demandas adicionales, fallas de mercado, fallas de Estado.

Índice de Contenidos

Introducción 1
1. Marco de Referencia 2
1.1. Contexto Profesional 2
1.2. Marco Normativo 3
1.3. Marco Teórico 5
2. Sistematización de la Experiencia Laboral 8
2.1. Sobre la evaluación y atención de solicitudes de modificaciones presupuestarias en el Nivel Funcional Programático 9
2.1.1. Sobre las Notas Modificatorias Tipo 003 10
2.1.2. Sobre las Notas Modificatorias Tipo 004 12
2.2. Sobre la evaluación, desde la perspectiva presupuestal, del mecanismo denominado “Compromisos de Desempeño ESFA” (Edición 2022) 14
Conclusiones 17
Referencias Bibliográficas 19

Índice de Gráficos

Gráfico 1. Comportamiento del ajuste entre educación y trabajo a nivel de los egresados de las ESFA a nivel nacional, durante el periodo 2017 – 2021.....16

Introducción

El presente documento tiene por objetivo sistematizar la experiencia profesional adquirida como analista económico en la Coordinación de Educación Superior no Universitaria de la Unidad de Planificación y Presupuesto (UPP) del Ministerio de Educación (MINEDU). Específicamente, el análisis se centra en las acciones realizadas como parte del seguimiento y evaluación de la ejecución del presupuesto de las Escuelas Superiores de Formación Artística (ESFA) de gestión pública de Lima Metropolitana, durante el año 2022. Para dicho fin, se revisan y establecen argumentos en torno a las acciones de evaluación y atención de solicitudes de modificación del presupuesto que se les fue asignado a las ESFA para el antes mencionado año; así como también, sobre la evaluación de la sexta edición del incentivo presupuestario denominado “Compromisos de Desempeño ESFA”.

Bajo el entendido de que los recursos son escasos y las necesidades infinitas, el análisis que el presente informe pretende desarrollar cobra relevancia en tanto es importante verificar que el presupuesto público asignado esté cumpliendo con el objetivo de proveer bienes y servicios de calidad que permitan el cierre de brechas que afectan a la población en su conjunto.

Así, el documento se organiza de la forma siguiente. La primera sección contiene el marco de referencia que servirá de guía para el análisis y la reflexión de la experiencia profesional objeto de sistematización. Este incluye i) la descripción del contexto profesional en el cual fue adquirida la antes mencionada experiencia, ii) el marco normativo vinculado al Presupuesto Público; y iii) conceptos de la teoría económica asociados a la justificación de la intervención estatal en términos de fracasos del mercado, y las fallas del Estado.

La segunda sección por su parte se centra en la descripción de la experiencia profesional adquirida, y la reflexión de la misma a partir del marco teórico identificado.

Finalmente, se exponen las principales conclusiones obtenidas tras la reflexión crítica antes realizada. Entre estas destacan i) la deficiente gestión presupuestaria por parte de las ESFA a raíz de la inexistencia de una fórmula legal que las regule y ii) el limitado margen de evaluación de las intervenciones presupuestales de las que forman parte, producto de la escasez de información.

1. Marco de Referencia

1.1. Contexto Profesional

En la búsqueda de satisfacer las necesidades de sus ciudadanos, el Estado Peruano tiene a su cargo la provisión de los servicios públicos y el garantizar la calidad de los mismos. En ese marco, el Presupuesto Público cobra relevancia en tanto se constituye como el instrumento de gestión con el que cuenta el Estado para cumplir los objetivos antes mencionados de manera equitativa, eficiente y eficaz.

La normativa nacional vigente se refiere al Presupuesto Público como "la expresión cuantificada, conjunta y sistémica de los gastos a atender durante el año fiscal, por cada una de las Entidades del Sector Público y refleja los ingresos que financian dichos gastos"[1]. Para su uso adecuado, dicho instrumento requiere de la existencia de un sistema que organice los principios, procesos, normas, procedimientos y técnicas vinculados al Proceso Presupuestario de las antes mencionadas Entidades Públicas. Así, en el Perú, este se define como el Sistema Nacional de Presupuesto Público, y forma parte del gran cuerpo de la Administración Financiera del Sector Público[2].

El Sistema Nacional de Presupuesto Público está integrado por la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) – que a su vez se define como el ente rector del sistema –; y por las Oficinas de Presupuesto (o las que hagan sus veces) de todas las Entidades Públicas que administran recursos públicos (Ministerio de Economía y Finanzas, 2011, p. 5).

En particular, desde el Ministerio de Educación (MINEDU), la Oficina de Planificación Estratégica y Presupuesto (OPEP) se constituye como la responsable de, entre otros, orientar y evaluar el proceso de planificación y presupuesto del Ministerio; siendo que, para dicho fin, cuenta dentro de su estructura orgánica con la Unidad de Planificación y Presupuesto (UPP).

---

[1] Artículo 8 de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.
Artículo 13 del Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.

[2] La Administración Financiera del Sector Público está conformada por i) el Sistema Nacional de Presupuesto Público, ii) el Sistema Nacional de Tesorería, iii) el Sistema de Endeudamiento Público, iv) el Sistema Nacional de Contabilidad, v) el Sistema Nacional de Abastecimiento, vi) el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones y vii) la Gestión Fiscal de los Recursos Humanos (Decreto Legislativo N° 1436, Decreto Legislativo Marco de la Administración Financiera del Sector Público, 2018, Artículo 6).

La UPP, en su calidad de unidad orgánica, tiene a su cargo la conducción de los procesos de planeamiento y presupuesto del MINEDU, y, dentro de sus funciones destacan el análisis, la evaluación, estimación y propuesta de prioridad de atención de las demandas de recursos presupuestales; así como también, el seguimiento, evaluación y control de la ejecución presupuestaria de las intervenciones de la institución (Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del MINEDU, 2015, Artículo 30).

Ahora bien, los párrafos que siguen a continuación tendrán por objeto ahondar en los conceptos normativos necesarios para la comprensión de la experiencia profesional a ser sistematizada, los mismos que se vinculan con el contexto antes expuesto.

1.2. Marco Normativo

De acuerdo con la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, el Proceso Presupuestario se organiza sobre la base del criterio de estabilidad – en términos de sostenibilidad de las finanzas públicas –; y se rige al cumplimiento de las reglas y metas fiscales definidas en el Marco Macroeconómico Multianual. Dicho proceso involucra la participación de las Entidades Públicas pertenecientes a los niveles de Gobierno Nacional, Regional y Local; entre las que se ubican los denominados Pliegos presupuestarios, quienes reciben dicho título en tanto cuentan con un crédito presupuestario aprobado en la Ley de Presupuesto del Sector Público. A su vez, corresponde hacer referencia a las Unidades Ejecutoras, las que, tal y como las define el Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto, conforman el nivel operativo de los referidos Pliegos y se encargan de administrar los ingresos y gastos públicos.

En esa misma línea, el antes mencionado Decreto Legislativo N° 1440 establece que el Proceso Presupuestario comprende las siguientes cinco fases: i) la Programación Multianual, ii) la Formulación, iii) la Aprobación, iv) la Ejecución y v) la Evaluación Presupuestaria. En particular, es en la fase de Programación Multianual en la que se realiza la estimación de la Asignación Presupuestaria Multianual (APM) de los tres años consecutivos, la misma que se define como el límite máximo de créditos presupuestarios que le corresponde a cada entidad que se constituye como un Pliego presupuestario. Esta asignación es calculada por el MEF y toma en consideración los ingresos que se tienen previstos recaudar o percibir, las reglas

fiscales aprobadas, las prioridades de política, y otros criterios dentro de los que se incluyen la eficacia, efectividad y calidad de los servicios proporcionados por las entidades (Directiva de Programación Multianual Presupuestaria y Formulación Presupuestaria, 2024, Artículo 2).

Por su parte, en la fase de Formulación, corresponde que los Pliegos presupuestarios desagreguen (o distribuyan) la APM del primer año considerando las clasificaciones presupuestales establecidas (entendidas como el ordenamiento de los recursos en función a la naturaleza de los mismos); y de conformidad con las prioridades de resultados de política nacional. Es durante esta fase que los Pliegos deben priorizar los recursos destinados para los gastos de carácter permanente (por ejemplo, planilla de personal), gastos para la operatividad de las instituciones (se incluye aquellos asociados a los servicios básicos, mantenimiento, entre otros relacionados), y para las obligaciones reconocidas de acuerdo con la normatividad vigente (Decreto Legislativo N° 1440, 2018, Artículo 27).

Ahora bien, siendo la Ley de Presupuesto Anual del Sector Público el dispositivo legal que resulta de las dos primeras fases del referido Proceso Presupuestario (y que conforma la fase de Aprobación), el Decreto Legislativo N°1440 define la fase de Ejecución como aquella en la que se perciben los ingresos públicos y se atienden las obligaciones de gasto de acuerdo a los créditos presupuestarios aprobados en la mencionada Ley de Presupuesto; y tiene por vigencia el periodo que va desde el 1 de enero hasta el 31 de diciembre de cada año.

Durante la fase de Ejecución, las Entidades Públicas, con cargo a los créditos presupuestarios que se les fueron aprobados, pueden contraer obligaciones derivadas de adquisiciones de obras, servicios y demás prestaciones o gastos en general que se realicen dentro del Año Fiscal; con la salvedad de que dichos recursos se orienten, exclusivamente, a los fines para los que fueron autorizados (Decreto Legislativo N° 1440, 2018, Artículo 34). Sin perjuicio de ello, las modificaciones de los montos y finalidades de los créditos presupuestarios se encuentran permitidas, siempre que éstas se realicen dentro de los límites establecidos y se enmarquen en las pautas que se disponen en el Subcapítulo III “Modificaciones presupuestarias” del Decreto Legislativo N° 1440 u otras que se establezcan mediante fórmula legal expresa.

De manera análoga a las líneas antes expuestas, la sección a continuación establecerá los argumentos teóricos que guiarán el análisis y la reflexión de la experiencia profesional objeto de sistematización.

1.3. Marco Teórico

La pertinencia de la intervención estatal ha sido, a través de los años, materia de vasta discusión entre los economistas. En palabras de Stiglitz y Rosengard (2015), aun cuando existe un consenso en torno a que las fuerzas competitivas conducen a un alto grado de eficiencia (esto último entendido, en el sentido de Pareto, como el hecho que nadie puede mejorar sin que algún otro empeore) (p. 64); la intervención estatal estaría justificada en tanto existen circunstancias determinadas, denominadas fallas de mercado, que no permiten que los mercados logren producir resultados eficientes (p. 83). Estas fallas se listan de la forma siguiente: i) competencia imperfecta, ii) bienes públicos, iii) externalidades, iv) mercados incompletos, v) información asimétrica e imperfecta y vi) desempleo y otras perturbaciones económicas.

En línea con lo previamente expuesto y, para fines del presente documento, es preciso hacer énfasis en la provisión de bienes públicos entendida como falla de mercado. De acuerdo con Gruber (2013), se definen como bienes públicos aquellos que cumplen, de manera parcial o completa, con las siguientes dos características: i) no rivalidad, entendida como el hecho en el que el consumo del bien por una persona no afecta la oportunidad de consumo de otra; y ii) no exclusión, en el sentido que, no es posible negar a una persona la oportunidad de consumo y/o acceso al bien (p. 184). Stiglitz y Rosengard (2015), por su parte, aluden a que, las propiedades antes mencionadas conducen a dos formas básicas de falla de mercado: el subconsumo y la suboferta. Cobrar por un bien no rival conlleva al subconsumo dado que, se impide el disfrute del mismo por parte de determinadas personas, aun cuando su consumo no implica costos adicionales. En esa misma línea, la imposibilidad de introducir el mecanismo de precios se asocia con la no existencia de incentivos para la producción del bien, lo que conlleva a la suboferta (p. 103). De ahí que exista la justificación para la provisión pública de bienes públicos.

En ese marco, dado que es materia de interés, a continuación, se abre la discusión respecto a la provisión del bien de la educación. Partiendo de los argumentos previamente expuestos, y contrario a lo comúnmente pensando, la educación se comporta como un bien privado en tanto es posible definirla como un bien rival y excluyente. Por ejemplo, el consumo de materiales educativos por parte de un alumno conlleva a que éstos no estén, necesariamente, disponibles para otro

(bien rival); y, además, es posible cobrar por brindar el servicio educativo (bien excluyente). En términos teóricos, lo antes mencionado puede resumirse de la forma siguiente: el costo marginal de educar a un alumno adicional es diferente de cero y, de otro lado, no resulta imposible establecer el mecanismo de precios para la provisión del referido bien (Stiglitz & Rosengard, 2015, p. 401). ¿Por qué entonces la educación, siendo un bien privado, es considerado por el común denominador como un bien que debe ser provisto y financiado de manera pública? ¿es posible hablar de la existencia de una falla de mercado en ese caso?

Stiglitz y Rosengard (2015) proponen un análisis en el que aluden a que, la educación pública puede justificarse, en términos de fallas de mercado, sobre la base de las externalidades y la información asimétrica e imperfecta. Por un lado, restringir el acceso a la educación, en tanto ésta sea provista de forma privada, puede traducirse en contar con un cuerpo de ciudadanos que transforme la falta de educación en problemáticas sociales (por ejemplo, pobreza, desigualdad, delincuencia, etc.). Así, quienes producen la externalidad negativa, en tanto no estarían internalizando el costo total de la misma, no tendrían mayor incentivo para revertir la situación. Por otro lado, la inversión en educación privada supone un riesgo que los ciudadanos no siempre estarán dispuestos a asumir. Esto es, el no tener certezas respecto a si la educación recibida permitirá obtener un empleo que, a su vez, produzca los recursos para pagar la deuda por la inversión realizada; constituye un riesgo del cual es difícil deshacerse y por ende genera una inversión insuficiente en educación. Es en esa línea que, los autores concluyen que la intervención estatal en la provisión de la educación se fundamenta en razones distributivas, en el sentido que, el acceso a la educación no debería depender de la capacidad financiera de los individuos (pp. 401–403).

Sin perjuicio de lo antes expuesto, aun cuando las fallas de mercado fundamentan la intervención del Estado, existen fallas a nivel de éste que reducen o perjudican la eficiencia y/o eficacia de las acciones. Sobre la base de la teoría económica, es preciso dar cuenta de tres problemáticas que estarían vinculadas. En primer lugar, el Estado se enfrenta a un problema de información limitada en el sentido que le resulta complejo acceder a los datos necesarios que permitan que su intervención resulte exitosa (Stiglitz & Rosengard, 2015, p. 212). Un ejemplo de ello puede ser la dificultad para poder distinguir el grupo poblacional que debe considerarse como beneficiario de la medida a impartir (pueden existir errores de inclusión – considerar como beneficiarios a personas que no forman parte del grupo

objetivo –; y/o errores de exclusión – las acciones estatales no llegan a quienes realmente lo necesitan –). Análogo a ello, la escasez de datos también puede traducirse en la imposibilidad de hacer seguimiento efectivo a las intervenciones realizadas, y, por ende, no poder verificar si éstas están teniendo los resultados deseados o requieren ser replanteadas.

En línea con lo anterior, en segundo lugar, el Estado cuenta con un limitado control sobre la burocracia. Stiglitz y Rosengard (2015) parten de la referencia de que, en muchos casos, es la ambigüedad en las iniciativas legislativas la que no permite que el Estado pueda intervenir de manera óptima en la materia objeto de regulación (pp. 212–213). Análogo a ello, en tercer lugar, existen limitaciones impuestas por los procesos políticos. Aun si el Estado contase con la información necesaria para poder intervenir de manera adecuada, el contexto político sobre el cual se toman las decisiones de acción podría generar dificultades adicionales, en el sentido que, por ejemplo, los políticos pueden tener incentivos para actuar en beneficio de grupos determinados – entiéndase actos populistas y/o de corrupción (Stiglitz & Rosengard, 2015, p. 213).

En ese sentido, de lo previamente expuesto se desprende la idea que, aun cuando la intervención del Estado en la provisión pública de bienes determinados estaría justificada, ésta no necesariamente logra concretar resultados adecuados en tanto existen fallas que se comportan como limitantes.

2. Sistematización de la Experiencia Laboral

Sobre la base del marco de referencia expuesto en la sección precedente, el presente apartado tiene por objetivo sistematizar la experiencia profesional adquirida como analista económico en la Coordinación de Educación Superior No Universitaria de la UPP del MINEDU. Específicamente, el desarrollo de la presente sección se circunscribe a las acciones realizadas durante el año 2022 en el marco del seguimiento y evaluación de la ejecución del presupuesto de las Escuelas Superiores de Formación Artística (ESFA) de gestión pública de Lima Metropolitana, que se constituyen presupuestalmente como Unidades Ejecutoras (en adelante, UE) del Pliego presupuestario 010: M. de Educación.

El conjunto de ESFA públicas de Lima Metropolitana está conformado por la Escuela Nacional Superior Autónoma de Bellas Artes del Perú (ENSABAP), la Escuela Nacional Superior de Folklore “José María Arguedas” (ENSFJMA), la Escuela Nacional Superior de Ballet (ENSB) y la Escuela Nacional Superior de Arte Dramático “Guillermo Ugarte Chamorro” (ENSAD). En términos presupuestales, de acuerdo con el Módulo de Seguimiento a la Ejecución Presupuestal (Consulta Amigable) del MEF, en el año 2022 el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) de las antes mencionadas ESFA representó únicamente el 0,23% del total de los recursos asignados al Pliego presupuestario 010: M. de Educación. En contraste con ello, es de precisar que, el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) de las mismas, entendido como el presupuesto actualizado a consecuencia de las diferentes modificaciones presupuestarias que se llevan a cabo durante el año, se incrementó en 23% respecto del PIA asignado. En los próximos párrafos se dará cuenta de los principales motivos detrás del incremento evidenciado, el mismo que responde, principalmente, a la identificación de necesidades para el aseguramiento de la operatividad y gestión académica de las ESFA.

Con fines de contexto, resulta pertinente mencionar que, dentro del universo de fórmulas legales vigentes que reglamentan las acciones de las diferentes instituciones públicas del país, y que, a su vez, guían la identificación de aquellos conceptos que requieren contar con financiamiento en aras de dar cumplimiento a las actividades establecidas, no existe una norma específica vinculada a las ESFA. Aun cuando la existencia de la Ley N° 30512, Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior

(IES y EES) y de la Carrera Pública de sus Docentes (y modificatoria[3]), de la forma en cómo está denominada, invita a pensar que dentro de su ámbito de aplicación se encuentran las ESFA; éstas son excluidas explícitamente mediante el artículo 2 de la referida norma. Este hecho no resulta menor en tanto conlleva a que no existan, necesariamente, incentivos para garantizar la calidad educativa, entendida en términos de adecuada gestión académica y programas de estudio, adecuada infraestructura física y equipamiento, personal docente idóneo y suficiente, entre otros relacionados. A través del desarrollo de la presente sección se dará cuenta de cómo este hecho se traduce en una compleja y, aveces caótica, gestión presupuestal por parte de las ESFA.

Ahora bien, entrando ya en materia de análisis, dentro de las acciones realizadas en el marco de la experiencia profesional antes descrita destacan las siguientes: i) la evaluación y atención de solicitudes de modificaciones presupuestarias en el Nivel Funcional y Programático (esto incluye a las solicitudes de modificación del presupuesto a nivel de la UE – Notas Modificatorias Tipo 003; y aquellas vinculadas a los requerimientos de recursos adicionales – Notas Modificatorias Tipo 004) y ii) la evaluación, desde la perspectiva presupuestal, del mecanismo denominado “Compromisos de Desempeño ESFA”. En esa línea, los párrafos que continúan tendrán por objetivo establecer argumentos en base a las acciones previamente listadas.

2.1. Sobre la evaluación y atención de solicitudes de modificaciones presupuestarias en el Nivel Funcional Programático

Las modificaciones presupuestarias, entendidas como aquellos cambios en el presupuesto aprobado de una institución durante la fase de Ejecución, pueden darse en el Nivel Institucional o en el Nivel Funcional y Programático (NFP)[4]. En particular, en tanto es de interés, las modificaciones en el NFP tienen como características que se efectúan dentro del presupuesto vigente a nivel de cada Pliego y, de corresponder, requieren su aprobación mediante una fórmula legal expresa. A su vez, es de precisar que, las antes mencionadas modificaciones se efectivizan a través de la aprobación de Notas Modificatorias Tipo 003 (esto es, para las solicitudes de anulaciones y

[3] Ley Nº 31653, Ley que modifica la Ley N° 30512, Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior y de la Carrera Pública de sus Docentes.
[4] Definición extraída del artículo 45 del Decreto Legislativo N° 1440.

habilitaciones de presupuesto dentro de las mismas UE, y que no requieren ser aprobadas mediante documento normativo alguno) o Notas Modificatorias Tipo 004 (esto es, para solicitudes de anulaciones y habilitaciones entre diferentes UE de un determinado Pliego presupuestario, que requieren ser aprobadas mediante documento normativo).

2.1.1. Sobre las Notas Modificatorias Tipo 003

Solo durante el 2022, las ESFA, en su conjunto, solicitaron la aprobación de aproximadamente cien[5] Notas Modificatorias Tipo 003 a nivel del presupuesto originalmente destinado a gastos en bienes y servicios, activos no financieros y otros entre los que se incluyen el pago por derechos administrativos, multas e impuestos[6]. Las solicitudes antes mencionadas respondían a fines varios, entre los que se podían encontrar, por ejemplo, el dar cobertura a los gastos asociados a los servicios básicos, servicios de mantenimiento, adquisición de equipos y muebles, contratación de servicios con fines de docencia y gestión académica, entre otros.

Como parte del procedimiento para la atención de las solicitudes antes mencionadas, en primera instancia resultaba necesario verificar que los requerimientos no transgredan la normativa entonces vigente, en estricto, las medidas impartidas en el Decreto Legislativo N° 1440 y en la Ley de Presupuesto en materia de modificaciones presupuestarias en el NFP. Dichas medidas tenían por finalidad, entre otras, obligar al correcto y efectivo uso de los recursos asignados; así como limitar los gastos superfluos. Así, por ejemplo, de acuerdo con la Ley de Presupuesto para el Año Fiscal 2022, no se encontraba permitido modificar el presupuesto originalmente asignado para la atención de los servicios de electricidad, agua y telefonía, para reorientarlo a otras finalidades; así como tampoco se encontraba permitido habilitar mayores recursos para fines de contratar servicios de consultorías, asesorías, entre otros relacionados. En esa misma línea, aun cuando legalmente resultaba factible realizar las modificaciones presupuestarias planteadas, era importante verificar, en base a la documentación provista como sustento por parte de la UE, que las referidas modificaciones no afectasen el cumplimiento de las metas

[5] En base a los entregables presentados en el marco del cumplimiento de los Términos de Referencia vinculados a las Órdenes de Servicio N° 001304- 2022, N° 0002060-2022 y N° 0002909-2022.
[6] En términos del Clasificador Económico de Gastos para el Año Fiscal 2022, ello se traduce a conceptos vinculados a las genéricas de gasto “3. Bienes y Servicios”, “5. Otros Gastos” y “6. Adquisición de Activos No Financieros”.

físicas originalmente trazadas. Ello con la finalidad de evitar el desfinanciamiento de acciones priorizadas que podía, potencialmente, traducirse en requerimientos de mayores recursos al Tesoro Público.

Sin perjuicio de lo antes expuesto, corresponde precisar que, el proceso de atención y aprobación de Notas Modificatorias dio pie a la identificación de situaciones de alarma que requerían de una intervención técnica apropiada. Tal y como se mencionó en el marco normativo desarrollado de manera previa, la etapa de Formulación del Proceso Presupuestario implica que los Pliegos, en coordinación con las UE a su cargo, distribuyan los recursos asignados por el MEF (APM) colocando en primer lugar el financiamiento de aquellos gastos de carácter continuo y permanente. En ese marco, por un lado, las solicitudes recibidas permitieron evidenciar que las ESFA no estaban priorizando, necesariamente, el financiamiento de aquellos bienes y servicios que garantizasen la correcta y adecuada operatividad de la institución. Como se indicó líneas arriba, muchos de los requerimientos implicaban desde dar cobertura a servicios básicos (como lo es, el pago del servicio de electricidad), hasta financiar el pago de servicios de docencia. En tanto el espíritu de una ESFA pública parte del objetivo de brindar un servicio educativo accesible y adecuado, la provisión del mismo no debería ser materia de riesgo. De ahí que, partiendo de la idea de que los recursos públicos son escasos y las necesidades infinitas, resultase necesario promover, a través de asistencia técnica, la correcta identificación de prioridades, dentro del universo de necesidades de las ESFA.

En línea con lo antes mencionado, por otro lado, del total de solicitudes de aprobación de Notas Tipo 003 remitidas por las ESFA al cierre del año 2022, aproximadamente el 47% de éstas tuvo lugar en los meses de noviembre y diciembre. En algunos casos pudo evidenciarse que las referidas solicitudes se vinculaban, por ejemplo, al gasto en la preparación y adecuación de la infraestructura para el próximo año académico; sin embargo, en otros casos los requerimientos no respondían a objetivos prioritarios y/o específicos. Esto último estaría vinculado a la idea errónea de que la mayor ejecución de los recursos públicos asignados, alcanzada en un determinado Año Fiscal, es sinónimo de eficiencia y logro de resultados y, por ende, asegura el buen financiamiento para los años posteriores. Aun cuando dicho argumento fue compartido con las ESFA y, a su vez, se planteó la idea de revertir saldos presupuestales al Tesoro Público a fin de que éstos puedan ser redistribuidos a otras necesidades prioritarias, el no contar con normativa que avale dicha posición

técnica, hizo imposible que esta pueda primar por el antes mencionado poco óptimo actuar de las ESFA.

2.1.2. Sobre las Notas Modificatorias Tipo 004

De manera análoga a lo previamente expuesto, corresponde precisar que, durante el año 2022, las ESFA, más allá de solicitar modificaciones a nivel del presupuesto que tenían asignado, demandaron, en su conjunto, recursos adicionales al Pliego presupuestario 010: M. de Educación por la suma de S/ 1,821,474, con la finalidad de financiar la contratación de servicios (principalmente, personal docente y administrativo) y adquisición de los bienes necesarios para garantizar la continuidad del servicio educativo y la operatividad de sus instalaciones. Dicho requerimiento fue solicitado durante el primer semestre del año 2022, y posteriormente se autorizó su financiamiento en un 67% del total requerido, a través de la Resolución de Secretaría General (RSG) N° 134-2022-MINEDU de fecha 12 de agosto de 2022.

Como parte del cuerpo técnico responsable de la evaluación y calificación de las demandas de recursos adicionales solicitadas por las ESFA, fue importante realizar las siguientes acciones. Tomando conciencia de que los recursos públicos son escasos, en primer lugar, resultó necesario indagar sobre la posibilidad de optimizar el presupuesto con el que las referidas escuelas contaban (opción de redistribución). Para ello, sobre la base de la información de contratos, órdenes de compra, entre otros relacionados, se analizó la ejecutabilidad de los recursos pendientes de uso, o, dicho de otra forma, se buscó identificar potenciales saldos presupuestales que puedan ser usados como parte del financiamiento del total demandado. Así, en coordinación con las ESFA, fue posible ajustar – a la baja – la cifra originalmente solicitada.

En segundo lugar, en tanto existía un requerimiento pendiente de atención, fue importante establecer un orden de prelación a nivel de lo solicitado por las ESFA. Considerando la disponibilidad presupuestal a nivel del Pliego 010: M. de Educación, la prioridad se basó en asegurar el financiamiento de la plana docente y los servicios que mantenían operativas las instalaciones, a fin de evitar la suspensión de la provisión del servicio educativo y, por ende, el perjuicio sobre la población que venía siendo atendida, los estudiantes. En un segundo grupo a ser atendido se incluyeron los servicios administrativos y la adquisición de bienes requeridos, los mismos que

fueron evaluados en base a los sustentos provistos por las UE, dentro de los que se incluyeron contratos, estudios de mercado, entre otros relacionados.

Sin perjuicio de lo antes expuesto, es pertinente mencionar en este punto que, las demandas adicionales presentadas por las ESFA constituyeron una alarma importante en el sentido que, dieron a conocer que la provisión pública del servicio educativo del cual el Estado se había hecho responsable no estaba garantizada para el año académico 2022. Al respecto, las acciones inmediatas se centraron en visibilizar la importancia de garantizar los recursos necesarios que eviten la problemática previamente mencionada, a fin de que pueda ser tomada en cuenta de manera previa a la aprobación de la Ley de Presupuesto de, en aquel entonces, el siguiente año 2023.

De lo previamente expuesto, resulta inevitable caer en la idea del perjuicio que se deriva de la no existencia de una fórmula legal en la que se enmarquen las ESFA. Por un lado, a diferencia de los docentes de los IES y EES públicos que se encuentran bajo el alcance de la Ley N° 30512, para quienes existe regulación, entre otros, sobre sus condiciones, derechos y beneficios de tipo remunerativos (entiéndase la fijación de la Remuneración Integra Mensual Superior (RIMS), premios por resultados destacados, asignaciones y compensaciones por tiempo de servicios; y aguinaldos) y por ende, asignación presupuestal asociada; los docentes de las ESFA se sitúan en un escenario diferente. La no existencia de incentivos en términos salariales y de beneficios a nivel de éstos últimos, en tanto no existe norma expresa que lo regule, conlleva a que i) la oferta del servicio docente se encarezca (docentes buscan alternativas laborales) y ello, a su vez, se asociaría directamente con ii) el encarecimiento del servicio educativo brindado en términos de calidad educativa. De ahí que las ESFA insistan en realizar modificaciones presupuestarias que permitan habilitar recursos para financiar la continuidad y mejores condiciones para la plana docente.

En línea con lo descrito líneas arriba, corresponde precisar que la Ley N° 30512 regula, de manera adicional, el cumplimiento de las Condiciones Básicas de Calidad (CBC) por parte de los IES y EES públicos y privados, en aras de conducir a los mismos al logro del Licenciamiento. Dicho proceso debe entenderse como aquel a través del cual se garantiza la calidad del servicio educativo en términos de adecuada infraestructura física, equipamiento y recursos para el aprendizaje; gestión académica y programas de estudio pertinentes; adecuada gestión institucional y personal docente

idóneo. En ese marco, existe una obligatoriedad para con el Estado de garantizar los recursos para dar cumplimiento al proceso antes mencionado. Sin perjuicio de ello, en tanto para las ESFA no aplica el proceso de Licenciamiento, el otorgamiento de recursos vinculado al mismo no es garantizado. De ahí que las referidas escuelas se empeñen en realizar modificaciones presupuestarias que permitan habilitar recursos para dar cubrir los gastos de los servicios básicos, actividades de mantenimiento, personal administrativo, entre otros requeridos para minimizar el riesgo de vulnerar la calidad del servicio educativo que prestan.

2.2. Sobre la evaluación, desde la perspectiva presupuestal, del mecanismo denominado “Compromisos de Desempeño ESFA” (Edición 2022)

Tal y como se expuso de manera previa, en tanto las ESFA no se enmarcan en un dispositivo legal que se avoque a la regulación de las mismas, y, considerando el contexto presupuestal al que se enfrentan; desde el año 2017, el MINEDU, con el liderazgo de la Unidad de Financiamiento de Desempeño (UFD), tomó la iniciativa de impartir el mecanismo de financiamiento por desempeño denominado “Compromisos de Desempeño (CdD) ESFA”, el cual está dirigido a las cuatro ESFA a las que se viene haciendo referencia en el presente documento. En particular, con fecha 6 de junio de 2022, se aprobó la Norma Técnica (NT)[7] que reguló la implementación del referido mecanismo para la que fue su sexta edición.

La NT antes mencionada definió a los CdD ESFA como la herramienta que busca generar incentivos monetarios a las ESFA, con el objetivo de propiciar esfuerzos adicionales para el cumplimiento de metas vinculadas a indicadores priorizados del Sector Educación. En esa línea, se estableció como finalidad del referido mecanismo el contribuir a la mejora de la calidad del servicio educativo que brindan las ESFA, para potenciar resultados en empleabilidad, generación del conocimiento y desarrollo cultural.

Dentro de los compromisos considerados en la edición del 2022, los mismos que debían ser cumplidos por las ESFA en aras de obtener recursos presupuestales a cambio, se encontraban i) el fortalecimiento de los programas de estudio, ii) el fortalecimiento de las competencias de los estudiantes y egresados para garantizar la empleabilidad de los mismos, iii) la promoción de proyectos artísticos innovadores, iv)

[7] Aprobada mediante RSG N° 089-2022-MINEDU.

la promoción de la inserción laboral de los estudiantes de la Educación Superior Artística, v) el monitoreo del desempeño de los docentes; entre otros relacionados. El cumplimiento de dichos compromisos debía ser verificado por la Dirección de Servicios de Educación Técnico-Productiva y Superior Tecnológica y Artística (DISERTPA) del MINEDU, para la posterior gestión de entrega de recursos por parte de la UPP.

Es de precisar que, de acuerdo con la NT, el uso de los recursos obtenidos por las ESFA a partir del cumplimiento de los compromisos establecidos debía ceñirse a las actividades programadas en el Plan de Uso de Recursos (PUR). Estas actividades – seleccionadas por las ESFA –, debían estar orientadas a fortalecer la sostenibilidad de la generación de los productos y resultados a los que se vinculan los compromisos y otros que contribuyan con la mejora en la calidad del servicio que se brinda. Así, en tanto la mencionada NT estableció como parte de las responsabilidades de la UPP el brindar asistencia técnica a las ESFA para la elaboración del PUR; como parte de las funciones realizadas, fue necesario verificar que los recursos programados se adecúen a lo dispuesto en la referida norma.

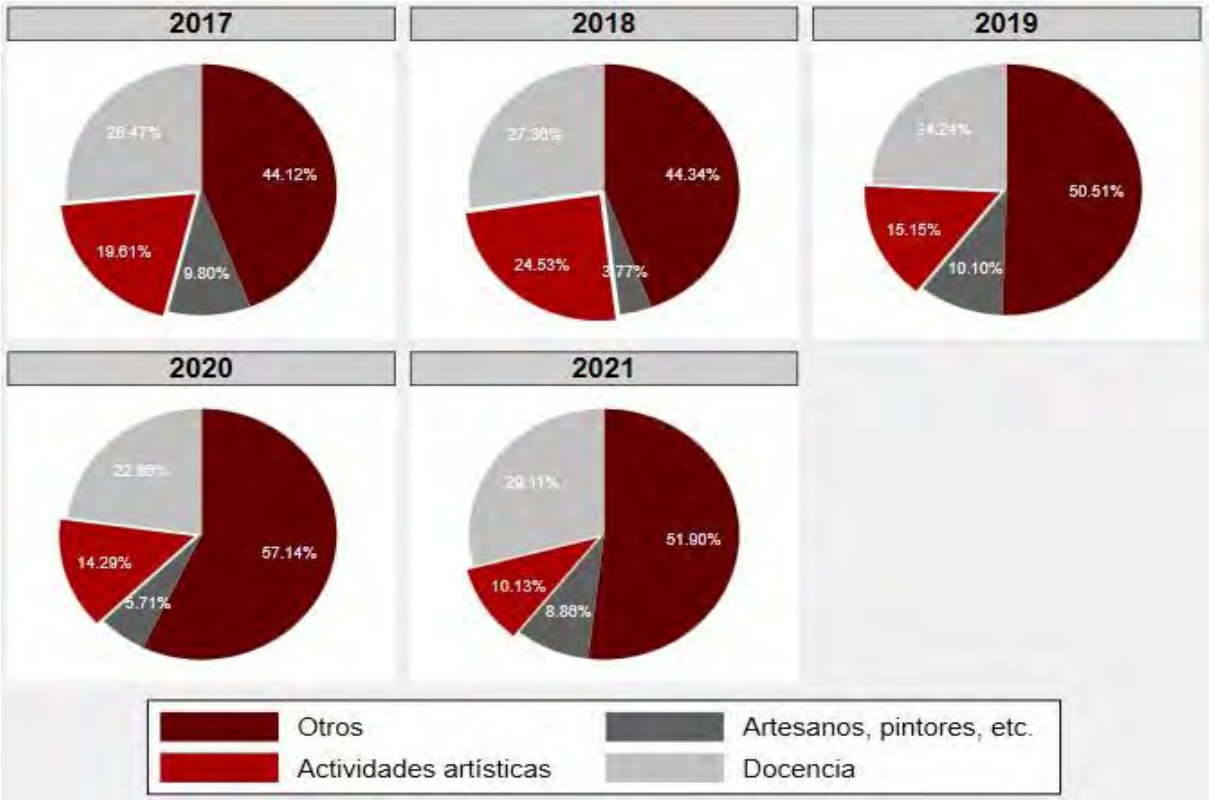
En adición a lo antes expuesto, en el marco de la labor de la evaluación de la herramienta – en materia presupuestal –, se consideró pertinente indagar sobre los resultados que venía generando la implementación de la misma, principalmente en términos de la empleabilidad de los egresados. Ello con el fin de analizar la pertinencia de la continuidad del otorgamiento de recursos públicos para el fin en mención. Lamentablemente, la falta de información a nivel de los egresados de las ESFA beneficiarias hizo imposible establecer conclusión alguna.

La antes mencionada escasez de datos generó una alarma, ya que evidenció que los CdD ESFA no estaban siguiendo un adecuado proceso de evaluación. En ese marco, se vio pertinente analizar información a un nivel más agregado que permita obtener una visión preliminar del estado situacional de los egresados de una ESFA pública.

Así, utilizando información de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) del periodo 2017 - 2021, se trabajó con una muestra disponible de datos de egresados de la ESFA a nivel nacional, entre los que se pudo verificar los relacionados a las características de los puestos de trabajo en los que se emplean. De esa manera, fue posible identificar, de manera general, que aproximadamente el 50% de los egresados

de ESFA se emplearían en trabajos que no guardan relación con la formación académica recibida.

Gráfico 1
Comportamiento del ajuste entre educación y trabajo a nivel de los egresados de las ESFA a nivel nacional, durante el periodo 2017 – 2021[8]



Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) 2017 – 2021.

La evidencia antes presentada, aunque no resulta concluyente, permitió tener una visión aproximada respecto a la empleabilidad de los egresados de una ESFA pública, temática que la herramienta CdD ESFA pretende fortalecer. Los resultados, lejos de ser alentadores, demuestran la necesidad de analizar con mayor detalle los resultados que se vienen obteniendo tras la implementación del referido mecanismo, en aras de garantizar el correcto y efectivo uso de los recursos públicos.

[8] Información incluida en el primer entregable presentado en el marco del cumplimiento de los Términos de Referencia vinculado a la Orden de Servicio N° 0002909-2022.

Conclusiones

El presente documento tuvo como objetivo sistematizar la experiencia profesional adquirida como analista económico en la Coordinación de Educación Superior no Universitaria de la UPP del MINEDU. Específicamente, el informe hizo referencia a las acciones realizadas como parte del seguimiento y evaluación de la ejecución del presupuesto de las ESFA públicas de gestión pública de Lima Metropolitana, durante el año 2022.

En primera instancia, la labor de evaluación y atención de la vasta cantidad de solicitudes de modificación del presupuesto que se les fue asignado a las ESFA – las mismas que estaban orientadas, principalmente, a dar cobertura a servicios básicos y financiar el pago de servicios de docencia –, permitió dar cuenta de la existencia de una problemática no menor. A pesar que, desde el Pliego 010: M. de Educación se habrían asignado los recursos necesarios para el funcionamiento y provisión del servicio educativo por parte de las ESFA, éstos fueron percibidos como insuficientes en tanto no fueron organizados correctamente, además de que no calzaban con las expectativas monetarias principalmente de los servicios docentes que se requerían contratar. Tal y como se expuso en el cuerpo del documento, el hecho estaría fuertemente vinculado con la no existencia de una fórmula legal expresa en la que se enmarquen las ESFA. A diferencia de los Institutos y Escuelas Pedagógicos y Tecnológicos para los que existe una Ley que obliga el destino de recursos para garantizar la calidad educativa, además de otorgar beneficios remunerativos a los docentes de los mismos; las ESFA no se encuentran afectas a ninguna norma de dicho tipo. De ahí que la gestión presupuestal de las mismas sea percibida como desordenada y hasta riesgosa en términos de garantizar la provisión de un servicio educativo adecuado y de calidad.

Por otro lado, en el marco de la labor de evaluación del incentivo presupuestario “Compromisos de Desempeño (CdD) ESFA”, fue posible identificar una problemática importante. En tanto se tratan de recursos públicos los que se otorgan de manera adicional a las ESFA con el fin de obtener resultados específicos, principalmente vinculados a fortalecer las competencias de los estudiantes para garantizar la empleabilidad de los mismos; fue importante verificar que la herramienta esté cumpliendo su objetivo. Sin embargo, la falta de información constituyó como un limitante principal para la evaluación del mecanismo, lo que despertó la alarma sobre

que no existía evidencia que garantice que la asignación de los recursos públicos para dicho fin estuviese cumpliendo con el objetivo. El hecho empeoró cuando, tras un análisis preliminar se evidenció que al menos el 50% de egresados de una ESFA pública se encontraría empleado en trabajos que no guardan relación con la formación académica recibida.

Referencias Bibliográficas

Decreto Legislativo N° 1436, Decreto Legislativo Marco de la Administración Financiera del Sector Público. (2018).

Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público. (2018).

Directiva de Programación Multianual Presupuestaria y Formulación Presupuestaria. (2024).

Gruber, J. (2013). Public Finance and Public Policy. Worth Publishers.

Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto. (2004).

Ministerio de Economía y Finanzas, Dirección General de Presupuesto Público. (2011). Sistema Nacional de Presupuesto. Guía Básica.

Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Educación. (2015).

Stiglitz, J. E., & Rosengard, J. K. (2015). Economics of the Public Sector (Fourth edi). W. W. Norton & Company.