Proy. 2938 y otros

- Presupuesto
- Educación

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
26 JUL 2023
RECIBIDO
Firma ..... Hora 10:06

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

OFICIO Nº 238 -2023 –PR

Lima, 25 de julio de 2023

Señor
JOSÉ DANIEL WILLIAMS ZAPATA
Presidente del Congreso de la República
Presente. -

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Autógrafa de Ley que aprueba el incremento de la propina de las promotoras educativas comunitarias de los programas no escolarizados de educación inicial (PRONOEI) del Ciclo I y Ciclo II. Al respecto consideramos conveniente observarla por lo siguiente[1]:

De la Autógrafa de Ley

1. La Autógrafa de Ley tiene por objeto regular el incremento de la propina de las promotoras educativas comunitarias de los Programa Educativos no escolarizados de Educación Inicial (en adelante, PRONOEI) del Ciclo I y Ciclo II a un monto equivalente a una remuneración mínima vital para los ámbitos urbano y rural y, con ello, fortalecer la educación de la primera infancia y optimizar la educación inicial.

Observaciones a la Autógrafa de Ley

2. En principio, la Ley General de Educación[2] y su Reglamento[3] regulan, entre otros, la participación de los promotores educativos comunitarios en el nivel de la Educación Inicial, bajo la modalidad No Escolarizada. Los promotores educativos comunitarios deben reunir capacidades esenciales para el desempeño de su rol educativo.

   La Autógrafa de Ley pretende equipar el monto de la propina que reciben los promotores educativos comunitarios al de la remuneración mínima vital (RMV); lo cual, conllevaría a que el monto de dicho concepto se encuentre supeditado a la variación de la RMV.

   En ese sentido, el incremento de las propinas de los promotores educativos comunitarios establecido por la Autógrafa de Ley no resulta viable, debido a que generará que cada vez que se modifique la RMV, eventualmente, deba modificarse el monto de las propinas que reciben los promotores educativos comunitarios.

   Actualmente, los Promotores Educativos Comunitarios prestan un servicio de apoyo en los PRONOEI de Ciclo I y II del ámbito urbano y rural, reciben una propina que asciende a la suma de S/ 500,00 en el ámbito urbano y de S/ 700,00 en el ámbito rural, de acuerdo con el Decreto Supremo 051-2018-EF[4].

   En ese sentido, la Autógrafa de Ley tiene como objetivo incrementar el monto de las propinas que perciben los promotores educativos comunitarios del PRONOEI, equivalente a una RMV.

1 Sobre la base del Informe Nº 00870-2023-MINEDU/SG-OGAJ e Informe N° 0052-2023-EF/46.01
2 Literal a) del artículo 36 de la Ley 28044, Ley General de Educación
3 Literal c) del artículo 55 del Decreto Supremo 011-2012-ED
4 Aprueban incremento de propinas que reciben los Promotores Educativos Comunitarios de los Programas No Escolarizados de Educación Inicial – PRONOEI de ciclo I y II.

Sin perjuicio de lo señalado, y desde el punto de vista estrictamente presupuestario, se formula observación a la Autógrafa de Ley, toda vez que, el incremento de la propina de las Promotoras Educativas Comunitarias (PEC) de los PRONOEI, según la propuesta de la Autógrafa de Ley tendría el siguiente costo:

Proyección de incremento de Propina de las Promotoras Educativas Comunitarias – PRONOEI (en nuevos soles)

Ámbito	Cantidad PEC (a)	Nueva propuesta de propina	Propina vigente	Diferencial propina (nueva – vigente) (b)	Número de meses (julio-diciembre) (c)	Presupuesto actual en regiones	Presupuesto adicional requerido* (d)=(a*b*c)	Costo Diferencial Anual
Urbano	6 244	1,025	500	525	6	31,220,000	19,668,600	32,781,00
Rural	11 026	1,025	700	325	6	77,182,000	21,500,700	35,834,500
Total						108,402,000	**41,169,300**	**68,615,500**

Fuente: SIAF 2023-07-06.

En ese contexto, se estima un costo diferencial de S/ 41.1 millones por el incremento de la propina de las promotoras educativas comunitarias, por el periodo de (6) meses, de julio a diciembre del año 2023. Cabe precisar que, el arrastre de dicho incremento para el año 2024 asciende a S/ 68.6 millones.

3. En efecto, respecto al financiamiento de la medida, se advierte que en la exposición de motivos de los proyectos de Ley N° 2938/2021-CR, N° 3231/2022-CR y N° 3392/2022-CR que dieron origen a la Autógrafa de la Ley, no contienen una evaluación y análisis costo beneficio que determine las implicancias presupuestales que se generarían para ejecutar la propuesta normativa; así como el impacto de dicha aplicación en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023, y un análisis del costo – beneficio en términos cuantitativos y cualitativos, conforme lo exige los incisos 3 y 4 del numeral 2.2 del artículo 2 de la Ley Nº 31639, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023. Asimismo, en el punto 4.12 Análisis Costo Beneficio de la sección 4. Análisis de la Propuesta Legislativa del Dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, se advierte que el monto proyectado como presupuesto adicional requerido asciende a S/ 68 615 500.00 para el incremento de la propina a partir del año 2024, no evidenciándose una estimación ni los recursos con los que será financiados en el presente año fiscal.

Asimismo, destacar que el Pliego 010: Ministerio de Educación no cuenta con recursos de libre disponibilidad para el financiamiento de lo propuesto, toda vez que el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) 2023 por toda fuente de financiamiento asciende a S/ 9,672,276,677,00 siendo la proyección de gastos por la misma suma, la cual se encuentra distribuida de la siguiente manera según el siguiente detalle:

Cuadro Nº 02
Proyección de gasto del presupuesto asignado al Pliego 010. M. de Educación.
(En soles)

RESUMEN PRESUPUESTO INSTITUCIONAL AÑO 2023					
PLIEGO 010: MINISTERIO DE EDUCACIÓN					
FUENTE DE FINANCIAMIENTO: RECURSOS ORDINARIOS Y RECURSOS POR OPERACIONES OFICIALES DE CRÉDITO					
CATEGORIA / GENERICA	PIA	PIM	EJECUCIÓN DEL GASTO	PROYECCIÓN DE GASTOS	RECURSOS DISPONIBLES
5-21: PERSONAL Y OBLIGACIONES SOCIALES	5,254,216,947	4,060,351,865	1,358,905,453	2,701,446,412	0
5-22: PENSIONES Y OTRAS PRESTACIONES SOCIALES	113,258,265	114,484,245	30,128,035	84,356,210	0
5-23: BIENES Y SERVICIOS	1,396,774,674	1,576,298,041	478,052,995	1,098,245,046	0
5-24: DONACIONES Y TRANSFERENCIAS	551,538,824	282,157,381	7,275,434	274,881,947	0
5-25: OTROS GASTOS	1,720,077,931	1,229,672,847	617,672,661	612,000,186	0
SUB TOTAL GASTO CORRIENTE	9,035,866,641	7,262,964,379	2,492,034,578	4,770,929,801	0
6-24: DONACIONES Y TRANSFERENCIAS	136,350	2,050,700	1,914,346	136,354	0
6-25: OTROS GASTOS	0	79,692	19,924	59,768	
6-26: ADQUISICION DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	3,583,370,515	2,396,898,470	523,914,251	1,872,984,219	0
6-27: ADQUISICION DE ACTIVOS FINANCIEROS	10,283,436	10,283,436	1,425,963	8,857,473	0
SUB TOTAL GASTO DE CAPITAL	3,593,790,301	2,409,312,298	527,274,484	1,882,037,814	0
TOTAL	12,629,656,942	9,672,276,677	3,019,309,062	6,652,967,615	0

Fuente: SIAF 2023-07-07.

4. Atendiendo a lo anterior, debemos observar que en el Análisis Costo – Beneficio del Dictamen recaído en los Proyectos de Ley Nº 2938/2021-CR, Nº 3231/2022-CR y Nº 3392/2022-CR, que dieron origen a la emisión de la referida Autógrafa de Ley, no se evidencia que el Ministerio de Educación y los Gobiernos Regionales cuenten con los recursos suficientes para el financiamiento de la medida, haciendo inviable su aplicación efectiva al carecer de recursos para su atención y sostenibilidad.

   Así, no sólo se genera la expectativa de un gasto de naturaleza permanente, sino que el comprometer recursos fiscales con los cuales no cuenta el Tesoro Público, se puede afectar otras obligaciones de las entidades involucradas, asumidas en el presente año, tales como: incremento de docentes de Educación Básica Regular, incremento de auxiliares de educación, incrementos de docentes universitarios, entre otros.

   Conforme a lo expuesto, la Autógrafa de Ley contraviene el Principio de Equilibrio Presupuestario contemplado en el inciso 1 del numeral 2.1 del artículo 2 del Decreto Legislativo Nº 1440, y en el artículo 78 de la Constitución Política del Perú, al generar gastos sin contar con recursos suficientes para su financiamiento en el presupuesto institucional de los pliegos involucrados para el presente año fiscal, así como para su sostenibilidad en los años subsiguientes, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

   Además, teniendo en cuenta que la propuesta legislativa constituye una iniciativa congresal, es pertinente mencionar que el artículo 79 de la Constitución Política del Perú establece que: "Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos (...)".

5. De otro lado, respecto a la excepción del numeral 9.1 del artículo 9 de la Ley 31638, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023, no se sustenta bajo ningún caso su incorporación, toda vez, el referido numeral se refiere a las modificaciones presupuestarias en el nivel funcional programático de la partida de gasto 2.1.1 "Retribuciones y Complementos en Efectivo", partida que no se vincula con el pago de propinas de las PEC.

   Adicionalmente, la iniciativa legislativa representa una medida sectorial no evaluada ni propuesta por el Sector correspondiente, por tanto, genera sobre las entidades públicas involucradas la responsabilidad de financiar y ejecutar acciones para su implementación, aspecto que es contrario a lo establecido en el numeral 7.3 del artículo 7 del Decreto Legislativo Nº 1440, que atribuye al Titular de la entidad la responsabilidad por la gestión presupuestaria del pliego con cargo a su respectivo presupuesto institucional, así como la facultad para priorizar sus gastos, en cumplimiento de sus funciones y obligaciones, y con sujeción al principio de legalidad.

   Finalmente, desde el punto de vista de la calidad del gasto, se debe tener presente que existen evaluaciones de impacto de la formación inicial en resultados de aprendizaje y trayectorias educativas de los estudiantes peruanos en las cuales se encuentra que la educación inicial no escolarizada tiene impactos, estadísticamente, no significativos sobre los resultados de aprendizaje tanto en comprensión lectora como en matemáticas.

   En ese sentido, se evidencia que los Centros de Educación Inicial tienen mayores impactos en los resultados de aprendizajes de los estudiantes cuando ya se encuentran en primaria. De lo mencionado anteriormente, se desprende que la política de educación inicial debería migrar hacia la escolarización y no hacia el incremento de beneficios para las promotoras de los Programas No Escolarizados, promoviendo su consolidación como un servicio educativo que debe continuar brindándose a la población.

Por las razones expuestas, se observa la Autógrafa de Ley, en aplicación del artículo 108 de la Constitución Política del Perú.

Atentamente,

DINA ERCILIA BOLUARTE ZEGARRA
Presidenta de la República

LUIS ALBERTO OTÁROLA PEÑARANDA
Presidente del Consejo de Ministros

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **26** de **julio** del **2023**

Pase a las comisiones de:

- **PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA; y**
- **EDUCACIÓN, JUVENTUD Y DEPORTE.**

Con cargo de dar cuenta de este procedimiento al Consejo Directivo.

JAVIER ÁNGELES ILLMANN
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE APRUEBA EL INCREMENTO DE LA PROPINA DE LAS PROMOTORAS EDUCATIVAS COMUNITARIAS DE LOS PROGRAMAS NO ESCOLARIZADOS DE EDUCACIÓN INICIAL (PRONOEI) DEL CICLO I Y CICLO II

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto regular el incremento de la propina de las promotoras educativas comunitarias de los Programas Educativos No Escolarizados de Educación Inicial (Pronoei) del Ciclo I y Ciclo II a un monto equivalente a una remuneración mínima vital para los ámbitos urbano y rural y, con ello, fortalecer la educación de la primera infancia y optimizar la educación inicial.

Artículo 2. Incremento de la propina que reciben las promotoras educativas comunitarias

Se autoriza al Ministerio de Educación y a los gobiernos regionales para incrementar la propina que reciben las promotoras educativas comunitarias de los Programas No Escolarizados de Educación Inicial (Pronoei) del Ciclo I y Ciclo II a un monto equivalente a una remuneración mínima vital para los ámbitos urbano y rural.

Se exceptúa al Ministerio de Educación y a los gobiernos regionales durante el año fiscal 2023 de lo establecido en el artículo 6 y en el párrafo 9.1 del artículo 9 de la Ley 31638, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023, para implementar lo establecido en la presente ley.

Artículo 3. Modificaciones presupuestarias al nivel funcional programático e institucional para el cumplimiento de la Ley

Con el fin de dar cumplimiento a la presente ley, se autoriza durante el año fiscal 2023 al Ministerio de Educación para efectuar modificaciones presupuestarias en el nivel funcional programático, así como para efectuar modificaciones en el nivel funcional institucional a favor de los gobiernos regionales, las cuales se

aprueban mediante decreto supremo refrendado por el titular del Ministerio de Economía y Finanzas y el titular del Ministerio de Educación, a solicitud de este último.

Estas modificaciones presupuestarias se realizan con cargo al presupuesto institucional del Ministerio de Educación y sin demandar recursos adicionales al tesoro público.

Comuníquese a la señora Presidenta de la República para su promulgación.

En Lima, a los seis días del mes de julio de dos mil veintitrés.

JOSÉ DANIEL WILLIAMS ZAPATA
Presidente del Congreso de la República

MARTHA LUPE MOYANO DELGADO
Primera Vicepresidenta del Congreso de la República

A LA SEÑORA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA