



**INSTITUTO DE  
PEDAGOGIA  
POPULAR**



Canadian  
International  
Development  
Agency

Agence  
canadienne de  
développement  
international

**INFORME N° 42  
Octubre 2005**

**P2006: PRESUPUESTO PARA EDUCACIÓN**

**Jorge Oroza M<sup>1</sup>**

En los próximos tres meses, estará en debate el Presupuesto General de la República para el próximo año y, dentro de él, se discutirá el Presupuesto del Sector Educación (PSE) para el 2006. En realidad, el Poder Ejecutivo ya cumplió con entregar al Congreso de la República su proyecto de Presupuesto para el 2006. Según esta propuesta, no se han destinado recursos significativos para la reforma de la educación<sup>1</sup>. Para el año 2006 -de acuerdo al Ministerio de Economía y Finanzas- el incremento para el Sector Educación es de 163 millones de nuevos soles, que cubre solo los compromisos financieros del año 2005, debiéndose considerar los aumentos salariales ocurridos en mayo y agosto de este año.

**PSE 2000-2005**

Si comparamos el Presupuesto del año 2000 y el del año 2005, con proyección al año 2006, las principales diferencias y cambios son los siguientes:

- a) El Presupuesto para el Sector Educación (PSE), en su conjunto, creció en una cifra del orden de los 571 millones de dólares (1,856 millones de soles) ó el 34% en comparación con el 2001. Es decir – en términos *absolutos*- sí hay un incremento presupuestal, en un quinquenio donde el número de alumnos, escuelas y docentes prácticamente se ha mantenido casi igual. No por casualidad el primer ministro Pedro Pablo Kuczynski señaló que el monto por alumno se ha incrementado.
- b) En términos *relativos*, hay dos cambios que vale la pena señalar:
  - Se ha continuado con la “salarización” del presupuesto de la educación, con una tendencia a agravar la situación<sup>2</sup>; y
  - La participación del PSE respecto al Presupuesto total del Estado se ha mantenido, mientras su participación en el PBI se ha reducido a 3,71%.
- c) Hay un aumento de las remuneraciones de los docentes del orden de los 362 soles en promedio, camino a duplicarse al final del gobierno.

<sup>1</sup> Por experiencia los montos fijados en los proyectos de presupuesto suelen mantenerse al momento de aprobar el presupuesto. Por ello es posible el afirmar que no habrá mayores recursos a los allí estipulados.

<sup>2</sup> Ver *Cañones o mantequilla*. Revista Tarea 2005 . Jorge Oroza M.

Pero, ahora analicemos la situación, tomando como referencia los compromisos oficiales y formales del Gobierno. Con este criterio, no hay un incremento conforme con lo acordado en el *Foro del Acuerdo Nacional* y en el *Pacto de Compromisos Recíprocos por la Educación*.

Por otro lado, hay una brecha y tensión entre la aprobación de dispositivos legales marco (la Ley General de Educación, la ley y reglamento del FONDEP<sup>3</sup> y los reglamentos), el Proyecto Educativo Nacional y la propuesta Educación Para Todos. Aún no se ha iniciado el cambio estructural de la educación. Los nuevos enfoques no se expresan en una decisión política de innovación y la gestión educativa sigue en el viejo carril.

Desde el punto de la gestión hay algunos procesos en marcha como la racionalización de las planillas, que busca la mejora de la calidad del gasto en el rubro, para evitar que mayores recursos del presupuesto se absorban en el pago de las remuneraciones y las pensiones. Existe la búsqueda de una mejor distribución de las plazas, el pago adecuado de las bonificaciones, reducción y reubicación de las plazas excedentes, así como mayor transparencia en la gestión.

Sin embargo, acorde con los montos destinados por otros países, los recursos consignados a la educación son insuficientes si lo contrastamos con las demandas y necesidades de la comunidad educativa.

## **HACIENDO MEMORIA**

En el periodo 2001 – 2005 hay cuatro hitos o momentos importantes en relación al Presupuesto del Sector Educación:

- Julio del año 2001, en la que el Presidente de la República reitera el ofrecimiento que duplicará los sueldos de los docentes en su periodo de gobierno.
- Mayo del año 2003, en el que el Foro del Acuerdo Nacional aprueba en la duodécima política de Estado destinar no menos del 6% del presupuesto total a la educación, con un incremento de no menos del 0.25% anual del PBI.
- Mayo del 2004, en el que se aprueba por unanimidad el Pacto de Compromisos Recíprocos por la Educación, en el que se reafirma el incremento de presupuesto y se amplían los acuerdos a la creación de la Comisión ad hoc, el financiamiento del FONDEP para un primer grupos de escuelas, además de otras medidas.
- Setiembre del 2005, en el que se presenta la propuesta de Proyecto Educativo Nacional del CNE, que propone dar un impulso de gran aliento al financiamiento a la educación con un incremento del 0.5% en la participación del PBI de los años 2,007 y 2008, para así solventar la reforma educativa integral que propone. Lo que significa montos del orden de los 2,000 millones de soles anuales adicionales.

En el 2005, en la actual coyuntura y en estos últimos meses, diversas personalidades e instituciones han venido reiterando e impulsando, sistemáticamente y con insistencia, el cumplimiento de los compromisos por el Acuerdo Nacional y el Pacto de Compromisos Recíprocos por la Educación, en el

---

<sup>3</sup> Aún están pendientes las leyes de la Carrera Pública Magisterial, el sistema de acreditación, la ley de educación superior y la ley de probidad del sector.

tema de incrementar el presupuesto de educación. Sin embargo, todo indica que el cumplimiento de este compromiso correrá traslado al siguiente gobierno<sup>4</sup>. En un futuro próximo probablemente se asumirá parte del compromiso de duplicar las remuneraciones de los docentes.

Según nuestros estimados, desde el inicio del Gobierno actual se han otorgado aumentos mensuales: de 50, 100, 70, 45 y 97.6 nuevos soles; es decir, 362.6 nuevos soles mensuales por docente. Si tomamos como base una remuneración de 650 nuevos soles mensuales (al ingreso del actual Gobierno), **el nuevo incremento remunerativo para el año 2006 debería ser de 287.4 nuevos soles.**

## ¿NUESTRA EDUCACIÓN ES PRIORIDAD?

Si tomamos como referencia el acuerdo que señala que el presupuesto para la educación se debe incrementar en el 0,25% anual de su participación en el PBI, en el 2006 se debe pasar de los **9,377** millones de soles actuales (a setiembre del 2005) a los **10,712**<sup>5</sup>. Ello significa un incremento de 1,335 millones de soles, avanzando del 3,71% al 3.96% del PBI. Sin embargo, el presupuesto de 9,540 millones solo alcanza el 3.52% del PBI del 2006

Para el Programa “Juntos” (distribución de dinero a las familias más pobres) se plantea destinar 300 millones durante el año 2006. En teoría, dicho programa se articularía a una asistencia a los servicios educativos y de salud. Para educación no se otorgan recursos para esta mayor demanda.

Sin embargo a la luz del comportamiento del Poder Ejecutivo y del Congreso (quien aprueba los proyectos de Presupuesto del Ejecutivo, mas no el cumplimiento de los compromisos asumidos) es necesario ensayar algunas conclusiones y sacar las correspondientes lecciones para el futuro:

- Reconocer que la actual estrategia para obtener mayores recursos para la educación no funciona y que es necesario redefinirla en su contenido, alcances y resultados concretos.
- Cada vez es más importante hacerse la siguiente pregunta: ¿Qué se puede hacer sin mayores recursos?

La actual estrategia debe modificarse a partir de la constatación de que la aprobación de la Duodécima política del “Foro del Acuerdo Nacional”, el cuarto aspecto del Pacto de Compromisos Recíprocos por la Educación, la incorporación de este tema en la hoja de ruta del Poder Ejecutivo, la creación del Grupo Impulsor del Pacto y los comunicados, pronunciamientos y campañas impulsadas, no han tenido los resultados positivos esperados y concretos en varios sentidos:

---

<sup>4</sup> El Proyecto de Presupuesto presentado el día 1 de septiembre de 2005 propone que se destine a la educación 8,464 + **1,076** millones de soles en pensiones y cargas sociales = 9,540 . Es decir solo 163 millones de soles. Estimados nuestros en negritas. El acuerdo Nacional reconoce que no se cumple con los compromisos de financiamiento a la educación.

<sup>5</sup> Marco Macroeconómico Multianual Agosto 2006 y Proyecto de Presupuesto del Poder Ejecutivo para el año 2006.

- No se ha incrementado la participación del presupuesto destinado a la educación en el PBI y en el presupuesto del Estado. Éste se mantiene en menos del 4% del PBI y alrededor del 19% del Presupuesto total del Estado.
- Los rubros no salariales por alumno, en lugar de aumentar, se han reducido.
- La educación no es una prioridad para el Congreso y el Poder Ejecutivo, salvo cuando se desea obtener votos o justificaciones para medidas y facultades legislativas extraordinarias.
- Ante los mayores recursos del presupuesto por efecto de la mayor recaudación y el crecimiento económico nacional, la educación no tiene prioridad en la distribución de los recursos.

Otra lección que sacamos es que hay espacios en lo político/técnico al interior del poder político. Un espacio es el que corresponde a los funcionarios del Ministerio de Economía y Poder Ejecutivo y otro, muy diferente, es el del Foro del Acuerdo Nacional. La palabra y los acuerdos del segundo para “fines prácticos no tiene ninguna consecuencia”. Ello lleva a que pensemos que no es posible seguir abrigando mayores esperanzas de que el Poder Ejecutivo cumpla su palabra. Por la vía del Foro del Acuerdo Nacional y las declaraciones de “consenso” no se logran resultados concretos.

### **ALGO DE BUENO...**

A pesar de la ausencia de grandes logros y del panorama previo, hay algunos aspectos positivos que es necesario resaltar:

- Existe una mayor conciencia ciudadana y en alguna esferas políticas de la importancia y prioridad de la educación<sup>6</sup>.
- De manera creciente se reconoce la necesidad de mejorar la calidad del gasto educativo, a partir de la racionalización y la aprobación de la carrera pública magisterial, el funcionamiento intensivo del FONDEP, la aprobación del sistema de acreditación y la evaluación de las instituciones educativas.
- La propuesta de la necesidad de aportes adicionales de parte de los Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales, la sociedad civil, las empresas y la cooperación internacional, además de la necesidad de contrastar los recursos que se destinan al pago a la deuda versus a la educación.<sup>7</sup>
- Los aumentos iniciales a los docentes universitarios en un programa que se inicia el año 2005 y que debe continuar.
- Los mayores recursos iniciales para la infraestructura de las escuelas y los mayores recursos a las universidades y la culminación de la biblioteca nacional.
- Las mejoras en la gestión referida a la adquisición y distribución de textos.
- El inicio de operaciones del FONDEP con 3 millones iniciales el año 2005.
- Los serios intentos iniciados por luchar contra la corrupción en el sector.

La gestión del presupuesto para la educación, cuya esencia consiste en clonar el presupuesto del año anterior y otorgar créditos suplementarios para utilizar los mayores recursos fiscales, muestra sus limitaciones estructurales, causando la

---

<sup>6</sup> Prueba de ello es el interés de los partidos políticos por la educación, el apoyo de personalidades e instituciones en el tema educativo como el Foro del Acuerdo Nacional, la Mesa de concertación de lucha contra la pobreza, la articulación del programa “Juntos” con el tema educativo, etc.

<sup>7</sup> Tómese nota de la opinión de un ministro en el sentido de que no es ético destinar más recursos al pago a la deuda que a la educación.

ineficiencia en la gestión. Así, los campeones de la eficiencia y la gestión técnica son arrastrados por la improvisación y la respuesta apurada a las presiones sociales o amenazas de huelga de la coyuntura.

### **A PESAR DE ESCASEZ EN RECURSOS<sup>8</sup>**

Si bien es cierto que los mayores recursos son necesarios y apoyarían de manera directa los cambios requeridos en la educación, hay una progresiva conciencia y reflexión a propósito de que hay aún un importante margen de acción para mejorar la calidad y cobertura de la educación sin mayores recursos. Prueba de ello son las siguientes líneas de acción y posibles compromisos que podrían asumir los miembros de las comunidades educativas y otras instituciones para avanzar sin mayores recursos<sup>9</sup>.

- Docentes: reducir las inasistencias, tardanzas y caminar en el sentido de asegurar las 1200 horas como mínimo. Tomar asistencia y estimular a los alumnos para que no falten, que se aproveche los desayunos escolares, distribuir los textos del MED, preparar mejor sus clases, entre otras recomendaciones.
- Padres de familia: participar en los nuevos organismos de gestión y asegurar el cumplimiento de las 1200 horas, así como pedir un adecuado uso de los textos, apoyar la campaña de lectura, apoyar las iniciativas de innovación y mejora de los aprendizajes, etc.
- Estudiantes: realizar esfuerzos por mejorar los aprendizajes y participar en las campañas de lectura entre otros.
- UGELs: reducir los tiempos de trámites en el proceso de contratación de los docentes, distribuir lo más rápido posible los textos, realizar campañas por la lectura y contra la corrupción, entre otros.
- Gobiernos Regionales: comprometerse a aportar no menos del 25% de sus recursos provenientes de los presupuestos participativos, canon, ingresos propios, regalías, para educación.
- Municipios: comprometerse a aportar un tanto % de sus recursos provenientes de los presupuestos participativos, canon, regalías para educación e ingresos propios.
- Parlamento: aprobar a la brevedad las leyes del sistema de evaluación, certificación y evaluación de la educación. Igualmente la ley de educación superior y la carrera pública magisterial y la ley de probidad del sector. Demás está decir un cambio de actitud ante los proyectos de presupuesto del poder ejecutivo.
- Medios de comunicación: organizar y apoyar una campaña anual por la educación por semestre. Para ello, es necesario convocar a la comunidad educativa.
- Otras instituciones como PRONAA, MINSA, FONCODES: mejorar la eficiencia de sus programas de alimentación, salud escolar e infraestructura, asegurando que lleguen al grupo las metas seleccionadas. Convocar a los otros sectores para la conformación de un comité intersectorial de mejora de la calidad y servicios para la educación.

---

<sup>8</sup> De ninguna manera ello supone renunciar a que se destinen mayores recursos para la educación.

<sup>9</sup> En una rápida revisión inicial arribamos a la conclusión que se puede hacer mucho por la educación, sin contar con mayores recursos. A continuación presentamos este primer listado que estamos seguros que será complementado por múltiples y mejores ideas.

- Público en general: participar en los presupuestos participativos y exigir boletas, facturas y el pago de los impuestos de las compras que realiza, para de esta manera ampliar las posibilidades de mayores recursos para educación.
- Los partidos políticos, los gremios sindicales, el Ministerio de Educación, también pueden aportar de manera concreta.

Finalmente, es necesario conformar una instancia que registre y realice un seguimiento de los compromisos asumidos, que culmine en un encuentro nacional por la mejora de la educación, antes de la aprobación del presupuesto para el año 2006. En este evento se suscribiría el Pacto de Punto Fijo por la educación.

Es posible que cada persona e institución asuma unos compromisos concretos en esta dirección y a la par insistir en dos aspectos:

- Continuar exigiendo el cumplimiento de la palabra dada y
- Avanzar en asumir responsabilidades concretas. Sino se produce un importante cambio en la mismo sector educación, no habrá cambio. De nuestras propias fuerzas depende iniciar la mejora de la educación peruana.

## **LA COYUNTURA**

A inicios del año 2005, el presupuesto de la educación era de 9,018 millones de soles y con los 9,377 millones dados hasta el pasado mes de setiembre, se ha tenido un incremento de 359 millones de soles.

En el presupuesto inicial de 9,018 millones de soles, desde inicios del año 2005 hasta la fecha, se han producido varios incrementos:

- 294 millones del crédito suplementario, cuyo principal destino ha sido el incremento de salarios.
- 63 millones de otras fuentes, cuyo principal rubro son las universidades con 39 millones.

El presupuesto de la educación peruana de 9,377 millones de soles representa el 19% del total de presupuesto y equivale al 3.71% del PBI. (9,377 / 253,000).

Nuevamente asistimos al incumplimiento del Pacto de Compromisos Recíprocos y a la Duodécima Política del Acuerdo Nacional.

Para los próximos meses se espera un segundo crédito suplementario que debe aportar los recursos para completar el aumento de remuneraciones y los recursos para los docentes universitarios y el fondo inicial para el FONDEP.

<b>AÑO</b>		<b>2005</b>	<b>Proyecto de presupuesto 2006</b>
<b>PBI</b>	<b>Millones soles</b>	<b>253,000</b>	<b>270,500</b>
<b>EDUCACIÓN</b>	<b>Porcentaje</b>	<b>3.71%</b>	<b>3.52%</b>
<b>PRESUPUESTO DE EDUCACIÓN</b>	<b>Millones de soles</b>	<b>9,377</b>	<b>9,540 (1)</b>
		<b>Aumento</b>	<b>163</b>
<b>Presupuesto para cumplir el 0.25%</b>			<b>10,712</b>

**Elaboración:**

**CNE\_JO/1/09/2005**

Fuente: en base a MMM Agosto 2005.

(1) Según información del MED la cifra es de 9,502 millones