

## EDUCACIÓN: Cañones o mantequilla\*

Jorge Oroza M.

Asesor del Consejo Nacional de Educación

**E**n una sociedad como la peruana, donde hay múltiples necesidades y limitados recursos, es necesario priorizar y establecer con precisión qué es lo que debe hacerse con lo poco que se dispone. Por ello, desde hace mucho años, los economistas expresan este tema con la frase: *Cañones o mantequilla*<sup>1</sup>. Para la educación peruana este tema resulta de actualidad y puede aportarnos reflexiones y lecciones aprendidas para el futuro.

Desde el 2000 al 2004, el Estado peruano destinó a la educación mil 682 millones de soles adicionales, aproximadamente 480 millones de dólares. Es decir, el presupuesto público asignado a la educación ha pasado de 5,168 millones de soles en el 2000 a 6 mil 850 a fines del 2004. Esto sin incluir el gasto en pensiones. Este monto representa un crecimiento del 32% en términos nominales.

Para el 2005 está por repetirse la misma política, ya que se ha clonado el presupuesto del 2004. Nuevamente los créditos suplementarios, como respuesta a los reclamos particulares, marcarán el destino de los recursos fiscales si no se reestructura integralmente el presupuesto del sector.

En estos cinco años, el crecimiento del número de alumnos, docentes y centros educativos no ha sido significativo. Es decir, no hay un crecimiento de la cobertura o una reducción de la repitencia y deserción escolar.

Si es ello es cierto, la pregunta que nos hacemos es doble:

- ¿A qué se ha destinado estos 480 millones de dólares adicionales?
- ¿Si tuviésemos que decidir nuevamente sobre el destino de esos recursos anuales, cual sería nuestra prioridad?

Veamos cada pregunta por separado.

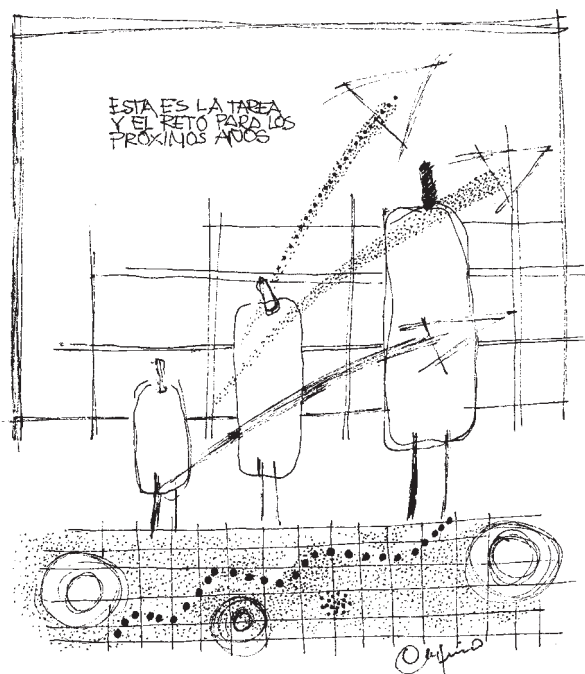
### ■ ¿A qué se han destinado?

Sin lugar a dudas, el mayor incremento se ha destinado a aumentar las remuneraciones de los docentes. Es decir, a uno de los factores de la calidad educativa. La cifras al respecto son muy ilustrativas. Desde el año 2000 a la fecha, los docentes han recibido incrementos sucesivos de 50, 100, 45 y 70 soles mensuales, que hacen un total de 265 soles al mes,

en la ruta de un incremento del 100% (el compromiso gubernamental fue duplicar las remuneraciones del año 2000). A la fecha, los incrementos están en el orden del 36% al 49%, dependiendo del nivel inicial<sup>2</sup>.

El resultado de este tipo de manejo fue la "salarización del presupuesto educativo" y el decrecimiento de la importancia concedida a la inversiones en educación. Adicionalmente, esta gestión tuvo dos características muy importantes: la homogenización y no diferenciación de la estructura salarial entre los docentes, y la entrega de aumentos generales, sin previas evaluaciones o comprobación de desempeños individuales y colectivos.

Los expertos en política educativa señalan insistentemente que los factores en el logro de la calidad educativa son diversos, e indican

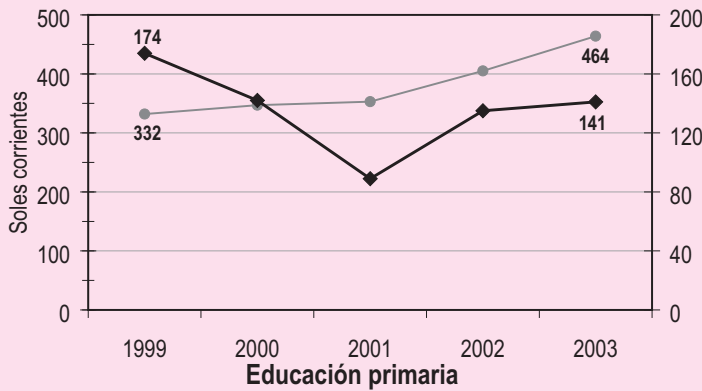


\* El contenido de este artículo corresponde al autor y no refleja necesariamente la opinión del Consejo Nacional de Educación.

<sup>1</sup> La frase proviene del famoso economista Paul Samuelson, quien en las primeras páginas de su manual sobre Economía recordaba que todas las sociedades deben elegir entre combinaciones distintas de cañones y mantequilla.

<sup>2</sup> Nuestro punto de vista no cuestiona la legitimidad y necesidad de mejorar las remuneraciones y condiciones de trabajo de los docentes, sino, se refiere a cómo alcanzar la optimización de los aprendizajes.

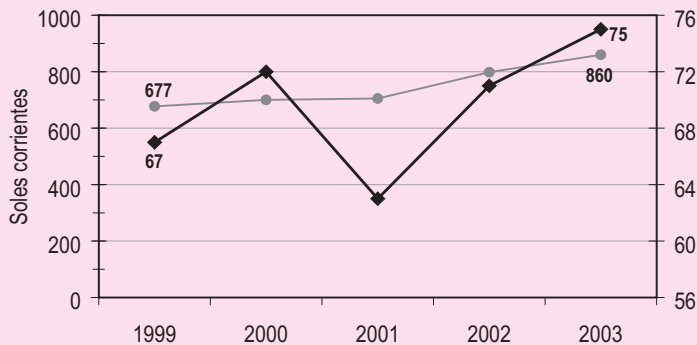
### Educación inicial



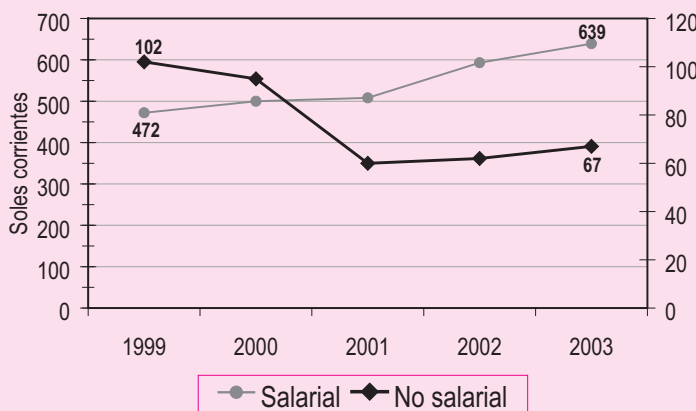
### Educación primaria



### Educación secundaria



### Educación básica



● Salarial ◆ No salarial

que los docentes contribuyen en alrededor del 50% a alcanzar ese objetivo.

A la luz de esta apreciación podemos señalar que la política estatal en el manejo de los recursos públicos se ha centrado sólo en un factor. Los otros factores no han recibido mayor aporte, o en todo caso, la brecha se ha ampliado.

Esta política es sin duda alguna una explicación, una más, del no avance en la mejora de los aprendizajes en el sector educación.

¿Por qué ha sucedido esto? Algunos estudiosos del tema señalan que esta política es el resultado de dos factores:

- La expresión de la capacidad de negociación que los maestros han logrado, y
- La expresión de una política errática en el manejo de los recursos públicos.

A propósito de esta constatación podemos señalar que:

1. No se han atendido a la par, o de manera proporcional, todos los factores de la calidad educativa.
2. Los recursos se han otorgado de manera "reactiva" a las demandas y reclamos de los sectores beneficiados.
3. Los aumentos no han estado vinculados a desempeños o compromisos de resultados. Se han otorgado a cambio de nada.
4. Se han agravado algunas de las distorsiones preexistentes, como la homogeneidad de la estructura salarial.
5. Por otro lado, no se han iniciado cambios que son urgentes y que podrían haberse financiado con la disponibilidad de estos recursos adicionales. Tales son los temas de evalua-

**Educación (2003)**  
**Gasto por alumno salarial y no salarial**  
**en educación básica según región**

Región	Gasto por alumno	
	No salarial	Salarial
Huanuco	11	507
Ica	12	661
La Libertad	12	588
Junín	13	618
Cajamarca	13	606
Piura	13	548
Ucayali	13	531
Loreto	13	669
Cusco	15	486
Pasco	16	691
Amazonas	19	614
Lambayeque	19	505
San Martín	21	656
Apurímac	22	589
Ancash	26	719
Arequipa	29	789
Ayacucho	30	659
Puno	32	637
Huancavelica	33	566
Tacna	40	807
Tumbes	41	1 100
Madre de Dios	47	671
Moquegua	50	1 137
Lima (sin PN) 1/	57	634
Lima (con PN)	220	854
Callao	65	550

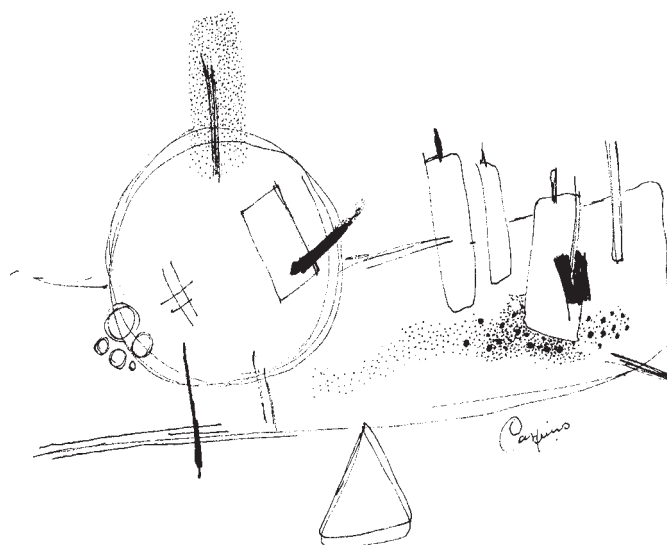
1/ Se ha excluido a los programas nacionales del Ministerio de Educación: Calidad educativa, Sede central, Educación básica para todos, Programa Huascarán.

Fuente: Estadísticas básicas 2003. Unidad de Estadística Educativa, Ministerio de Educación. SIAF. Consulta amigable. MEF. Información preliminar

ción y otorgamiento de incentivos por desempeño, el funcionamiento del sistema de acreditación y medición de la calidad educativa, y el funcionamiento del FONDEP para el financiamiento de las iniciativas de las instituciones educativas.

6. Una excepción en este camino es la puesta en marcha de la

ilustrativas. Tal vez la mejor forma de visualizarlo sea de la siguiente manera: a la luz de la experiencia del CNE, del Pacto de Compromisos, y de los avances conseguidos a la fecha, si tuviésemos que volver a decidir el destino de unos nuevos 489 millones de dólares anuales adicionales para la educación ¿Qué destino le daríamos? La respuesta, estamos seguros, no sería dirigir esos re-



racionalización de la planilla.

7. Por el contrario, se han mantenido los bolsones de ineficiencia como la sobre oferta de docentes.

En definitiva, con los indicios que tenemos a la fecha, no se han logrado resultados verificables objetivamente. Así mismo, no hay indicios de que estos se estén logrando.

Las lecciones aprendidas de esta "real politic" son muy

cursos a un solo factor de la calidad de la educación.

■ ¿Cuál sería nuestra prioridad para el futuro, para mayores recursos?

La nueva política tendría entre otros, los siguientes elementos:

- La atención a todos los factores de la calidad educativa a la par.
- La vinculación de nuevos y mayores recursos a resultados verificables, estableciendo un puente entre ambos. En algunos casos, condicionando los nuevos recursos, y en otros, esperando resultados a más largo plazo para dar nuevos aumentos.
- El destino de recursos adicionales en un balance entre el gasto corriente y la inversión.
- El apoyo decidido a las iniciativas de las instituciones educativas en su búsqueda de mejora de la calidad y la equidad educativa.

Esta es la tarea y el reto para los próximos años.

27 de Octubre de 2004.