



DIÁLOGOS PARLAMENTARIOS

Salud y Educación en el Debate
Presupuestal 2006

CIP

Centro de Investigación
Parlamentaria



Consorcio de
Investigación
Económica y Social



Congreso de
la República

DIÁLOGOS PARLAMENTARIOS

**Salud y Educación en el Debate
Presupuestal 2006**

Tanto en el taller *La Salud en el Presupuesto Público 2006* como en el de *La Educación en el Presupuesto Público 2006* se reunieron congresistas, responsables de sector y especialistas, quienes debatieron acerca de las exigencias presupuestales para el próximo año desde la consideración de las necesidades y políticas sectoriales, que es preciso tomar en cuenta para elevar la cobertura en los objetivos, calidad en el gasto, eficiencia en el desempeño y equidad en los impactos.

En la línea de *Diálogos Parlamentarios*, espacio de encuentro entre congresistas, hacedores de política, académicos e investigadores así como público interesado, los talleres se efectuaron gracias al interés e iniciativa de la Comisión de Educación, Ciencia, Tecnología, Cultura y Patrimonio Cultural, que preside la congresista Mercedes Cabanillas, así como de la Comisión de Salud, Población, Familia y Personas con Discapacidad que preside el congresista Iván Calderón. Estas comisiones encargaron al Centro de Investigación Parlamentaria (CIP) la organización de estos eventos, para lo cual se contó con el invalorable apoyo del Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), con quien hemos podido realizar esta segunda experiencia en el marco del Convenio que nos vincula.

Confiamos que los materiales aquí reunidos, que resumen exposiciones y comentarios realizados en los talleres, permitan alcanzar los objetivos propuestos de brindar información relevante para el debate parlamentario de tan importantes instrumentos legislativos.

Leopoldo Gamarra Vilchez
Director CIP
Noviembre, 2005

La Salud en el Presupuesto Público 2006

Miércoles 21 de setiembre 2005

Taller realizado en coordinación con la Comisión de Salud, Población, Familia y Personas con Discapacidad del Congreso de la República.

PRIMERA EXPOSICIÓN :
Pilar Mazzetti, ministra de Salud

SEGUNDA EXPOSICIÓN :
Augusto Portocarrero, CIES

COMENTARIOS Y PREGUNTAS :
Víctor Velarde, congresista miembro de la Comisión de Salud
Javier Diez Canseco, congresista miembro de la Comisión de Salud
Pedro Francke, Coordinador Nacional del Foro Salud

Centro de Investigación Parlamentaria (CIP)

Consejo Directivo

- Marcial Ayaipoma
- Fausto Alvarado
- Gilberto Díaz
- Eduardo Carhuaricra
- Ronnie Jurado
- Alejandro Oré

Director

- Leopoldo Gamarra Vilchez

Equipo Responsable

- Fernando Paredes
- Rocío del Pilar Verástegui

Consortio de Investigación Económica y Social (CIES)

Directores

- Carlos Eduardo Aramburú - Director Ejecutivo
- Javier Portocarrero - Director Adjunto

Equipo Responsable

- Miguel Ángel Lerzundi - Analista
- Iliana Carrasco - Oficial de Prensa

Edición: Lima, Noviembre de 2005

Impreso en el Perú

(c) Consortio de Investigación Económica y Social

www.consortio.org

Centro de Investigación Parlamentaria

www.congreso.gob.pe/cip/index.htm

Cuidado de edición: Fernando Bravo

Impreso en los talleres del Congreso de la República.

La edición de esta publicación, así como los dos talleres, realizados en el marco del convenio Congreso de la República - CIES, han sido posibles gracias al auspicio de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo.

INTRODUCCIÓN

Sin lugar a dudas, el debate y aprobación de las leyes anuales vinculadas al Presupuesto constituye uno de los hechos más relevantes de la actividad legislativa en el Congreso de la República, por lo que se hace necesario contribuir a su enriquecimiento, desde las preocupaciones, prioridades y objetivos de los sectores y las políticas involucradas.

Es sabido que en la definición del presupuesto y, sobre todo, en su distribución, intervienen no sólo las variables políticas (un sector podía evaluarse como más importante que otro) y técnicas (necesidad de respetar los lineamientos de la prudencia fiscal). Junto a estos tópicos, van apareciendo otras consideraciones que el legislador debe tomar en cuenta al momento de tomar posición frente a las diferentes opciones que se le presentan en el debate. Los aspectos regionales, culturales, ambientales, las perspectivas de una reforma del Estado, entre otros, podrían ir constituyéndose como criterios que han de incorporarse en el debate presupuestario.

Los sectores de Salud y Educación, los rubros sociales por antonomasia, de hecho son espacios bastante especiales por su propia naturaleza: a la vez que precisan criterios técnicos, éstos deben materializarse en un campo atravesado por desigualdades, injusticias, brechas y exclusiones. Aquí el desafío consiste en identificar el ajuste adecuado entre lo técnicamente factible, lo políticamente posible y lo éticamente deseable y justo.

Sin ánimo de proponer la última palabra en esta difícil problemática, *Diálogos Parlamentarios* condensa los aportes desarrollados en dos talleres de análisis, realizados para examinar el impacto del Presupuesto Público del 2006 precisamente en los dos aspectos fundamentales de las políticas públicas, como son Educación y Salud.

PRESENTACIÓN

Por un presupuesto rigurosamente definido

En un país signado por la desigualdad, la pobreza y la exclusión como el nuestro, no basta que los instrumentos de gestión económica se utilicen con rigor tecnocrático. Deben incorporar criterios de equidad, de solidaridad y de justicia.

Por supuesto que no se trata de enfrentar lo técnico con lo valorativo, sino de que los actores responsables de la confección del Presupuesto Público tomen en cuenta tanto su responsabilidad social en esta decisión cuanto su apego a los criterios de prudencia, eficiencia y transparencia que los recursos escasos imponen a una economía como la peruana.

El presupuesto público es un instrumento clave de la gestión gubernamental. Delimita sistemática y anualmente los supuestos, directivas y nivel de incidencia de los entes del sector público, los que supeditarán sus metas, objetivos y planes operativos institucionales a dicho marco presupuestal. Su relevancia en términos de la política económica es tal que su confección e implementación demandan a los poderes del Estado responsables una base bien informada y sustentada. En el caso del sector Salud, esto se hace más necesario por tratarse de uno de los sectores sociales en los que las inversiones anuales suelen ser deficitarias.

El presente documento es resultado de los talleres de *Diálogos Parlamentarios* que el Centro de Investigación Parlamentaria y el Consorcio de Investigación Económica y Social, junto con la Comisión de Salud, están institucionalizando con miras a enriquecer el Debate Presupuestal 2006, que ahora comienza y que necesita de una discusión informada y documentada por parte de los colegas congresistas.



Iván Calderón

Iván Calderón, Presidente de la Comisión de Salud, Población, Familia y Personas con Discapacidad.

El sector Salud es muy importante para el Gobierno Nacional. Una de sus unidades ejecutoras más importantes es el Ministerio de Salud, el cual cuenta con entidades como el Instituto Nacional de Salud, Instituto de Recursos Humanos, la Superintendencia de Unidades Prestadoras de Salud y el Seguro Integral de Salud.

El Presupuesto Público para este sector, correspondiente al año 2006, se prevé en S/. 2,540 millones (de acuerdo al proyecto enviado por el Ejecutivo al Congreso de la República para su debate y aprobación), de los cuales S/. 1,820 millones corresponden al Ministerio de Salud y S/. 871 millones al Seguro Integral de Salud.

Entre sus prioridades están la mejora de la salud materna y la reducción de la mortalidad infantil. Para ello los establecimientos de salud han asignado a la cobertura de inmunizaciones un presupuesto de S/. 15 millones con el cual se espera atender a 150,292 gestantes que representan el 65% de la población.

Es necesario conocer la situación del sector Salud para sugerir soluciones a su problemática, por lo que este tipo de talleres contribuye a ese fin.



Eittel Ramos

Congresista Eittel Ramos, miembro de la Comisión de Salud, Población, Familia y Personas con Discapacidad.

Deuda pública en salud es entre US\$ 315 y US\$ 1,165 millones



De izquierda a derecha: Pedro Francke, Pilar Mazzetti, Eittel Ramos, Víctor Velarde, Augusto Portocarrero, Javier Díez Canseco.

Considerando que el presupuesto asignado para el 2006 es mucho menor que la inversión requerida por parte del Estado en Salud, existe una deuda acumulada en nuestro país que va de US\$ 315 a US\$ 1,165 millones, reveló la ministra de Salud, Pilar Mazzetti Soler (ver



Pilar Mazzetti

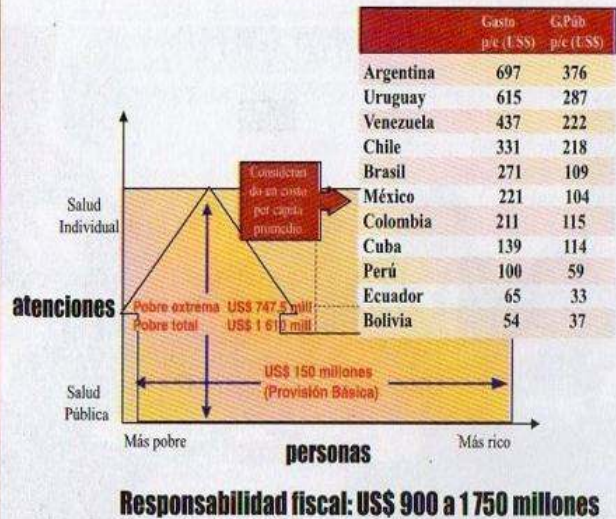
gráfico 1 y cuadro 1).

De otro lado, señaló que si se compara la demanda de recursos que se requiere en un escenario ideal con el presupuesto asignado para el 2006, se tiene que los recursos adicionales que necesita el sector Salud ascienden a S/. 1,500 millones (ver cuadro 2).

Destacó que el financiamiento del presupuesto de Salud proviene en un 82% de los recursos ordinarios, y de los recursos directamente recaudados (RDR) en algo más de 16%, el resto viene de donaciones y transferencias.

En cuanto al destino de los recursos, el 64% del presupuesto de Salud se gasta en personal activo, cesante y contratado, y el resto se destina para

Gráfico 1
Presión Fiscal por Salud



Cómo estamos

Para conocer en dónde nos encontramos en el tema de la salud, la ministra expuso cifras comparativas de nuestro país referidas al gasto per cápita que realiza el Estado en este sector.

Los recursos que se requieren del Estado para atender todas las necesidades de salud fluctúan entre US\$ 900 y

US\$ 1,750 millones, lo cual incluye la atención básica y la que se destina a la población en pobreza y pobreza extrema, detalló.

bienes y servicios.

Mazzetti remarcó que, estando nuestro país ad portas de un cambio de gobierno, los aspectos principales en el tema del presupuesto de Salud tienen que ser conocidos por todos, ya que es necesario generar consenso entre los diferentes grupos políticos que van a participar en las próximas elecciones generales, para que el presupuesto de Salud del 2006 se pueda estructurar de una manera diferente, más aún cuando el resultado del manejo presupuestal tiene que ver con la calidad de vida de nuestra población.

Cuadro 1
Presupuesto público en salud

Gasto Público y principales sectores

Sectores	1.999	2.000	2.001	2.002	2.003	2.004
Total Gasto Público (miles de millones de soles)	27,25	28,64	34,54	35,33	41,48	39,44
Economía y Finanzas	36.7%	43.8%	37.0%	37.3%	36.7%	36.3%
Presidencia y Gob Reg	25.4%	22.6%	17.6%	17.4%	18.0%	19.6%
Educación	11.0%	9.1%	7.4%	7.9%	9.5%	8.7%
Defensa	0.1%	0.2%	9.2%	8.5%	8.2%	8.5%
Interior	0.1%	0.0%	8.4%	7.9%	7.9%	7.9%
Salud	6.0%	6.0%	5.6%	6.0%	5.5%	5.7%

Gasto en salud como proporción del PBI

CONCEPTO	2004	2005	2006
SECTOR SALUD	2,041	2,407	2,431
PBI a precios corrientes	231,900	246,700	270,500
PARTICIPACION %	0.9%	1.0%	0.9%

"Stock" presupuestal público: US\$ 585 millones

Gráfico 2
Destino del Gasto Público en Salud



Presupuesto público en salud se hace más rígido y pierde capacidad operativa

De otro lado, señaló que a lo largo de los años, el sector Salud siempre ha mantenido un quinto o sexto lugar en la asignación presupuestal. Como porcentaje del PBI, en los últimos tres años el presupuesto asignado ha disminuido un poco para el 2006, ya que ha bajado a 0.9%, cuando se esperaba que se mantenga en 1%.

Inversión

Mazzetti también subrayó que, a lo largo de los años, el componente de la inversión (presupuesto) pública en salud que se destina a bienes y servicios (incluye bienes de capital) ha venido disminuyendo, mientras que el gasto en planillas y pensiones ha ido creciendo (ver gráfico 2).

Sin embargo, el personal no crece en proporción a las atenciones que se tienen que dar a la población: actualmente el personal asciende a 90 mil personas, cuando cifras conservadoras indican que se debería llegar a los

137 mil, acotó.

Esta situación significa que no se va a poder invertir en infraestructura, equipamiento, ni en más medicamentos y recursos necesarios para proporcionar una atención adecuada, advirtió.

Destacó que, a pesar de que existen proyectos de inversión en su sector que ya han sido determinados

como viables, por un monto que supera a los S/. 100 millones, el presupuesto es sólo S/. 39 millones para equipamiento e infraestructura. Si bien el componente de inversiones ha mejorado notablemente en los últimos años, es todavía insuficiente.

De otro lado, remarcó que el presupuesto de Salud no incluye el monto asignado a las regiones, las cuales tienen componentes de salud en cada uno de sus pliegos. En consecuencia, actualmente el Ministerio de Salud no puede saber exactamente cómo se invierte el dinero que llega a las regiones para este servicio básico.

Cuadro 2
Presupuesto MINSA vs. Requerimiento

GRUPO GENERICO DE GASTO	2.006		
	DEMANDA GLOBAL	PROYECTO DE PRESUPUESTO	DEMANDA ADICIONAL
1. Personal y Obligaciones Sociales	1,900.2	814.4	1,085.8
2. Obligaciones Previsionales	184.0	184.0	0.0
3. Bienes y Servicios	805.6	473.1	332.5
4. Otros Gastos Corrientes	103.7	48.8	54.9
Sub Total Gasto Corriente	2,893.5	1,520.3	1,473.2
5. Inversiones	34.0	24.1	9.9
7. Otros Gastos de Capital	69.8	40.9	18.9
Sub Total Gasto de Capital	93.8	65.0	28.8
Total	3,087.3	1,585.3	1,502.0

Qué hacer

La titular de Salud señaló que debe haber un compromiso y soporte de lo establecido en el Acuerdo Nacional. En tal sentido, demandó priorizar este sector y sus inversiones y que se le asigne un porcentaje de lo que se ahorre, por ejemplo, en el pago de la deuda pública en el futuro.

“Que quede claramente establecido que, cada año, lo que se ahorre por la deuda pública, se destine a los sectores prioritarios: Educación, Salud y Seguridad”.

Mazzetti propuso que el sistema presupuestal público en Salud debería ser integrado, descentralizado y participativo. En ese sentido, es necesario que las direcciones regionales de salud, no sólo tengan mayor presupuesto, sino que se puedan visualizar las partidas de salud de las regiones.

También advirtió que se necesitan recursos financieros complementarios para el sector Salud. A modo de ejemplo, indicó que se podría establecer, de manera fija, que una parte de lo que se recauda por determinado impuesto se destine a este sector, a aspectos específicos prioritarios como la atención VIH, TBC, mortalidad materna.

Proteger recursos

Sugirió que las inversiones y estrategias nacionales en estos gastos prioritarios sean presupuestos protegidos, lo cual debería señalarse así en la Ley de Presupuesto Público, de manera que esos recursos no se toquen cuando se efectúen recortes.

De otro lado, recomendó que de manera progresiva se debe cambiar los criterios con los que se elabora el presupuesto de Salud. Ello no significa qui-

tarle a las regiones lo que ya tienen, pero los recursos adicionales que se vayan logrando hay que invertirlos en aquellas regiones que tengan los peores indicadores de salud, precisó.

SIS

También es importante, dijo, financiar la cobertura pendiente del SIS, cuyo objetivo es llegar a esos 13 millones de pobres que carecen de seguro social. Este año se podrá alcanzar la meta de crecimiento de 10% en la cobertura de esta atención, pero no se va a cubrir a toda la población necesitada y quedarán aproximadamente 3 millones pendientes para el próximo gobierno, detalló.

También es necesario sincerar el presupuesto de Salud, lo que implica nombrar a los contratados en forma progresiva sin generar desequilibrios. Actualmente la mayor parte de las unidades ejecutoras de salud utilizan la mitad de sus presupuestos de la fuente RDR para el pago de personal y la idea es que estas obligaciones se vayan liberando para comprar más equipos y para el sostenimiento de los hospitales, explicó.

Hay que persistir en el mejoramiento de las cuentas nacionales de salud, ya que son importantes para toma de decisiones de gestión anotó.

Es necesario lograr una transparencia de los presupuestos de Salud de los subsectores, a fin de conocer de manera directa todo lo que invierte EsSalud, el Ministerio de Salud, las demás entidades, y la inversión que viene de fuera. Por último, aseveró que de esa manera podríamos tener un panorama real del esfuerzo que se hace en salud y determinar qué regiones reciben menos.

Hogares financian el 37% del gasto en salud



Augusto Portocarrero

El gasto total en salud en el Perú asciende a 4.7% del PBI, lo cual nos ubica entre los países que menos inversión le dedican a este sector. ¿Quién financia este gasto? Fundamentalmente las familias, las cuales pagan más del 37% del gasto en salud (ver cuadros 1 y 2). “Este es un problema que tenemos que revertir ya que un país en el que más de la mitad de las familias son pobres, no puede darse el lujo de que sean ellas las que tengan que financiar su atención en salud”, remarcó Augusto Portocarrero, investigador del CIES.

Subrayó que el gasto que realiza el Ministerio de Salud, no es todo el gasto que se efectúa en este campo en el país. El presupuesto para salud está repartido en 2 sectores (Salud y Gobiernos Regionales), 28 Pliegos y más de 150 Unidades Ejecutoras. Entonces la responsabilidad de la salud está dispersa en varias entidades del Estado.

Presupuesto

En cuanto a la asignación presupuestal para el sector (que como mencionó la ministra Mazzetti, está concentrada en planillas) Portocarrero destacó que es frecuente en nuestro país oír reclamos en el sentido de que hay que disminuir el gasto corriente.

Sin embargo, subrayó, el gasto corriente incluye bienes y servicios que consisten básicamente en

medicamentos, plaguicidas y vacunas. Por lo tanto, recortar gasto corriente en salud es recortar la atención a la población, advirtió. De otro lado, dado que el presupuesto total de salud está disperso en varios pliegos y no sólo en el Ministerio de Salud, no sabemos qué peso le dan los gobiernos regionales al tema de la salud. Tenemos que descentralizar pero también tiene que haber un compromiso de los gobiernos regionales, de los partidos que allí están representados, de poner a la salud como prioridad para el país, propuso.

No hay planes

Otro problema es que los presupuestos no están ligados a planes nacionales. Quien define finalmente el presupuesto y su lógica es el Ministerio de Economía y

“Un país en el que más de la mitad de las familias son pobres, no puede darse el lujo de que sean ellas las que tengan que financiar su atención en salud”

Cuadro 1

Financiamiento de la atención de salud, según Financor

	1995	2000
Hogares	45,8	37,3
Empleadores	25,6	35,0
Gobierno	25,2	24,0
Coop. Téc. Internac.	1,4	1,1
Otros	1,3	1,9
Dona. Internas	0,7	0,7
Total	100,0%	100,0%
S/ millones	5,917	9,193

Fuente: Cuentas Nacionales en Salud, Perú 1995 - 2000

Finanzas, por lo que el cajero termina siendo el asignador del presupuesto. Además los planes operativos están totalmente dispersos, detalló.

Una consecuencia de esta realidad es, por ejemplo, que la asignación presupuestal para las regiones no tenga nada que ver con el tema de la pobreza y termina siendo totalmente inequitativa.

“Si queremos realmente atender a los pobres, hay que ir revirtiendo esta forma de asignación”, porque está teniendo un impacto negativo en la política de salud, acotó.

Viene cayendo

Portocarrero también señaló que el presupuesto de Salud como porcentaje del PBI viene disminuyendo, así como también con respecto al presupuesto total del país (ver gráfico No. 1).

Destacó la enorme diferencia (S/. 1,500 millones) que existe entre lo que requiere de presupuesto el sector Salud para el 2006 y lo que se le ha asignado en el presupuesto del Ejecutivo, como lo ha señalado la titular del sector. “Estamos hablando de que el Ministerio de Salud va a tener que funcionar con la mitad de lo que necesita en el 2006”, remarcó.

Gráfico 1
Participación del Sector salud con respecto al Presupuesto General de la República y el PBI



Recomendaciones

A manera de conclusiones y recomendaciones, Portocarrero señaló que la formulación y asignación del presupuesto público debe ser fruto de un debate nacional y debe ser visto en un escenario mayor al anual.

La asignación del presupuesto no puede ser un tema de “presupuestólogos”, sino de decisión nacional: tiene que haber una discusión sobre qué se va a hacer con los recursos del Estado. Un espacio para esta discusión puede ser el Acuerdo Nacional, el Congreso, u otro, pero se tiene que adoptar las respectivas decisiones para revertir la situación actual de este sector, remarcó.

Asimismo, subrayó que es necesario aumentar el gasto nacional en Salud, pero eso no debe implicar aumentar el gasto de las familias. Tiene que ser con el gasto público,

pero de manera gradual y en varios años.

¿Con qué recursos? Se tienen que tomar de los incrementos de ingresos que se esperan en el año, como la reducción que se ha logrado en el pago de la deuda externa.

También se debe reordenar el gasto en salud, porque además de ser escaso es un mal gasto ya que hay casos en los que el Ministerio de Salud invierte en una zona, donde también lo hace EsSalud, como lo expresa la existencia de hospitales con demasiada capacidad y otros que no la tienen ni siquiera en grado suficiente, sostuvo.

Respecto al seguimiento del gasto en salud y una mayor participación de la sociedad civil, propuso separar la función Salud de la función Sanciamiento en el presupuesto de Salud. Para ello sólo basta modificar el artículo 13° de la Ley

General del Sistema Nacional de Presupuesto, indicó.

De otro lado, se requiere mejorar el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) del Ministerio de Economía y Finanzas, como instrumento de seguimiento del gasto público. Explicó que para decisiones nacionales se requiere que toda la información agregada del gasto de todas las unidades ejecutoras de salud esté disponible y no como ahora, que se halla dispersa.

Cuadro 2

Comparativo del Gasto en salud como porcentaje del PBI

Perú y regiones geopolíticas mundiales, 2000

Grupo de Países	Porcentaje del PBI
Estados Unidos de Norte América	13,0
Canadá	9,3
Unión Europea	9,3
Mundo	7,5
América Latina y el Caribe	7,3
Europa Oriental y Asia Central	5,6
Perú	4,7
África del Norte y Medio Oriente	4,7
África al sur del Sahara	4,3
Asia Sur Oriental y el Pacífico	4,1

Fuente: Gasto Nacional de Salud en las Américas: Situación Actual y Tendencias. Organización Panamericana de la Salud. Washington, Febrero 2002.

Debate y Comentarios

Es necesario acuerdo político para optimizar Presupuesto de Salud

Todos los grupos políticos deben ponerse de acuerdo para optimizar el presupuesto del sector Salud y sincerarlo, propuso el congresista Víctor Velarde, miembro de la Comisión de Salud del Congreso.

Criticó el centralismo en la asignación de los recursos, al referir que el presupuesto de Salud dedica 75% del monto asignado a Lima y el resto se asigna a las regiones. "Es un presupuesto centralista y vamos a reconocer que es un ministerio centralista", dijo.

Velarde señaló que no es por este tema de la asignación presupuestal que se deba empezar la reforma del sector. Subrayó que es necesario precisar qué recursos adicionales y complementarios se podrán asignar efectivamente al sector Salud, "dentro de los marcos legales establecidos".

De otro lado, señaló la necesidad de buscar mecanismos para que las entidades de Salud no echen mano de sus recursos directamente recaudados (RDR) para atender los pagos de las remuneraciones del personal, en desmedro de la inversión.

En tal sentido, remarcó la necesidad de asignar un porcentaje fijo de los RDR para el equipamiento de los establecimientos de salud, ya que dicho equipamiento tiene una obsolescencia que oscila entre el 50 y 60 por ciento.

En cuanto al SIS, lamentó el estado de desfinanciamiento en el que se encuentra. Si bien destacó los logros en la cobertura de este sistema, que llegará a 10 millones de pobres este año, subrayó que todavía hay una cobertura pendiente que se debe proveer.

Velarde rechazó que la población responsabilice al Congreso por la asignación presupuestal para salud, en razón de que dicho presupuesto ya viene definido ("precocido") por el Ejecutivo y que, si bien existe oposición de muchos congresistas, porque consideran que son presupuestos recesivos y malos para salud y educación, éstos son finalmente aprobados sin mayores cambios.



Víctor Velarde

Debate y Comentarios

Aumentar ingresos para Salud debe estar ligado a una reforma tributaria

La agenda prioritaria en el sector Salud es aumentar sus ingresos y eso implica ligar el tema al de una reforma tributaria, porque no cabe quitarle recursos a otros sectores para asignarlos a Salud: no a la política de repartir migajas, sostuvo el congresista Javier Diez Canseco.

Puede haber una mejora en la eficiencia del gasto público, reduciendo en primer lugar el desproporcionado nivel de remuneraciones de la alta dirección del Estado, bajo un sistema único de remuneraciones, pero esta no es la única fuente de ingresos, precisó.

En su opinión el presupuesto público que envía el Ejecutivo al Congreso ya está, no 'precocido', como señaló el congresista Velarde, sino "recocido" y se aprueba sin mayores cambios, debido a que el Congreso y la Comisión de Presupuesto no pueden discutir sobre ingresos sino sólo sobre egresos, lo cual es un absurdo porque eso significa atarse a los ingresos existentes y las posibilidades de modificación son muy limitadas.

En ese sentido, sugirió que los ingresos por el impuesto a las transacciones financieras (ITF) deberían ser permanentes, incluso habría que volver a incrementar su tasa al 0.1% en lugar de dejarlo en 0.08%, y reorientar esos recursos a sectores prioritarios.

Asimismo, demandó revisar los contratos de estabilidad tributaria, que permiten grandes utilidades a ciertas empresas. También reclamó que las regalías mineras puedan ser reorientadas a gastos en sectores como Educación y Salud.

Diez Canseco planteó también que se aplique un impuesto a las ganancias extraordinarias de determinados sectores productivos como minería y petróleo.

De otro lado, propuso que el presupuesto entienda el tema de salud como uno de prevención, atención y rehabilitación. Señaló que en prevención se hace poco en determinadas áreas, como por ejemplo en lo que son campañas de difusión.

Diez Canseco también remarcó que se necesita un mejor cumplimiento de las labores del personal de Salud y de los horarios de trabajo, ya que así como se requiere mejoras salariales es imprescindible una mejor atención.

Por último, propuso una revisión de las autorizaciones para desviar los fondos de la seguridad social hacia los seguros privados.



Javier Diez Canseco

Debate y Comentarios

Presupuesto debe asignar fondo para compensar aumentos de precios de medicamentos bajo el TLC

Existe preocupación sobre el informe del Ministerio de Salud sobre los efectos en el incremento de los precios de los medicamentos que tendrá el Tratado del Libre Comercio (TLC) que se está negociando con los EE.UU., señaló Pedro Francke, Coordinador Nacional del Foro Salud.

Recordó que la alternativa que planteó el Ministerio de Salud fue un sistema de compensaciones por parte del Estado para paliar ese efecto sobre los precios; sin embargo, ello no ha quedado reflejado en el presupuesto del 2006, ya que no se ha establecido ningún fondo compensatorio. En tal sentido demandó coherencia de parte del Ejecutivo.

También expresó su preocupación por el hecho de que si bien el presupuesto asignado a los recursos humanos en el sector Salud está aumentando, ello se haga a costa de los recursos asignados para las compras de bienes y servicios e inversiones críticas que necesita el ministerio para poder ampliar la cobertura del servicio.

“Esto es como desvestirse a un santo para vestir a otro y el resultado final no está siendo una ampliación del derecho a la salud de la población”, dijo.

En cuanto al SIS, destacó sus logros, pero advirtió que el problema fundamental que enfrenta es que no

tiene los recursos presupuestales necesarios para cumplir con su meta, que es llegar a todos los peruanos pobres.

Algo similar ocurre con los Comités Locales de Salud (CLS), que no pueden lograr sus objetivos, básicamente por falta de presupuesto que se requiere para mejorar el servicio, contratar personal, así como para que la propia comunidad pueda manejar mejor dichos recursos. Este tema es importante porque 30% aproximadamente de los establecimientos de salud están bajo este régimen, indicó.

De otro lado, Francke propuso que el Ministerio de Salud podría dialogar con los gobiernos regionales, que cuentan ahora con mayores recursos provenientes de las regalías mineras, para ofrecerles que los proyectos factibles de inversión en salud que ya tiene el ministerio y que no cuentan



Pedro Francke.

Debate y Comentarios

con financiamiento para su ejecución, puedan ser financiados con parte de esos recursos que tienen las regiones que no cuentan con proyectos.

Finalmente, señaló que si bien es bueno impulsar el presupuesto participativo en salud, existen algunas dificultades en la formulación para lograr ese fin.

En primer lugar, detalló, por la forma como está estructurado el presupuesto, no se puede saber cuánto es el total que el gobierno va a gastar en salud, ya que no sólo es el gasto del Ministerio de Salud sino también aquel en el que incurren los gobiernos regionales. Si no existe esta información global, no se puede participar, acotó.

En segundo lugar está la manera cómo se aprueba el presupuesto. En tal sentido demandó que el Ministerio de Economía y Finanzas publique los ‘techos’ presu-

puetales que se establecen en mayo o junio de cada año.

Asimismo, sugirió que el Congreso debe tener un rol más activo en la aprobación y fiscalización del presupuesto. En cuanto a la aprobación, señaló que hace falta una discusión de fondo y una revisión de las cifras, así como una readecuación de éstas cuando sea necesario, porque el Congreso es el depositario de la voluntad de las mayorías.

Respecto a la fiscalización, demandó que el Congreso debe hacer respetar las cifras aprobadas porque hoy existe la idea de que lo que aprueba el Congreso es una autorización máxima de gasto y dentro de este tope el Ministerio de Economía Finanzas puede recortar como le parezca, lo cual no es aceptable ya que implica para el Ejecutivo asumir un poder que la ciudadanía no le ha otorgado.

La Educación en el Presupuesto Público 2006

Miércoles 12 de octubre 2005

Taller realizado en coordinación con la Comisión de
Educación, Ciencia, Tecnología, Cultura y
Patrimonio Cultural

PRIMERA EXPOSICIÓN :

Richard Webb, consultor del Banco Mundial

SEGUNDA EXPOSICIÓN :

Santiago Cueto, investigador de GRADE

TERCERA EXPOSICIÓN :

Manuel Bello, Universidad Peruana Cayetano Heredia

COMENTARIOS :

Gloria Helfer, congresista miembro de la Comisión de Educación

TALLER 2

PRESENTACIÓN



Mercedes Cabanillas

Más recaudación tributaria para incrementar presupuesto de Educación

El tema central es qué hacer para que las metas comprometidas en el Acuerdo Nacional en el tema de Educación tengan posibilidad de realizarse. Es decir, qué hacemos para incrementar el presupuesto de este sector que equivaldría a 3.5% del PBI en el 2006.

Creo que, aparte del programa de una racionalización de gastos en el sector - que ojalá no afecte a

los más débiles en lo que respecta a recursos humanos -, y de que hay que gastar con eficiencia y focalizar el gasto, necesitamos un Estado que recaude más para que distribuya los recursos donde más se necesitan.

Hay que preservar las buenas condiciones para la inversión privada, pero ha llegado la hora de revisar los convenios de estabilidad tributaria, que en la práctica significan exoneración de pago tributario al Estado por varios años. Creo que frente a las ganancias extraordinarias que se están registrando en la minería, la respuesta debe ser impuestos extraordinarios que nos permitan contar con más recursos para sectores prioritarios como Educación y Salud.

Cada vez más el tema del presupuesto va dejando su insipidez técnica y económica, para volverse una herramienta que atrae el análisis político, social y fiscal, porque es fundamental para programar el desarrollo anual del país.

Para el próximo año el proyecto de presupuesto público asigna al sector Educación S/. 8,464 millones. El ministro de Educación afirma que es insuficiente y ha pedido S/. 731 millones adicionales. Todos los sectores vienen al Congreso y piden millones adicionales. Es un círculo vicioso anual que tiene que romperse y sincerarse.

Sí se requieren más recursos para Educación, pero hay que usarlos bien, buscar la eficiencia del gasto, ubicar los recursos donde realmente se necesitan. Hay que prescindir de lo que no es necesario; recortar tan abultados gastos en consultorías, por ejemplo.

Congresista Mercedes Cabanillas Bustamante, Presidenta de la Comisión de Educación, Ciencia, Tecnología, Cultura y Patrimonio Cultural.

El solo aumento de sueldos no mejorará calidad de la Educación



De izquierda a derecha: (espaldas) Gloria Helfer, Santiago Cueto, Manuel Bello y (al frente) Richard Webb.

Si queremos que la producción y rendimiento del profesor se recupere, que aumenten las horas de trabajo efectivas, revertir la caída de la calidad de la enseñanza y recuperar el cumplimiento de parte del maestro, va a ser necesario mejorar el salario. Pero eso por sí solo no es suficiente, además se requiere recuperar la disciplina laboral y los incentivos (hoy no hay muchas diferencias en los salarios de los maestros de acuerdo al mérito, por ejemplo). Esta fue la conclusión central de la exposición del Dr. Richard Webb, consultor del Banco Mundial, "Recursos Humanos en el Sector Público de Educación del Perú: Desafíos de Política".

El punto de partida de su análisis es la enorme reducción que se ha dado

en las remuneraciones del sector Educación en los últimos 40 años (ver gráfico 1). "Aún cuando se observa una recuperación reciente, desde fines de los 80's los salarios han estado en la mitad o un tercio de los niveles que tuvieron hace 30 años", precisa Webb.

Por otra parte, la producción del servicio educativo, el servicio que

"...desde fines de los 80's los salarios han estado en la mitad o un tercio de los niveles que tuvieron hace 30 años"

Cuadro 1
Salario promedio mensual y gasto del hogar en Nuevos Soles.

	Salario	Gasto	%
Maestros			
Lima	736	2,364	31
Provincia Urbano	755	1,867	40
Rural	634	1,081	59
Total	737	1,787	41

Fuente: ENAHO 2003.

presta el docente, en términos de horas trabajadas y número total de maestros, no ha cambiado mucho en el país en el mismo período. Entonces se podría concluir que el volumen de producción del maestro se habría mantenido; sin embargo, la realidad es otra.

“Mi impresión es que el volumen de producción de los maestros y otros trabajadores del sector ha bajado significativamente, algo así como la caída en el salario”, afirmó.

Explicó que ello ocurre porque al

colapsar los salarios de los maestros, éstos se dedicaron a sobrevivir y ello los llevó a buscar trabajos paralelos. A pesar de que eso no se refleja en las encuestas que se hacen a maestros, es mucho más frecuente de lo que se cree. No se ha podido precisar, pero todo sugiere que 2 de cada 3, y quizás 3 de cada 4 maestros tienen otro trabajo, anotó.

Gasto familiar

Otro indicador interesante es la comparación entre el gasto familiar y el sueldo del docente. Webb refirió que a partir de las encuestas de hogares se tiene que en Lima el salario que recibe del Estado es apenas 31% de lo que gasta la familia en total; en provincias (urbano) es 40% y en el área rural tiende a ser más alto, pero no llega al 100% (ver cuadro 1).

El gasto total de la familia es un buen indicador de lo que una familia está ganando como ingreso. En

Gráfico 1
Tendencia Salarial

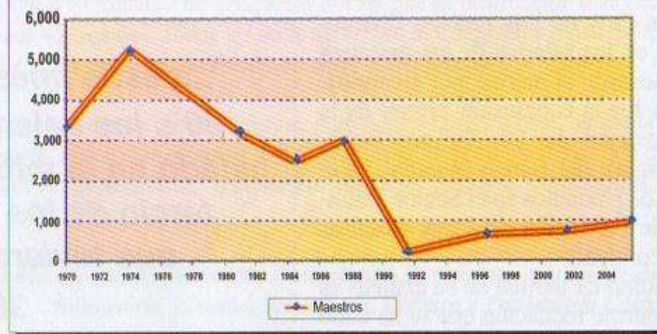


Gráfico 2
Desafíos de Política y Conclusiones



el 2003, el salario estatal era S/. 737 en promedio, mientras las familias tenían un ingreso de S/. 1,787. “Esa es la realidad de los maestros”, dijo.

Consecuencias

Entonces, debido a la doble actividad del maestro, los docentes están rindiendo mucho menos de lo que corresponde a su trabajo formal como profesor. Además, como tienen estabilidad laboral han relajado la disciplina en su trabajo educativo, señaló.

Ante la caída de sus salarios, los docentes no han podido proteger sus salarios y eso es un fracaso de su sindicato, pero sí han podido conseguir estabilidad laboral, que les permite cumplir con un trabajo do-

cente de bajo nivel y calidad, indicó.

En su opinión, la estabilidad laboral que tienen los docentes también es resultado de la caída de sus salarios, y es una forma distinta de remuneración que la compensa en buena parte.

Conclusión

Para Webb, si bien los problemas que enfrentan los docentes actualmente tienen su origen en la caída de sus salarios, revertir esta reducción y aumentarles los sueldos -como se está haciendo ahora- no va a solucionar el problema. Los maestros ya han hecho su vida paralela y no van a dejar sus otras actividades simplemente porque el Estado les va a pagar más. Y eso es lo que ha venido sucediendo en los últimos cuatro años: se ha estado aumentando salarios, pero no ha cambiado nada en cuanto al rendimiento del profesorado.

En tal sentido, sugirió realizar más estudios para encontrar las causas que determinan esta situación y proponer las medidas para su solución. Un bosquejo de hacia dónde deberían orientarse las medidas, se observa en el gráfico 2.

Cuantificar metas y sus costos es clave para determinar presupuesto de Educación

La Ley General de Educación establece, entre otros objetivos, que la inversión (gasto público asignado en el presupuesto) en educación debería llegar al 6% del PBI. Al respecto, Santiago Cueto, investigador del Grupo de Análisis para el Desarrollo (Grade), discrepó con esta cifra porque técnicamente no es claro de dónde sale.

Además tampoco se sabe con exactitud qué se haría con los recursos adicionales si se obtuvieran. "Para mí la pregunta es otra: ¿cuánto dinero por estudiante necesitamos para una educación de calidad, definida en una serie de programas, y cómo hacemos para conseguir ese dinero?", planteó.

¿Cuánto se necesita?

Cueto, quien expuso sobre el tema "Presupuesto e Inversión en Educación", refirió que en un estudio de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) de inicios de este año ("Invertir mejor para invertir más"), se han fijado metas para la región, así como el costo de lo-



Santiago Cueto

grarlas. Las metas son: 100% de cobertura de la educación para niños entre 3 y 5 años; 100% de niños que lleguen al final de la primaria; y 75% de niños que completan la secundaria. El costo de lograr estas metas asciende a US\$ 1,356 millones.

Según esta investigación, continuó, actualmente el Perú invierte (presupuesto asignado) en educación el 3.3% del PBI, pero es 2.24% si sólo se considera lo que se invierte en inicial, primaria y secundaria.

Si se quiere lograr esas metas, en el 2005 se tendría que invertir US\$ 175 millones más, que es el déficit en Educación, el cual llegaría a US\$ 280 millones en el 2010, y a US\$ 313 millones en el 2015. "Se puede discrepar con estas cifras, lo interesante es que se han fijado metas cuantitativas, se ha calculado cuánto

"Yo diría que la educación pública en el Perú, como está diseñada, lo que hace es profundizar las desigualdades de entrada entre los estudiantes"

Cuadro 1
Recursos totales necesarios para alcanzar las metas educativas al año 2015 y déficit presupuestario al mantener la prioridad macroeconómica del gasto público en educación

Año 2000		
Gasto público social total en educación como % del PBI	Costos en inicial, primaria y secundaria año 2000 como % del PBI	(US\$ mill.)
3.3	2.24	1356
Año 2005		
costo total anual como % del PIB	Recursos adicionales necesarios en el año (US\$ mill.)	Deficit presupuestario (US\$ mill.)
2.39	258.1	-175.6
Año 2010		
costo total anual como % del PIB	Recursos adicionales necesarios en el año (US\$ mill.)	Deficit presupuestario (US\$ mill.)
2.46	530.2	-280.1
Año 2015		
costo total anual como % del PIB	Recursos adicionales necesarios en el año (US\$ mill.)	Deficit presupuestario (US\$ mill.)
2.45	806.2	-313.7

Fuente: Invertir mejor para invertir más, CEPAL. Elaboración propia.

cuesta lograrlas y se ha comparado eso con lo que estamos invirtiendo", dijo (ver cuadro 1).

Cueto refirió que recientemente se publicó el Plan Nacional de Educación para Todos, preparado por el ministerio del sector y el Foro Educación, que agrupa a 50 entidades públicas y privadas. El diagnóstico y conclusiones son interesantes y sus propuestas son similares a las de la Cepal, señaló. Remarcó, sin embargo, que hace falta que se incluyan metas cuantitativas específicas y estimados de cuánto cuesta cumplirlas.

Inversión

Otro de los temas que destacó Cueto es que si bien la inversión por alumno (entendida como presupuesto de gasto asignado), en educación inicial, secundaria y superior, ha ido aumentando en el tiempo (ver gráfico 2 y 3) en nuestro país, esto es a todas luces insuficiente, pero la pregunta es en qué nivel debería estar.

Además, en los últimos tres años el gasto en capital en educación, que son inversiones en equipamiento e infraestructura, para mejorar la calidad, ha disminuido de 10% a 7% y 6%. Casi todo el presupuesto de Educación se va a gasto corriente. Y la mayor parte de los recursos adicionales que está solicitando el ministro de Educación para el presupuesto del 2006 (S/ 731 millones) son también para pago de planillas y compromisos asumidos.

Eso no quiere decir que los maestros deban ganar menos; sus sueldos ya son bastante bajos, aun con los aumentos otorgados, pero dentro de este esquema se podría pensar en aumentos de acuerdo a desempeño de los docentes, acotó.

No es gratuita

En cuanto a la ejecución del gasto destinado a Educación, Cueto señaló que es un 'secreto a voces', que la educación pública en el Perú no es

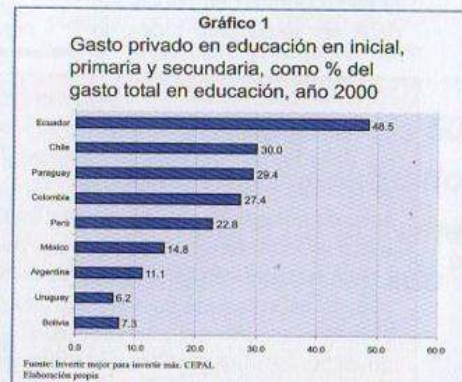


Gráfico 2
Composición porcentual del gasto total en educación, 2002 - 2004



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAP).
Elaboración propia

que se genera es una gran inequidad, advirtió.

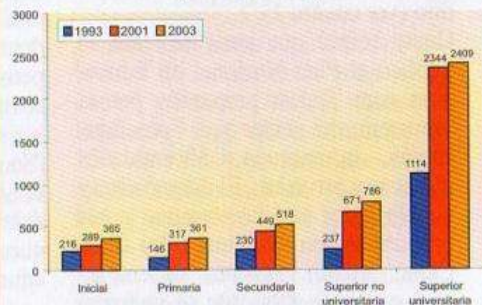
“La idea que todos los estudiantes son iguales y que debemos tratarlos dándoles el mismo material educativo, un profesor, un ambiente, ha resultado en un sistema que fomenta las inequidades. Yo diría que la educación pública en el Perú, como está diseñada, lo que hace es profundizar las desigualdades de entrada entre los estudiantes”.

completamente gratuita. En educación básica la gente aporta para la educación de sus hijos a través del gasto en pasajes, uniformes, psicólogos, centros de cómputo, etc.

Según la Cepal, lo que gastan las familias en educación (inicial, primaria y secundaria), es 22.8% (ver gráfico 1). El resto (77.2%) lo gasta el Estado, refirió. Y es obvio que aportarán más las familias con mayores recursos. Por ello, si se pretende que todos los estudiantes son iguales y que, por lo tanto, el gasto público en educación debe ser igual para todos, lo

entre los estudiantes”.

Gráfico 3
Gasto público en educación por alumno (Dólares PPA)



Fuente: Indicadores de la Educación 2004, MINEDU.
Elaboración propia

Recomendaciones

Cueto propuso que la asignación del presupuesto para educación debería pasar de la lógica “¿cuánto hay disponible y cómo se debe gastar?” a “¿cuánto se necesita y cómo se financia?”. Es decir, determinar cuánto se necesita, de acuerdo a las metas que se quieran lograr, y cuánto va a costar, para luego ver cómo se logra financiar, aunque sea por etapas y según prioridades.

Luego se requiere definir metas cuantitativas para los principales indicadores y leyes, así como métodos o programas para alcanzarlas. También sugirió que el Estado tendría que intervenir de alguna manera en el financiamiento privado de las familias para frenar la inequidad actual de la educación pública.

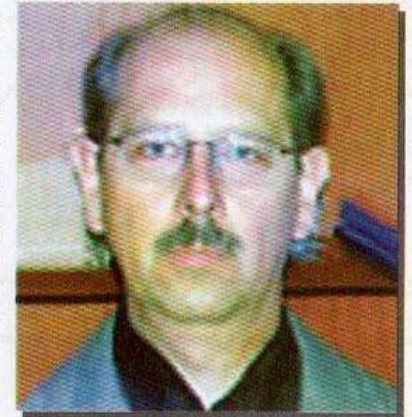
Mayor presupuesto debe servir para disminuir inequidad en el sistema educativo

Si bien en el Acuerdo Nacional se acordó que el presupuesto de Educación debería llegar al 6% del PBI, también establece que ese 6% debe servir para llevar adelante la reforma de este sector. “No se trata de ir hacia el 6% del PBI para seguir manteniendo el sistema educativo que tenemos ahora, sino para reformar radicalmente este sistema que es inequitativo, que reproduce desigualdades y que en términos generales es de muy baja calidad”.

Así lo señaló Manuel Bello Domínguez, profesor de la Universidad Cayetano Heredia, quien expuso el tema “Educación y equidad en el presupuesto público”.

En su opinión existe consenso respecto a la necesidad de realizar esta reforma, como lo ha expresado recientemente el presidente del Consejo de Ministros. Asimismo, el Ministerio de Educación acaba de aprobar el programa Educación para Todos, con metas ambiciosas de equidad y calidad de la educación para el 2015, a las cuales es imposible llegar si no se transforma y se gasta más en el sistema educativo, advirtió. “Necesitamos metas claras y cuantificar los recursos que hacen falta para lograr esas metas”, coincidió con Cueto.

Agregó que el Consejo Nacional de Educación está proponiendo un proyecto educativo nacional que comprendería 15 años, hasta el 2021, y abarcaría a tres gobiernos, con el objetivo de llegar al 2021 con



Manuel Bello

una educación renovada, de alta calidad y generadora de equidad. “Entonces aparentemente la reforma de la educación es un reto compartido por todos los sectores”, subrayó.

¿Por dónde empezar?

En cuanto a la asignación presupuestal, Bello señaló que las necesidades en educación son enormes y diversas, por lo que se requiere plantear prioridades. Dentro de éstas, es importante premiar el buen

“En los últimos 50 años hemos construido en el Perú un sistema educativo segregado”



sostiene que ambos objetivos, aumentar los ingresos tributarios y destinar mayores recursos para educación, deben ir juntos. En tal sentido, compartió la propuesta de la congresista Cabanillas de lograr incrementar la presión tributaria con mecanismos crea-

desempeño docente, especialmente en zonas de pobreza, para generar incentivos. Otra prioridad sería lograr que las escuelas cuenten con la infraestructura mínima indispensable; mejorar la cobertura, entre otros (ver gráfico 2).

Pero ¿por dónde empezar? Primero, porque el Estado se haga cargo de las escuelas comunitarias, ya que un tercio de la población infantil que vive en condiciones de extrema pobreza estudia en las escuelas más pobres del país. "El Estado tiene que hacerse cargo de esas escuelas con liderazgo e inversión orientada a la equidad, en el marco de una reforma educativa", acotó.

Asimismo, la alfabetización de los niños y adolescentes, adultos y la secundaria completa son tareas muy urgentes.

De otro lado, Bello

tivos.

Cobertura

Bello destaca que si bien la cobertura de la educación (entendida como el acceso al sistema escolar), en nuestro país se ha incrementado de manera importante en los últimos 50 a 60 años, así como también se verifica una importante reducción de la tasa de analfabetismo (ver gráfico 1 y cuadro 1), ello ha ido en paralelo con una reducción sostenida y también muy significativa de la inversión del Estado en la educación (gasto por alumno).

Cuadro 1
Perú: cobertura de educación 1940 y 1993

Indicadores	1940	1993
Tasa de asistencia escolar (%)		
6-14 años	30	86
15-19 años	34	87
Años promedio de educación	1.9	7.7
Tasa de analfabetismo	58	13

Fuente: INEI censos nacionales 1940 y 1993 (cit en Montero 1995)

Refiere que datos del Banco Mundial del 2001, reflejan esta situación. En un ranking de países, el Perú aparece en el lugar No.15 en matrícula escolar (cobertura), pero en cuanto a la inversión (gasto) del Estado por alumno, estamos en el puesto 118.

El crecimiento de la cobertura, de manera simultánea a la disminución de la inversión del Estado en Educación, se explica principalmente por el aporte de las comunidades y de los padres de familia: las poblaciones rurales y los inmigrantes urbanos construyeron sus propias escuelas, el Estado las reconoció como escuelas oficiales pero no se hace realmente cargo de ellas, explicó. Entonces, la suerte de estas escuelas estuvo ligada a la de sus comunidades. En aquellas comunidades que progresaron la calidad de la enseñanza mejoró pero, en las que se mantienen pobres, las escuelas también permanecen pobres, acotó.

Escuelas comunitarias

Se pueden denominar Escuelas Comunitarias a aquellas que tienen recursos e infraestructura precarios, que reciben poco aporte del Estado, donde el gasto estatal por alumno es inferior al promedio. Y aunque en estas escuelas siempre está también el aporte familiar, éste es muy reducido.

A este tipo de escuelas asiste la población más pobre del país. En general, en estas escuelas se observa mediocridad en la enseñanza, poca pertinencia de los contenidos y procesos pedagógicos, etc. detalló.

Consecuencias

Los resultados de este tipo de sistema educativo son ya conocidos, pero si miramos a los sectores más pobres encontramos, por ejemplo, que sólo el 14% de los jóvenes de 17 años de la zona rural había terminado secundaria en el 2001. El atraso escolar afectaba a más de la mitad

Gráfico 2
Educación y equidad en el Presupuesto Público 2006

- * Incremento de 0.25% de participación del PBI en el 2006.
- * Premiar el buen desempeño docente en zonas de pobreza.
- * Programa de escuelas dignas y saludables.
- * Ampliación de cobertura de la Educación Inicial en áreas rurales y urbanas marginales.
- * Sistema nacional de evaluación y acreditación.
- * Implementación de la Carrera Pública Magisterial.
- * Programa integral de atención a la primera infancia en zonas de extrema pobreza.
- * Subsidios directos para la retención de niñas y adolescentes en la educación primaria y secundaria en áreas rurales.

de los niños del Perú, pero en mayor medida a los pobres del campo y de la ciudad, subrayó.

“En los últimos 50 años hemos construido en el Perú un sistema educativo segregado”. Hay un sector de la población más moderno, con mayor acceso al mercado, con mayor capacidad de gasto que tiene a sus hijos en escuelas privadas (que también son diversas entre ellas). De otro lado tenemos escuelas públicas diversas con los problemas antes indicados”, agregó (Ver gráfico 3).

En general, lo que tenemos en el Perú es que el gasto del Estado en educación no sólo es insuficiente, sino que se distribuye de manera inequitativa: las comunidades más pobres reciben menos gasto por alumno, que aquellas familias que están en una situación económica mejor, acotó.

¿Qué es equidad?

Muchas veces se entiende la equidad en la educación como cobertura, acceso a la matrícula escolar. Pero ya se ha dicho que el acceso a una es-

cuela de mala calidad y tan desigual como la peruana, no garantiza el acceso al conocimiento, a la educación. Bello precisa que la equidad puede ser entendida en tres dimensiones. Una es como igualdad de recursos, lo que supone asegurar el acceso a la escuela y proveer a todos de los mínimos recursos para aprender. Otra manera es como igualdad de oportunidades, lo que supone no sólo el acceso sino asegurar la permanencia de los alumnos, pero además proveer de más recursos a los más pobres, es decir compensar las desigualdades sociales y culturales.

La tercera manera, quizás la más importante, es entender la equidad como igualdad de resultados, objetivo de por sí ambicioso porque además de la igualdad de oportunidades, plantea hacer lo necesario para garantizar que todos logren una base común de aprendizajes esenciales para ejercer sus derechos y deberes, de modo que la igualdad de oportunidades no se dé en el acceso a la escuela sino en la posibilidad de insertarse exitosamente en la sociedad adulta, detalló.

Gráfico 3

Educación y equidad en el Perú del siglo XX...

Construimos un sistema educativo segregado (¿apartheid educativo?):

- * Escuelas privadas diversas, según capacidad de pago.
- * Escuelas públicas diversas, según capacidad de demanda y de aporte familiar.
- * Escuelas “comunitarias” (urbanas y rurales), con escaso aporte familiar y del Estado.
- * A mayor pobreza, menor gasto del Estado.

Debate y comentarios

Se necesita levantar la autoestima del maestro

La congresista Gloria Helfer, miembro de la comisión de Educación del Congreso, se mostró en desacuerdo con la política del ‘garrote y la zanahoria’ para mejorar la calidad de la enseñanza pública. Es decir, que si los maestros no cumplen con su trabajo se les despide y si lo hacen se les otorgan incentivos. “Yo creo que los castigos e incentivos son insuficientes”, agregó.

Destacó que las escuelas han crecido y se han sostenido en nuestro país en los últimos años por voluntad de la gente, porque hay un deseo de prosperidad. La educación es un mito que impulsa. La pregunta es: ¿cuál es el elemento dinamizador, además de la disciplina y orden en las escuelas, del financiamiento dirigido y pertinente en función de objetivos claros y precisos, que ha hecho posible eso?, preguntó.

La respuesta a esta pregunta, en opinión de Helfer, tiene que ver con las relaciones humanas, con el impulso que debe dar el Estado a las iniciativas de las comunidades, sobre todo de las más pobres, para mejorar la educación.

“El elemento que va a sacar de la apatía a los maestros, que los va a dinamizar, es trabajar más en la relación humana, que es eminentemente afectiva, y que tiene que ver con levantar la autoestima de los docentes para que se sientan reconocidos en su labor”, precisó.

En particular, en relación al hecho de que los maestros tienen trabajos complementarios y las implicancias negativas de ello, por ejemplo en lo relacionado a la disciplina laboral, Helfer propuso que, en el marco del Acuerdo Nacional, donde actualmente se está debatiendo sobre la carrera magisterial,

se tiene que plantear el cambio de las reglas para el magisterio, a fin de garantizar un mejor desempeño y dedicación del docente.

La congresista, quien también ha sido ministra de Educación, destacó los aportes de los investigadores que participaron en este taller y subrayó que “en última instancia hay, en todos ellos, una demanda muy clara de mayor eficiencia y, por tanto, de mejor calidad, así como un reclamo muy remarcado de equidad en la educación pública que se imparte en nuestro país, como elementos inseparables”.

Tras referir que la aprobación de la Ley General de Educación, que contiene los objetivos básicos para mejorar el nivel educativo, se logró por consenso democrático de todos los sectores, remarcó que, por eso mismo, existe la expectativa de que dicha ley se va a implementar, para lo cual se espera que cuente con un presupuesto que corresponda a lo que dicha norma plantea, a fin de ejecutar medidas concretas orientadas a alcanzar la equidad en la educación.

También se refirió a la necesidad de estructurar el presupuesto de Educación de manera tal que se puedan eliminar las diferencias en la asignación geográfica del mismo. “Tiene que haber una orden clara y precisa en las regiones de cuáles son las acciones concretas de compensación para eliminar las diferencias, y eso está en la Ley General de Educación”, dijo.



Gloria Helfer

El público comenta

Entre las intervenciones del público presente en este taller, una de ellas estuvo referida a la cifra del 6% del PBI como meta de presupuesto de gasto para Educación. Se señaló que este porcentaje meta tiene su sustento técnico y no es antojadiza. Lo que sí hay que precisar mejor es el destino que se daría a esos mayores recursos, establecer metas y objetivos claros.

Otros tema destacado por el público tuvo que ver con cuán efectiva puede ser una política de incrementos de sueldos de los docentes, como se está dando ahora, si no se sabe cuál es el 'punto de retorno' de los maestros que tienen otros trabajos.

Es decir, se reclamó evaluar si el "costo de oportunidad" que representa para los maestros esas otras actividades que realizan ya es tan alto que no estarían dispuestos a retornar plenamente a sus labores docentes. Esto es importante para prever si el sistema de incentivos que se pretende va a funcionar o no.

También se demandó mayor atención en los diagnósticos sobre la situación del sistema educativo nacional, a cómo está la educación privada. Al respecto se indicó que se ha incrementado fuertemente el número de escuelas privadas en los conos o sectores donde habita la población más pobre del país.

Se estima que 1.5 millones de niños de zonas pobres están en esas escuelas y el problema es que éstas cobran a las familias pobres por una educación de muy mala calidad y nadie está evaluando este tema.

Palabras Finales

Por segundo año consecutivo, el Centro de Investigación Parlamentaria (CIP) y el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) publican un documento sobre el debate del presupuesto público de sectores claves del país, en el marco del convenio de cooperación firmado entre el Congreso de la República y el CIES en octubre del año 2003. El convenio tiene como objetivo realizar actividades dirigidas a Congresistas y sus equipos de trabajo, tales como cursos de actualización y capacitación basadas en investigaciones sobre temas económicos y sociales realizados por las instituciones asociadas al CIES y la difusión de estas investigaciones. El CIES es una institución que fomenta la mejora de las políticas públicas a través de la utilización de la investigación que promueve en 35 instituciones asociadas a nivel nacional.

En ese sentido, en septiembre y octubre del presente año el CIP y el CIES, junto con Comisión de Salud, Población, Familia y Personas con Discapacidad y la Comisión de Educación, Ciencia, Tecnología, Cultura y Patrimonio Cultural, organizaron dos talleres de discusión sobre el presupuesto público en estos importantes temas, en los cuales se contó con la participación de representantes del Ejecutivo, reconocidos investigadores y especialistas y Congresistas de la República quienes participaron con sus comentarios y opiniones.

El primer taller trató sobre el presupuesto en Salud, tópico en el cual es necesario encontrar consensos básicos. Uno de ellos es la manera de mejorar el monto y la calidad de la inversión en salud. Y este es el tema en el que el CIES, como red de universidades y académicos peruanos, se compromete a continuar promoviendo y, sobre todo, colaborando con una alianza orientada a lograr un acuerdo hacia futuro, ahora que estamos cerca de las nuevas elecciones generales. En el segundo taller estuvo dedicado al presupuesto en Educación, donde es necesario reflexionar sobre la mejor utilización de los mayores recursos disponibles actualmente. Asimismo, es importante discutir maneras de renovar los lineamientos para la asignación de recursos y promover la reforma educativa.

Por todo ello, agradecemos y saludamos la apertura para reflexionar en conjunto de la Comisión de Salud, Población, Familia y Personas con Discapacidad y la Comisión de Educación, Ciencia, Tecnología, Cultura y Patrimonio Cultural que participaron activamente en la organización de los talleres.

Carlos Eduardo Aramburú
Director Ejecutivo CIES

**USTED PUEDE ENCONTRAR MAYOR INFORMACIÓN
SOBRE ESTOS TEMAS EN:**

CENTRO DE INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA (CIP)

Congreso de la República del Perú
Palacio Legislativo - Segundo Piso
Plaza Bolívar s/n - Lima 1
Teléfono: 311-7688
Telefax: 311-7684

CORREO ELECTRÓNICO :

cip@congreso.gob.pe
igamarra@congreso.gob.pe

PORTAL DE INTERNET :

www.congreso.gob.pe/cip/index.htm

CONSORCIO DE INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL (CIES)

Calle Antero Áspillaga 584 - El Olivar
San Isidro
Telefax: 421-8082 / 421-7968 / 442 0463

CORREO ELECTRÓNICO :

postmaster@consorcio.org
mailto:postmaster@consorcio.org

PORTAL DE INTERNET :

www.consorcio.org <http://www.consorcio.org>