

# NOTA DE POLÍTICA

## Financiamiento inclusivo para mejores resultados en los aprendizajes

*Esta Nota de Política propone la necesidad de establecer una asignación presupuestal por alumno, determinada por la estructura del tipo de escuela y ajustada por pobreza y ruralidad. Estas mejoras en la gestión presupuestal por resultados no solo permitirán cubrir las brechas regionales de financiamiento, lo que posibilitará una mayor igualdad, sino también contribuir a la mejora de los desempeños en todas las escuelas rurales, complementando la actual política presupuestaria por resultados.*

### ► Panorama

En la agenda de políticas del sector Educación se señala con frecuencia, y con justa razón, la necesidad de duplicar el financiamiento hasta alcanzar el 6% del PBI<sup>1</sup>. Sin embargo, hay que anotar que el presupuesto creció en 7%, al igual que el PBI, lo que no permite visualizar fácilmente la mejora del financiamiento; no obstante, todavía hacen falta recursos. En el año 2010 se destinaron S/.13.255 millones a Educación, equivalentes al 3,2% del PBI, de los cuales el 68% fue invertido en la educación básica. Y aunque esta proporción ha venido

mejorando desde el año 2000 (2,7% del PBI), sigue siendo menor al promedio de América Latina (4,9%).

Otro factor que es necesario considerar, tan importante como el nivel de financiamiento, es la manera cómo se asignan los recursos y los objetivos que persigue tal financiamiento. En esa línea, se han dado los primeros pasos en el impulso del presupuesto por resultados (PpR), nuevo enfoque que propicia una mejor vinculación entre los fondos y los logros de las actividades y servicios públicos, de

manera que se coloca al beneficiario y sus prioridades como centro de los programas presupuestales<sup>2</sup>. En Educación las estrategias de este programa apuntan a mejorar los aprendizajes; específicamente, se señala que: “Al finalizar el segundo grado, los estudiantes obtengan logros de aprendizaje esperados en comunicación y matemática”. De acuerdo con el informe del Ministerio de Educación<sup>3</sup>, del 100% de instituciones educativas (IIEE) de primaria, el Programa Estratégico “Logros de Aprendizaje al finalizar el III ciclo de la EBR” (PELA) atiende

al 24,9% (7.235), de las cuales 29,1% son urbanas y el 70,9% rurales, y el 83,5% están en los quintiles de pobreza 1 y 2.

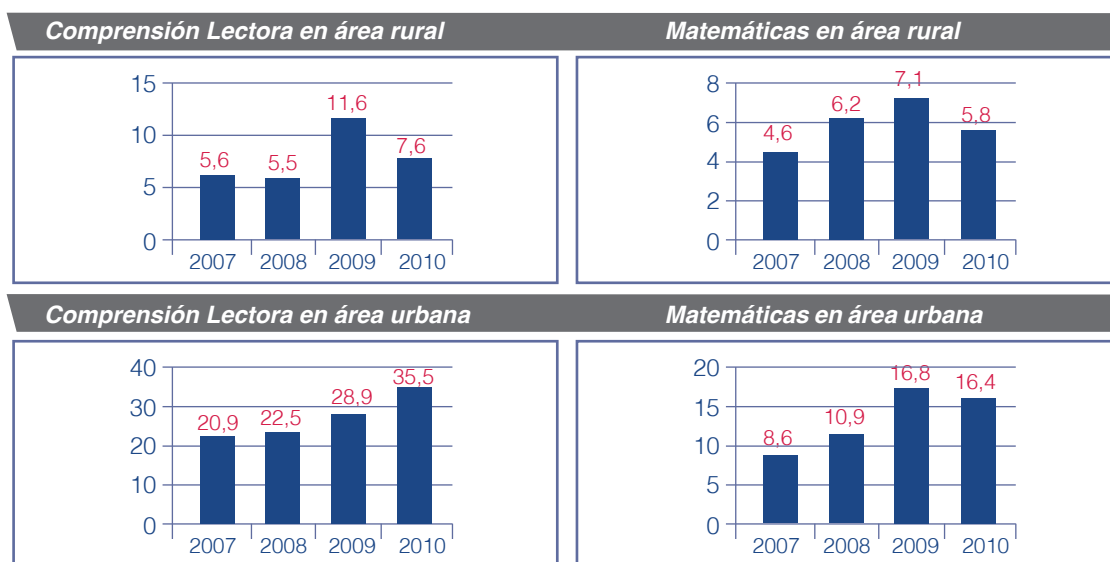
Como complemento, es preciso considerar instrumentos y metodologías financieras que acompañen y fortalezcan el enfoque

del PpR, para incidir en la focalización y priorización de programas educativos *ad hoc* que permitan ofrecer las mismas oportunidades a todos los niños y niñas de acuerdo con sus necesidades, con la seguridad de que al hacerlo, además de atender su derecho a una buena educación, mejoran sus resultados

de aprendizaje y la eficiencia del sector, y se incrementan los ingresos y el bienestar de las personas y de la sociedad toda. Se trata de una política en la que la calidad y la equidad van de la mano, y por la que el PpR y los derechos de las niñas y niños están en la misma dimensión.

### Gráfico 1

Evolución del porcentaje de estudiantes que alcanzaron el estándar “nivel 2”



Fuente: MINEDU (2011).

Sigue en discusión si mayor financiamiento significa mejores resultados en los sectores sociales.

En efecto, hay problemas si no se tiene claro en quién invertir y cuánto se necesita para igualar las oportunidades de todos los niños y niñas. Al respecto, es necesario tener referencias del financiamiento

diferenciado de acuerdo con las necesidades de los alumnos.

Si se habla de igualación de oportunidades, ¿cómo saber cuál es el monto de financiamiento requerido para lograrla? De ahí que las primeras tareas desarrolladas por el Proyecto USAID/SUMA hayan consistido en estimar el costo anual por alumno por

tipo de institución educativa en el país para, luego, explorar cómo lograr que el financiamiento considere esa diferencia en la asignación presupuestal. Tomar en cuenta el tipo de escuela permitió demostrar, como se explicará más adelante, que la educación rural necesita casi dos veces el financiamiento por niño que la urbana.

### ¿QUIÉNES NECESITAN MÁS APOYO FINANCIERO PARA MEJORAR?

Los indicadores revelan que los niños y niñas de las zonas rurales tienen mayores problemas de retiro y deserción que los de zonas urbanas (MINEDU 2009)<sup>4</sup>. Así, por ejemplo, el total de retirados en el 2008 fue

de 3,7% en las zonas urbanas y de 7% en las rurales. Asimismo, dentro de la ruralidad hay un segmento que necesita una atención doblemente priorizada, pues de lo contrario se tendría una política de igualación e

inclusión incompleta. Se trata de los niños y niñas con lengua materna indígena. El último Censo Nacional de Población y Vivienda (2007) muestra que el 16% de los peruanos tienen una lengua materna distinta

del castellano<sup>5</sup>, porcentaje que se incrementa al 38% en las zonas rurales y representa la mayoría absoluta de la población en departamentos como Apurímac, Ayacucho, Cusco, Huancavelica y Puno.

En cuanto al promedio de escolaridad cumplida para una cohorte de personas entre 6 y 22 años de edad y lengua materna castellana, ésta es de 8,4 años, mientras que para aquéllos de lengua materna indígena es de apenas 5,3. Si bien las diferencias en la escolaridad se deben en buena parte a factores como las condiciones socioeconómicas del hogar y el nivel de educación de sus padres, también se atribuyen a las diferencias en la

disponibilidad de oportunidades para la educación en las regiones más aisladas y, coincidentemente, con predominancia de población de lengua materna indígena (Dewees 2011)<sup>6</sup>.

En la “Evaluación censal de estudiantes en lenguas originarias en el Perú” (2008) se reportó que más del 60% de los alumnos de cuarto grado evaluados en IIEE que necesitarían o tienen un programa de Educación Intercultural Bilingüe (EIB) no demostraron capacidades lectoras mínimas (menores al nivel 1 del ECE) en su lengua originaria. También se encontró que un porcentaje muy reducido (13,4%) de estos

alumnos logró alcanzar el nivel de comprensión de textos en castellano que se considera adecuado para el grado (nivel 2 del ECE).

Asimismo, en un trabajo de Castro y Yamada (2010) se indica que la comunidad amazónica aparece como el grupo social más discriminado, seguido de las etnias afrodescendiente y quechua. En la cohorte de 25 a 30 años, la etnia amazónica tiene un riesgo de deserción 38% mayor que los peruanos blancos y mestizos, mientras que entre los afrodescendientes y quechuas las tasas de riesgo de deserción son de 36% y 16% respectivamente<sup>7</sup>.

### ¿LA ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL RESPONDE A LAS NECESIDADES DE MAYOR APRENDIZAJE?

Una vez revisada la información precedente, se compara las necesidades con el financiamiento efectivo (el gráfico 2 muestra el gasto por alumno en primaria en todas las regiones). En relación con el nivel de ruralidad de la región, contra lo que uno esperaría, las cuatro regiones con mayor ruralidad reciben, en promedio, menos por alumno que las

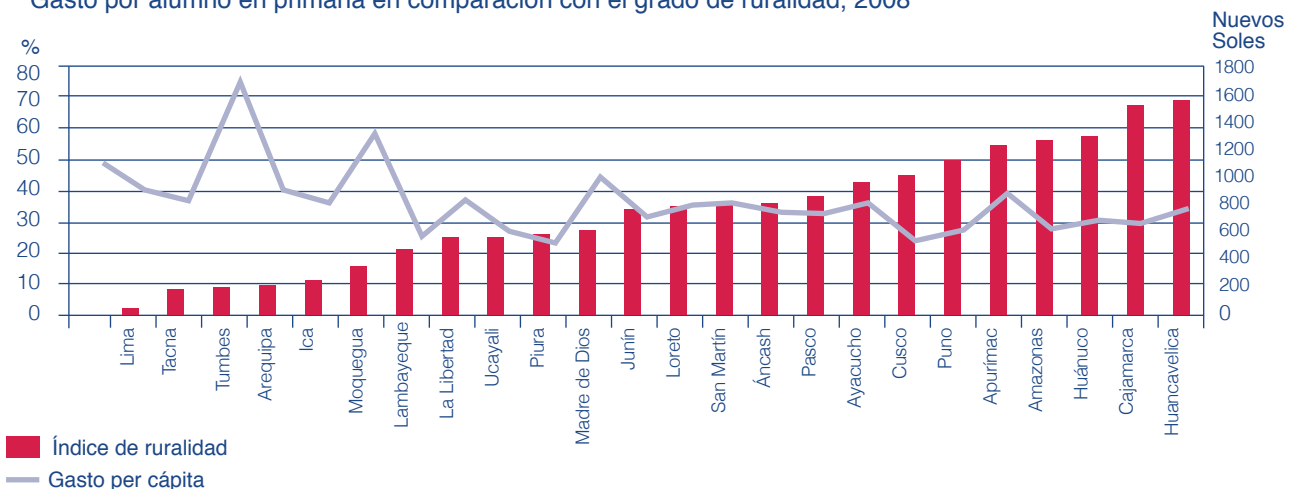
cuatro con menor ruralidad<sup>8</sup>. Como se verá más adelante, el costo por alumno es mayor en las áreas rurales<sup>9</sup>.

De este modo, si se quiere mejorar los resultados hay que comenzar por asignar los recursos de acuerdo con las necesidades por tipo de institución educativa y centrar los esfuerzos en aquéllos que no están

logrando los resultados esperados y que necesitan estrategias apropiadas para sus necesidades. Como los promedios de los resultados obtenidos ocultan estas diferencias, es preciso considerar estas distintas demandas y lograr un mayor vínculo entre financiamiento y resultados en los niveles de aprendizaje, pero para todos.

Gráfico 2

Gasto por alumno en primaria en comparación con el grado de ruralidad, 2008



Fuente: SIAF, INEI. Elaboración: Alvarado y Muñiz (2010).

## ¿CUÁNTO CUESTA CREAR CONDICIONES QUE FAVORECEN LOS APRENDIZAJES

El tamaño y tipo de escuelas en el país no son homogéneos: predominan las escuelas unidocentes y polidocentes multigrado en las zonas rurales y polidocentes completas en el área urbana<sup>10</sup>. Es bueno destacar que el nivel del costo por alumno está muy vinculado tanto al nivel salarial del docente como al número de alumnos con que cuenta la escuela. Hasta ahora solo se maneja un costo promedio por alumno en primaria, cercano a los 1.200 soles, y las proyecciones presupuestales no se alejan de este parámetro promedio. En ese sentido, el estudio de costo anual por alumno realizado en el Proyecto SUMA ha encontrado que la proporción

entre una escuela unidocente en la zona rural y una polidocente completa integrada en la zona urbana es de casi 2:1 (Alvarado y Llampén 2011)<sup>11</sup>.

Aunque, como ya se indicó, distinguir el costo por alumno por tipo de IE es necesario para atender la demanda de una manera más efectiva y equiparar las oportunidades de todos los niños y niñas y, así, mejorar sus aprendizajes, todas las escuelas necesitan una dotación mínima de recursos humanos y otros insumos. Estos insumos particulares se identificaron según el tipo de escuelas a través de la creación de un paquete básico<sup>12</sup>.

Los resultados indican que si el Estado, en un periodo razonable, invierte en la provisión de todos los insumos de un paquete básico, el costo por niño o niña en una IE unidocente sería de 3.467 soles al año. En el otro extremo, un alumno de una polidocente integrada costaría 1.931 soles. En las escuelas multigrado el costo por alumno también es menor que el de la unidocente, pero no necesariamente más elevado que en las polidocentes completas. Mientras que en las IIEE multigrado el costo por alumno es de 2.215 soles, en las polidocentes completas llega a 2,656 soles (véase el cuadro 1).

### Cuadro 1

Meta del Costo por alumno del paquete básico por año en educación primaria pública: Nivel y estructura por centro de costo 2010 según tipo de escuela (soles 2010).

<i>Institución educativa</i>	<i>Considerando un número de alumnos por aula de acuerdo con la mediana nacional</i>	<i>Considerando un número de alumnos de acuerdo con la norma de racionalización</i>
Unidocente	3.467	3.181
Multigrado	2.215	2.215
Polidocente completa	2.656	2.153
Polidocente integrada	1.931	1.781

Elaboración: Proyecto USAID/SUMA, Alvarado y Llampén (2011)

De lo anterior se desprende que se cuenta con una población rural con problemas para lograr mejores niveles de aprendizaje, además de mayor

repetición y abandono en primaria y secundaria. Por otra parte, si se quiere que tengan la misma oportunidad que el resto de niños y niñas del país, este

grupo de beneficiarios requiere dos cosas mínimas: mayores recursos y que éstos lleguen de manera efectiva hasta el nivel de las escuelas.

## ► Propuestas

### REDUCIR LAS BRECHAS REGIONALES CON UNA ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL PROGRESIVA BASADA EN EL COSTO POR ALUMNO

En el Perú, la estimación y asignación del presupuesto regional es casi inercial, y éste se construye cubriendo primero los costos fijos (por ejemplo, los costos de los recursos humanos disponibles). Cubierta esta base, el PpR ha avanzado con asignaciones incrementales que buscan, entre otros efectos, mejorar la formación en servicio de los docentes pero no logran romper con la inequidad entre regiones.

Como parte del enfoque por resultados, es necesario contar con

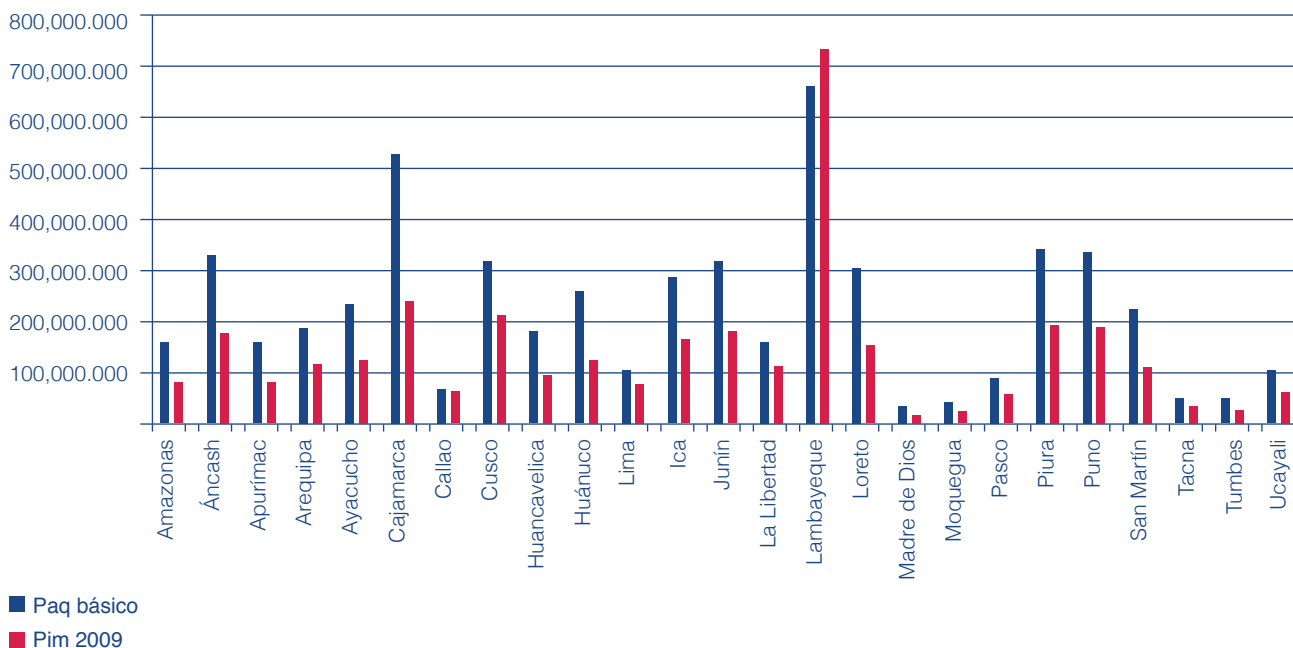
un parámetro hacia el cual debería avanzar cada región, de acuerdo con la estructura de sus escuelas, bajo la premisa de que ese monto toma en cuenta los insumos que crean las condiciones por tipo de escuela que favorecen los aprendizajes efectivos y comulgan con el enfoque de gestión y presupuesto por resultados.

El paquete básico ya mencionado considera elementos cruciales, como la mejora del desempeño docente y materiales educativos

adecuados, por mencionar solo dos. ¿Qué pasaría si se construye un techo referencial de cuánto deberían recibir las regiones de acuerdo con las necesidades de sus escuelas? Según el gráfico 3, al hacer la simulación de cuánto cuesta la educación en primaria en función de los tipos de escuelas que predominan en las regiones<sup>13</sup>, sobresalen Cajamarca, Huánuco y Madre Dios, pues necesitarían duplicar su presupuesto actual; mientras otras, más urbanas, están cercanas al nivel de la simulación.

Gráfico 3

Presupuesto primaria 2009 versus proyección del nivel del paquete básico



Fuente: SIAF, MEF 2009. Elaboración: Proyecto USAID/SUMA Alvarado y Llampén (2011).

Uno de los instrumentos que se utilizan con bastante regularidad es el establecimiento de fórmulas de reparto presupuestal con elementos del costo por alumno, que propicia la equidad y transparencia regional.

## MAYOR INVERSIÓN PARA DESARROLLAR LOS PROGRAMAS BILINGÜES PARA INCREMENTAR LA EFICIENCIA DEL SECTOR Y REDUCIR LA POBREZA

En la misma línea de la visión por resultados y la inclusión, hay un segmento de beneficiarios minoritarios con lengua materna originaria que necesita que su paquete educativo básico sea único para sus necesidades, con el fin de mejorar los resultados de aprendizaje esperados por todos. Esta política no solo busca mejorar los promedios de los aprendizajes, sino también optimizar los del segmento de niños y niñas que son discriminados y absorbidos por un sistema en el que las clases se imparten en un idioma diferente de su lengua originaria.

La buena noticia es que está demostrado que los niños que participan en un programa EIB bien estructurado demuestran mejores capacidades tanto en la lengua materna como en la segunda lengua. Dewees (2011: 17) señala que “los programas de estudio que

producen un bilingüismo aditivo demuestran mejores capacidades en la segunda lengua (y, por supuesto, en la lengua materna) al terminar seis a ocho años de educación en la lengua materna y con la introducción programada de una lengua adicional como materia del currículo”.

Más aun: aunque hay preocupación de que las economías de escala son menores por el tamaño de las poblaciones con lengua indígena, también se concluye que una adecuada intervención EIB genera beneficios que sobrepasan los costos y que, además, abre las puertas a lo que los decisores políticos están empeñados en lograr: reducir la pobreza. Efectivamente, de acuerdo con el estudio de Dewees, al apostar por una educación intercultural bilingüe de calidad se aumentan los niveles de escolaridad de 9,5

a 10,8 años de los niños y niñas bilingües, lo que origina mayor productividad y, luego, ingresos adicionales<sup>14</sup>. De no actuar, el país sufre pérdidas tangibles de capital humano, productividad e ingresos potenciales. Igualmente, el estudio señala que se mejora el tránsito entre primaria y secundaria, que sube de 76% a 90% para los alumnos de lengua materna indígena; y la transición entre la secundaria y la educación superior sube de 19% a 38%, con lo que genera una mayor eficiencia en el sector Educación<sup>15</sup>.

Desarrollar a profundidad un programa con tales objetivos y obtener los retornos esperados requiere financiar algunos costos incrementales, como la preparación de materiales *ad hoc*, pero, sobre todo, la formación inicial y en servicio de docentes bilingües en estrategias pedagógicas para estos fines.

## INCREMENTAR LA TRANSPARENCIA DEL FINANCIAMIENTO DESCENTRALIZADO APLICANDO EL COSTO POR ALUMNO

Es práctica común en algunos países y sus estados o regiones utilizar una fórmula de reparto basada en el costo por alumno y corregida por necesidades como niños en riesgo que necesitan programas EIB o con capacidades diferentes.

Asignar los recursos a las regiones según el costo por alumno

permite que éstas sustenten sus gastos basados en las brechas de su universo de instituciones educativas. Ello incentiva una mayor responsabilidad para el uso eficiente de los fondos y el monitoreo del gasto público por el ente rector y la sociedad civil, con lo que se acerca más al concepto de gestión por resultados. En su manejo presupuestal las regiones

deberían, en principio, aplicar las reglas del PpR de manera impecable y ser responsables de mirar las necesidades y progresos de sus IIEE cada año. Queda para el futuro discutir la mejor fórmula de asignación de techos presupuestales que más se acomode a los objetivos y el contexto del país.

## CONSTRUIR ESCENARIOS MULTIANUALES PARA ASEGURAR SOSTENIBILIDAD Y VIABILIDAD DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS

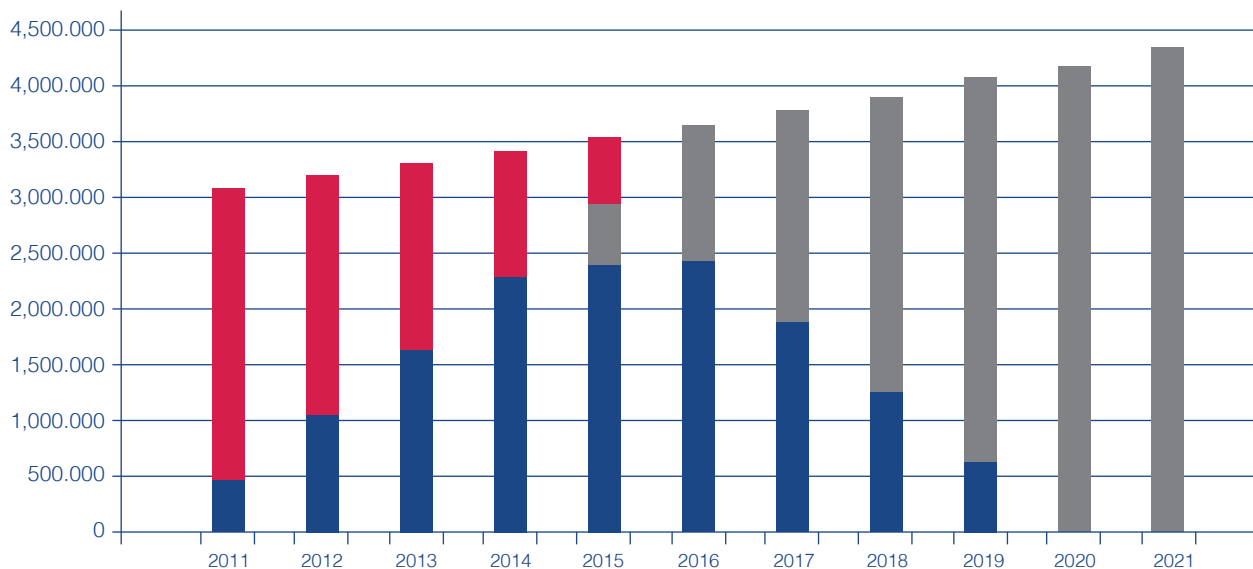
Las propuestas de entregar los paquetes educativos y centrar las estrategias en las áreas rurales y bilingües conllevan evidentemente la demanda de mayores recursos pero con retornos esperados positivos. Satisfacer el paquete básico sustentado en el costo por alumno presentado en el cuadro 1 demandaría subir de 0,9% del PBI a 1,7% del PBI si se cubriera la brecha en el corto plazo. Evidentemente, esto es imposible, debido a las limitaciones presupuestales, pero también por la capacidad de gasto de las regiones y la necesidad de implementación progresiva de

algunas políticas. En un escenario optimista<sup>16</sup>, se puede ensayar la demanda financiera en 10 años y evaluar la factibilidad de la aplicación de las políticas. Si se aplica una mejora de la calidad educativa entregando el paquete actual de acuerdo con lo normado<sup>17</sup> por el MINEDU de manera completa a todas las escuelas desde el 2011 y el paquete básico de manera progresiva desde el 2014 hasta el 2021; y si, además, se decide también transformar de manera progresiva un 5% de las IIEE unidocentes a IIEE multigrado, otro 5% de IIEE multigrado a polidocentes

completas, y, finalmente, un 10% de escuelas polidocentes completas a polidocentes integradas; el financiamiento para ambas políticas en 10 años subiría del 0,9% al 1,1 % del PBI. El gráfico 4 muestra la transición en la entrega de los paquetes educativos<sup>18</sup>.

El financiamiento incremental de 2 décimas de punto porcentuales del PBI es manejable y permitiría su financiamiento. Sin embargo, hay que señalar que la incorporación de la Carrera Pública Magisterial ejercerá presión y podría competir con la demanda de mayores recursos presentados aquí.

**Gráfico 4**  
Transición en el uso de paquetes en el escenario progresivo



- Estudiantes que reciben paquete normado
- Estudiantes que reciben paquete básico
- Estudiantes que reciben paquete actual

Elaboración: Proyecto USAID/PERU/SUMA, Chon (2011).

## Notas

- 1 Véanse el Acuerdo Nacional y el Proyecto Educativo Nacional al 2021.
- 2 Consulta de información 13 de junio 2011, en:  
[http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2122&Itemid=101162&lang=es](http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=2122&Itemid=101162&lang=es),
- 3 “EL PELA realiza varias intervenciones; una de ellas es el acompañamiento pedagógico, el cual a partir del 2010 contó con presupuesto descentralizado para todas las regiones del país, lo que permitió atender a un total de 12 314 Instituciones Educativas públicas del nivel Inicial y Primaria [...] El acompañamiento consiste en dar asesoría planificada, continua, contextualizada y respetuosa a los docentes para mejorar su desempeño en los aspectos referidos a la práctica pedagógica y de gestión” (MINEDU 2011).
- 4 MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2009). *Censo Escolar*. Lima: MINEDU.
- 5 INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (2008). *Perfil socio-demográfico del Perú. Censo Nacional 2007*. 2.ª edición. Lima: INEI.
- 6 DEWEES, Anthony.(2011). *Educación Intercultural Bilingüe en el Perú como Inversión Social*. Lima: Proyecto USAID/PERU/SUMA.
- 7 CASTRO, Juan y Gustavo YAMADA. (2010). *La discriminación en el Perú: Investigación y reflexión*. Lima: CIUP.
- 8 Porcentaje de población rural.
- 9 ALVARADO, Betty y Graciela MUÑIZ (2010). “Perú: Una mirada al presupuesto por programas e incidencia del gasto en educación”. Documento de Trabajo. Lima: Global Development Network, Results for Development y Universidad del Pacífico, marzo.
- 10 De acuerdo con el Censo Escolar 2009, el 46% de instituciones educativas son multigrados rurales, 17% unidocentes rurales, y 21% polidocentes urbanas. Escuelas multigrado también identificadas como polidocentes multigrado con 2 o 3 docentes; polidocentes o polidocentes completas; y polidocentes integradas, como aquellas escuelas que tienen primaria y secundaria en el mismo local y/o doble turno.
- 11 ALVARADO, Betty y Zoila LLEMPÉN (2011). *¿Cuánto invertir en el aprendizaje de un alumno de primaria?* Lima: Proyecto USAID/PERU/SUMA, mayo.
- 12 Conjunto de insumos fundamentales que crean las condiciones que favorecen los aprendizajes efectivos. Para definir lo que es el paquete básico que debe recibir todo alumno, según su tipo de IE (unidocente, multigrado, polidocente completa, polidocente integrada), además de lo indicado en el marco normativo, se han incorporado algunos elementos clave que ayudan a mejorar las condiciones de aprendizaje. En el caso de las IIEE unidocentes, por ejemplo, una persona que sirva de apoyo dentro y fuera del aula, así como servicios de bienestar (control de salud y desayunos) para los estudiantes a cargo de otros sectores sociales. Para el tamaño de aula (número de alumnos por aula) se considera la mediana nacional en cada tipo de escuela. Los costos asignados a docentes se encuentran calculados de acuerdo con la Ley del Profesorado.
- 13 Se multiplicó el costo anual por alumno por tipo de escuelas en cada región y se comparó con los resultados del Presupuesto Institucional Modificado del mismo año 2010.
- 14 Por más de 100 millones de soles calculados para una cohorte en 10 años, a valor presente. Serían más de 800 millones de soles si se aplica la misma metodología para diez cohortes sucesivas de individuos.
- 15 Menores costos por graduado al bajar la repetición y la deserción.
- 16 Con una inflación anual del 3% y crecimiento del PBI mayor de 5%. Además, el número de los estudiantes crece a una tasa del 3,5%, y no hay repetición o abandono, y todos los alumnos de una escuela reciben el mismo paquete de insumos.
- 17 Actualmente, no todas las escuelas reciben todos los insumos que indica el marco normativo, por problemas de gestión presupuestal y de capacidad administrativa, y porque algunas estrategias apenas están en proceso de ampliación, como el acompañamiento al docente a través del PELA.
- 18 CHON YAMASATO, Enrique (2011). “Simulación del impacto presupuestal generado por la entrega de los paquetes educativos normados en el nivel primario de la Educación Básica Regular”. Informe de Consultoría. Lima: Proyecto USAID/PERU/SUMA, abril.

### ► **Contáctenos:**

Avenida Las Artes Norte 617, San Borja, Lima, Perú

[www.sumaeducacion.pe](http://www.sumaeducacion.pe)