

¿Cuánto cuesta una escuela que brinda calidad educativa?

Es necesario invertir más en educación y pasar del 3% al 6% del producto bruto interno, pero también es importante saber en qué y dónde se va a invertir para mejorar la calidad educativa. El presupuesto debe ser distribuido con criterio de equidad, contemplando diversos factores como la pobreza, la lengua y el territorio urbano y rural (de la costa, sierra y selva), para que las brechas de acceso al conocimiento se acorten y no sean un factor más de desigualdad entre peruanas y peruanos.

BETTY M. ALVARADO

Proyecto USAID-PERU SUMA

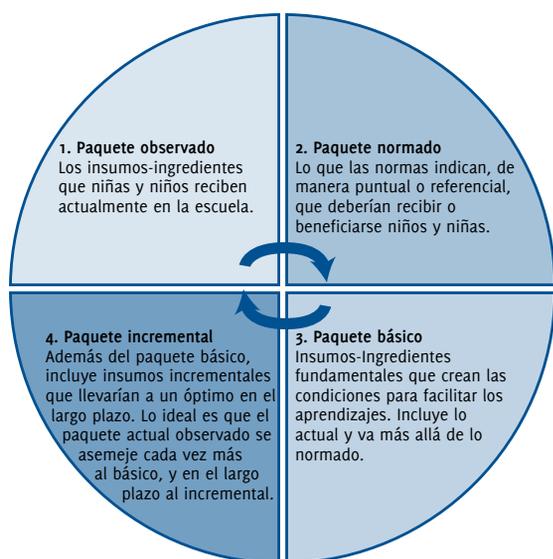
Una de las demandas recurrentes de varios actores vinculados a la gestión y vigilancia en educación y refrendadas por las políticas priorizadas del Acuerdo Nacional ha consistido en solicitar el incremento sostenido del presupuesto para la educación pública hasta alcanzar el 6% del PBI. En este contexto, surge una pregunta complementaria: ¿Cuánto cuesta una escuela que brinda calidad educativa? Una visión que no parte de la escuela, ni mira de abajo arriba, difícilmente respondería a las preguntas de para qué se quiere duplicar el presupuesto, en qué se invertiría, entre otras.

Proponer esta meta incremental en el presupuesto destinado a la educación pública como proporción del PBI constituyó definitivamente un avance para abogar por

más y mejor educación para todos en el país, pero dejó pendiente la tarea de definir parámetros adicionales que permitieran sustentar para qué y dónde se invertirían los incrementos progresivos del presupuesto público para la educación. Paradójicamente, hay una serie de políticas pendientes de ser implementadas y que responden a las demandas y necesidades asumidas por los decisores públicos y la sociedad civil, y que se traducen en el Proyecto Educativo Nacional, en los Proyectos Educativos Regionales y en los diferentes planes de los tres niveles de gobierno. Asimismo, ha pasado desapercibida la inequidad en la asignación y gasto presupuestal entre regiones y entre los tipos de escuela.

Con referencia a esta última idea, hay en efecto una gran inequidad entre escuelas urbanas y rurales, que se manifiesta en resultados de aprendizajes desiguales y mayores tasas de repitencia y abandono en las rurales. Frente a esta gran demanda por costear la brecha e identificar las áreas de inversión, el Proyecto SUMA elaboró una me-

Gráfico 1. Definición y relación entre los paquetes de ingredientes



metodología y estimó el valor de un paquete educativo que crea las condiciones que favorecen los aprendizajes, de acuerdo con el tipo de escuela del nivel primario: unido-centes, polidocentes multigrado y polidocentes completas (Proyecto USAID-PERU SUMA 2011). La metodología aplicada brinda evidencia y justifica una mayor inversión en las escuelas rurales.

El estudio del costo por alumno por tipo de institución educativa descansa sobre la definición del paquete educativo mencionado, que parte de la construcción al detalle de lo que debe tener cada alumno. Como indicaron Carreira y Rezende (2007), el valor del costo/alumno vinculado a calidad “es esencialmente dinámico y tiende a crecer a medida que mejora la calidad de la educación pública ofrecida y conforme los patrones de exigencia de la población aumentan”.

Para la construcción del paquete educativo se identificaron todos los insumos necesarios para llevar a cabo las actividades curriculares.¹ Adicionalmente, ante la falta de estándares de cantidades de los insumos y las restricciones presupuestales, se siguió la ruta de construir un paquete básico; pero no cualquier paquete, sino aquél que recogía las recomendaciones de los mismos docen-

tes y del diálogo con especialistas en el medio, tanto del sector educativo como de la sociedad civil comprometida.² Si bien el paquete, al que se denominó *paquete básico*, no aspira a estar basado en un modelo causal que explica de manera directa los aprendizajes y en el que se pueden medir impactos en la calidad educativa fácilmente, sí se aproxima al concepto de calidad. El paquete básico está formado por un conjunto de “insumos fundamentales que crean las condiciones que favorecen el aprendizaje de los alumnos”.

El gráfico 1 permite visualizar mejor las dimensiones del paquete básico y su relación con la situación actual. Una de las fuentes principales para la construcción del paquete básico fue el marco normativo. El MINEDU, como ente rector, emite normas y directivas para regular la cantidad, calidad y uso de los insumos. Casi todos éstos están regulados y tienen una norma legal, directiva asociada u otros documentos formales del MINEDU. Cabe mencionar que el paquete al que llamamos *paquete normado* no se contrapone al básico; al contrario: es un cuerpo de normas que da institucionalidad al paquete básico y que necesita convertirse en un instrumento integral que apoye la labor de rectoría. Pero el paquete básico va más allá y propone elementos que, aunque no normados, dan soporte para mejorar la calidad educativa.

En breve, los factores vinculados a la calidad y que son costeados en el paquete básico están organizados en recursos humanos, materiales educativos, equipos e infraestructura, gestión de la escuela y bienestar del alumno (alimentación y salud preventiva). Por ejemplo, para el caso de los recursos humanos se consideran los salarios del docente, su formación inicial adecuada, sólida y pertinente al contexto cultural, su formación en servicio; y en las escuelas unido-centes, el apoyo de una ayudante. De los mencionados, todos excepto el último están normados. La lista es extensa en cada factor y se puede consultar en la web.³

De manera complementaria, durante el trabajo de campo se recopiló, a nivel de escuela, la lista y estado de conservación de los insumos que utilizan los niños, convirtiéndose en un *paquete observado* por escuela. Este paquete puede ser diferente en cada tipo de escuela visitada y observada, porque, a pesar de que la norma pue-

1 Una de las principales conclusiones es que los ingredientes por sí solos no poseen la capacidad de producir cambios, sino que dependerá tanto de sus atributos como de los procesos dentro y fuera del aula. Igualmente, la literatura que investigó sobre factores y calidad coincide en concluir que también depende de la manera en que son utilizados y combinados esos ingredientes.

2 Se logró construir una propuesta de paquete educativo a través de trabajo simultáneo en gabinete y campo, con la revisión de investigaciones y juicios de expertos. En el campo se observaron las escuelas primarias que sirven a estudiantes rurales y urbano-marginales.

3 www.sumaeducacion.pe

de establecer que las instituciones educativas reciban un bien, como los “cuadernos de trabajo”, es posible que por algún motivo la escuela no recibiera tal insumo.

Finalmente, el *paquete incremental* es aquel que incorpora, además del básico, otros ingredientes que, siendo también fundamentales, se pueden implementar una vez cubierto el paquete básico. Este incremental puede representar horas adicionales de recursos humanos, más computadoras por alumno, un profesor de arte en red, etcétera. Mientras más nutrido es el paquete, más elevado el costo por alumno; la elección de la cantidad de insumos o factores es una opción técnico-política que involucra decisiones sobre tener los mejores insumos y docentes para asegurar calidad, pero también para medir las capacidades fiscales del país y la capacidad de gestión de los ejecutores que sustente el crecimiento del presupuesto.

¿Qué otros elementos determinan el nivel del costo por alumno? Además del contenido del paquete básico, que nos da mayor probabilidad de acercarnos a una escuela que brinda calidad educativa, se deben considerar otros dos para entender el nivel del costo, y que están en menor control relativo de algunos decisores públicos vinculados al sector educativo: el nivel salarial del docente, el número de alumnos por aula y el número de docentes por grado.

Con respecto al número de alumnos por aula, hay dos opciones igualmente válidas: la primera, utilizar la mediana estadística de ese rubro según el Censo Escolar 2009, aspecto que lo acerca más a la realidad actual; la segunda opción consiste en considerar el número de alumnos por aula fijado en las normas de racionamiento (RM 101-2009-ED). La comparación de resultados considerando ambos parámetros puede darnos una referencia para tomar decisiones en cuanto a cambios en la escuela, relacionando costos y tamaños de aula.⁴

El último elemento, número de docentes por grado, está vinculado al tipo de institución educativa, aspecto considerado en la estimación que se presenta aquí. En cuanto al nivel salarial, dependiendo de en qué régimen laboral se encuentre el docente, determinará el nivel del costo

4 De acuerdo con el Censo Escolar 2009, las medianas del número de alumnos por aula fueron 18 para unidocentes, 20 para multigrado y 23 para completas. Por otro lado, la RM 101/2009 indica que el número de alumnos por aula en una unidocente y multigrado rural es de 20 alumnos indistintamente, y para las mismas instituciones educativas en el área urbana es de 25 alumnos.

por alumno, siendo más fuerte su efecto en las zonas rurales, donde hay menos alumnos por aula.

Los resultados para escuelas que cuentan con un paquete básico completo y el docente pertenece a la Ley del Profesorado confirman que las instituciones educativas unidocentes son las más caras del sistema, pues en ellas el costo anual por alumno alcanza los S/.3 466,64, mientras que en las polidocentes multigrado este costo es de S/.2 214,83, una diferencia de 3:2. Por otra parte, el costo por alumno en una escuela polidocente completa es de S/.2 655,55. Si el docente se incorpora a la Carrera Pública Magisterial, los costos por alumno en las polidocentes multigrado y en las unidocentes se incrementan en 27% y 34% respectivamente.

A modo de conclusión, si queremos financiar escuelas que tengan mayor probabilidad de brindar calidad educativa en el nivel de primaria, se debería pasar de un financiamiento de primaria de 0,9% del PBI⁵ al 1,7% del PBI.⁶ Este incremento es sin duda muy alto como para asumirlo en el corto plazo. Como estrategia, se podría decidir cubrirlo progresivamente en diez años (hasta el 2021). La medida podría incluir tanto otorgar el paquete básico como la mejora de la oferta educativa (con conversión de algunas unidocentes a multigrado y de multigrado a polidocentes); la simulación indica que el financiamiento requerido alcanzaría solo el 1,1% del PBI al 2021.⁷ **t**

5 Estimación que considera el gasto actual en primaria según el Presupuesto Institucional Modificado del 2009.

6 Estimación considerando la estructura de instituciones educativas multiplicada por el nivel de costo por tipo de institución educativa, con el paquete básico y la Ley del Profesorado.

7 En un escenario donde se continúa creciendo. Con una tasa anual de inflación del 3% y un crecimiento del PBI de entre 5% y 5,5%, el número de estudiantes se incrementará anualmente a una tasa del 3,5%, sin considerar ninguna tasa de repitencia o de deserción.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

PROYECTO USAID PERU SUMA (2011); *¿Cuánto invertir en el aprendizaje de un alumno?* Lima: USAID-PERU SUMA.

CARREIRA, Denise y José Marcelino REZENDE PINTO (2007); *Custo Aluno-Qualidade Inicial: rumo a educacao publica de qualidade no Brasil*. Sao Paulo: Global Editora.