「PANORAMA REGIONAL」

Financiamiento educativo

SITEAL | FINANCIAMIENTO EDUCATIVO

unesco

1. Introducción

Abordar la política de financiamiento educativo implica abordar la política de asignación de recursos en el sector. El estudio de este eje es relevante debido a que es justamente esta disponibilidad de recursos la que habilita que se materialicen las demás políticas educativas. El financiamiento educativo es el medio a través del cual se asignan los fondos para que pueda efectivizarse el cumplimiento del derecho a la educación.

Ahora bien, esta asignación de recursos debe ser mirada en dos planos simultáneos: el modo en que se financia el derecho a la educación y aquel en que se provee este derecho. El abordaje de estos dos planos requiere conocer otros **aspectos institucionales** que se encuentran por fuera del sector y que son indispensables para comprender cómo opera la asignación de recursos (Jiménez, Morduchowicz y Astorga, 2009). Entre estos aspectos se encuentra la organización federal o unitaria de un país, lo cual resulta fundamental para entender la implementación y financiamiento de las políticas públicas. Asimismo interesa saber el **grado de descentralización de los servicios públicos,** ya que este aspecto determina la organización, es decir cómo se gestionan y financian dichos servicios, siendo el educativo uno de ellos.

Una tercera dimensión que es relevante conocer son los **mecanismos de financiamiento para reducir desbalances territoriales.** En América Latina prima una alta desigualdad geográfica al interior de cada país, que ocasiona amplias brechas entre los recursos necesarios para asegurar cierto nivel de vida y las posibilidades de recaudación de cada territorio. Algunos niveles de gobierno no tienen la capacidad para financiar diversos programas. Ante este escenario deben considerarse mecanismos que amortigüen las asimetrías entre recursos y gastos, a fin de asegurar la equidad en la disponibilidad de recursos entre todos los habitantes de un mismo país.

Una cuarta dimensión se articula en la relación entre **la provisión de la educación** y el financiamiento (Curcio y Centrángolo, 2017). La provisión puede estar estructurada a través de instituciones educativas de gestión estatal o privada. Sin embargo, los recursos que financian esta provisión pueden provenir tanto del sector público (a través de transferencias a las escuelas públicas y privadas subvencionadas, así como becas y otras transferencias) como del sector privado (gastos de las familias en aranceles, los aportes a cooperadoras en el caso de escuelas de gestión estatal). Adicionalmente, las familias realizan gastos complementarios en útiles y libros de texto, vestimenta, transporte, etc.

Una quinta dimensión se refiere al *modelo de financiamiento*, diferenciándose aquí dos formas muy disímiles de asignación de recursos: por el lado de la oferta y por el lado de la demanda. En el caso de la primera, las autoridades definen de forma directa y por medio de procedimientos administrativos, los criterios de asignación del personal docente y no docente, la provisión de bienes y servicios públicos, y el suministro de equipamiento e infraestructura. Los fondos se asignan en función de criterios históricos, basándose en insumos utilizados, o bien según criterios normativos. En los países de América Latina predomina este modelo de financiamiento. En el caso del financiamiento por el lado de la demanda, los fondos se traspasan en forma indirecta a las familias o de forma directa a las instituciones educativas en función de los alumnos y las alumnas que atienden. En este tipo de modelo se dice que las familias disponen de la libertad de elección de las instituciones educativas. Sin embargo, en la práctica difícilmente se haga efectiva esa elección, debido a diferentes factores tales como la asimetría de la información en la provisión, eventuales discriminaciones por parte de los establecimientos educativos, la dificultad de garantizar diversas ofertas en una zona geográfica y la restricción en la oferta asociada a la capacidad limitada de un establecimiento.

Finalmente, y de manera transversal a todas las otras dimensiones mencionadas, se encuentran **la**

equidad y la eficiencia. Las políticas de financiamiento no son ni deberían ser neutrales. Las decisiones sobre el financiamiento educativo impactan directamente sobre la disponibilidad de recursos en el sistema y en las familias, lo cual conduce a diferentes calidades educativas, posibilidades de acceso al sistema y criterios objetivos de asignación del gasto. Más allá del modelo de financiamiento que se aplique, hay diversos arreglos institucionales que permiten considerar en las distintas poblaciones, niveles y/o modalidades aspectos de eficiencia y equidad en la asignación de recursos. Así, por ejemplo, en los modelos de financiamiento por el lado de la oferta se han incorporado distribuidores, que contemplan, en la asignación de recursos, contextos de pobreza, disparidades en el gasto por alumno, déficit en la cobertura, o bien la utilización de algunos indicadores que focalizan en la eficiencia de recursos, como el ratio alumno por docente. En los modelos de demanda también coexisten distintas experiencias, donde las intervenciones pueden estar dirigidas a grupos específicos, engrosando la transferencia de recursos hacia aquellos estudiantes que estén en situación de pobreza o escuelas que atiendan poblaciones en dicha condición.

2. Rasgos institucionales y política de financiamiento educativo en América Latina

En la región latinoamericana coexisten diversos tipos de organización institucional y modelos de asignación de recursos. Es decir, coexisten países federales y unitarios con sistemas educativos descentralizados y centralizados, países con modelos de financiamiento a través de la oferta o a través de la demanda, y países que combinan estos dos últimos modelos aplicados a diferentes instrumentos de políticas.

A su vez, los Estados asumen compromisos y obligaciones ante los que tienen que responder con acciones concretas al interior de sus territorios. El marco jurídico que regula la política de financiamiento educativo tiene su propio recorrido, que le otorga una impronta diferenciada en la conformación, las garantías, la dinámica y el funcionamiento de dicha política. El lugar que ocupan las leyes y otras normas de carácter similar en la dinámica del financiamiento es diverso. En algunos casos, las normas se limitan a formalizar procesos; en otros, promueven, construyen y establecen nuevos horizontes respecto de las obligaciones, los objetivos y alcances de la política educativa nacional. Como se profundizará más adelante, casi todos los países de la región regulan la política de financiamiento, ya sea en las leyes generales de educación o en otras complementarias de financiamiento, de creación de fondos, códigos orgánicos, reglamentos e incluso en otras normas que no son de carácter exclusivo del sector educación, como las propias constituciones o las leyes de coparticipación y/o de transferencias intergubernamentales de fondos.

A continuación, se presenta un breve recorrido por los diferentes países de la región, en donde se mirará cómo está conformada la arquitectura institucional y política del financiamiento educativo. Sin tratarse de una categorización taxativa, y teniendo presente que en un mismo país existen diferentes formatos y dinámicas de financiamiento educativo, los casos se encuentran agrupados según el grado de centralización y descentralización del financiamiento educativo, y según la organización federal o unitaria de sus sistemas educativos institucionales de gobierno.

2.1. Grupo 1: Países federales con sistemas de financiamiento educativo descentralizados

Durante las últimas cinco décadas, en los países de la región se han dado diferentes reformas en los esquemas de asignación de recursos y de gestión de los servicios sociales entre niveles de gobierno, que incluyeron diversos grados de descentralización del gasto en el sector educativo. La

descentralización de la educación tuvo su impacto en la asignación de recursos entre niveles de gobierno, es decir en la centralización y descentralización del financiamiento de la educación.

Un caso extremo en lo referido a la descentralización de la asignación de recursos entre diversos niveles de gobierno es el de **Brasil,** dado que su sistema de vinculación de recursos se ha construido con una visión compartida entre el Gobierno federal, los gobiernos estaduales y los municipios. Podría decirse que es el país con un sistema de asignación de recursos descentralizado de mayor antigüedad. Históricamente, mediante la Constitución de 1934 y luego con la reforma de 1988, se estableció una asignación obligatoria de una parte de los ingresos fiscales de los gobiernos federal, estatal y municipal, además del Distrito Federal, para la educación. De forma más reciente, a fines de la década del noventa, se inició una política de fondos constitucionales, a través de la cual parte de los recursos que ya estaban vinculados a la educación se asignaban a un fondo contable. En 1998 comenzó a regir el Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y Valorización del Magisterio (FUNDEF), Ley N° 9.424, que luego fue reemplazado por el Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y de la Valorización de los Profesionales Docentes (FUNDEB) en el año 2006, mediante la Ley N° 11.494. El FUNDEB, a diferencia de su antecesor, involucra a todos los niveles educativos (guardería, preescolar, primaria y secundaria), así como sus modalidades (educación de jóvenes y adultos, educación especial, educación rural, educación a tiempo completo, etc.). En la configuración del Fondo, se incluyen todos los niveles de gobierno, conformando una canasta de recursos, que posteriormente se asignan de acuerdo a la matrícula ponderada por el nivel educativo y modalidad. Al igual que en el caso del FUNDEF, se fija un gasto mínimo nacional por alumno, que debe ser alcanzado en todo el país. Si los recursos de los estados no son suficientes para garantizar este monto mínimo, el gobierno federal complementa con sus propios recursos hasta llegar a dicha suma. El valor anual mínimo por alumno, así como el valor de referencia de cada estado, se revisan anualmente.

La ley que reglamenta el FUNDEB establece la vigencia del mismo hasta diciembre de 2020. Sin embargo, antes de su vencimiento, fue aprobado por el Congreso Nacional, en el mes de agosto del año 2020, mediante la Enmienda N° 108 de la Constitución Federal de Brasil, el nuevo FUNDEB, que pasó a tener un carácter permanente. Uno de los mayores cambios del fondo es que está previsto que la participación de la Unión aumente gradualmente del actual 10% al 23% en 2021. Este diferencial de aumento incorpora nuevos criterios de distribución: los primeros 10 puntos porcentuales se asignarán con el criterio actual; otros 10,5 puntos porcentuales se destinarán a redes educativas que no alcancen un nivel mínimo de inversión por alumno, considerando en el cálculo de este valor mínimo no solo los recursos de FUNDEB (único criterio existente en la actualidad) sino la disponibilidad de recursos totales vinculados a la educación en la red respectiva; los 2,5 puntos restantes se distribuirán a las redes públicas que mejoran la gestión educativa y sus indicadores de asistencia y aprendizaje escolar, contemplando una reducción de las desigualdades.

Argentina es otro de los países con un sistema de gobierno federal y un sistema educativo descentralizado, con excepción del nivel universitario. La descentralización de la gestión y financiamiento de los servicios educativos en el país, que comenzó en los años setenta y culminó a inicio de los noventa con la Ley de Transferencia de los Servicios Educativos N° 24.049, se efectuó sin los recursos financieros. Desde entonces, la fuente de financiamiento para el sector educativo proviene principalmente de los propios recursos provinciales que recauda cada jurisdicción y de los fondos transferidos a través de la coparticipación federal de impuestos por parte del gobierno nacional.

Hasta el año 2005, no hubo en Argentina mecanismos de asignación de recursos para la educación. En el año 2006 se sancionó la Ley de Financiamiento Educativo N° 26.075 (en adelante LFE), que estipulaba reglas objetivas de incremento de la inversión educativa hasta alcanzar el 6% del PIB en 2010, e introducía un ordenamiento de las responsabilidades en el financiamiento y la implementación

de instancias de coordinación entre las administraciones educativas. Para ello incorporó unas fórmulas de incremento del gasto y determinó la división de responsabilidades entre el gobierno nacional y los jurisdiccionales. Asimismo, creó un fondo de asignación específica de recursos coparticipables, que las provincias debían destinar a sus sistemas educativos, fondo que aún continúa vigente más allá de que las metas estipuladas por la LFE perdieron vigencia en el año 2010. La única medida de protección del financiamiento del sector que continua vigente es el artículo 9° de la Ley de Educación Nacional N° 26.206, el cual estipula que, cumplida la meta del 6% del gasto en educación, ciencia y tecnología en relación al PIB, el presupuesto consolidado en educación exclusivamente no deberá ser inferior al 6% del PIB. Sin embargo, dicha ley presenta un carácter genérico, ya que nada dice acerca de las responsabilidades entre niveles de gobierno.

Otro país con un sistema de asignación de recursos descentralizado es **México,** que inició su proceso descentralizador con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, firmado por el gobierno federal, los gobiernos estatales y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. A partir del año 1992, se efectivizó la transferencia a los estados de los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria, de formación de docentes, de educación indígena y especial, que previamente gestionaba el Poder Ejecutivo Federal.

Sin embargo, y a diferencia de los casos citados previamente, la capacidad de gasto de los gobiernos estatales y municipales está subordinada en gran medida a las transferencias federales (participaciones federales y fondos de aportaciones) establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal. En el caso de la educación básica, el 80% de los recursos asignados a este nivel corresponden a recursos públicos descentralizados a través de los tres fondos de aportaciones federales: Fondo de Aportaciones para Educación Básica (FAEB), Fondo de Aportaciones para Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) y Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), cuya operación está normada a través de la Ley de Coordinación Fiscal (del Val Blanco et al., s/f). El 20% restante de los recursos federales para educación básica se asignan a programas centralizados y operados por la Secretaría de Educación Pública (SEP) con diversos objetivos.

La asignación de recursos del FAEB fue modificada en el año 2007, cuando se introdujo una nueva fórmula, que incorporó un componente de equidad. Dicha modificación entró en vigencia en 2008. Para asignar los recursos a los estados, se contempla: 1) el importe transferido el año anterior; 2) un componente compensatorio para las entidades que reciben un monto inferior a la media nacional; 3) un índice de calidad educativa determinado por la SEP para cada estado[1]; 4) un incentivo para las entidades federativas que realizan un mayor esfuerzo por destinar recursos propios a la educación.

Finalmente, otra de las metas de financiamiento fijadas por el sistema educativo mexicano se expresa en la Ley General de Educación. El artículo 25° estipula que el monto anual que el Estado-Federación, entidades federativas y municipios deben asignar al gasto en educación pública y servicios educativos no podrá ser menor al 8% del PIB, destinando al menos el 1% de ese monto a la investigación científica y al desarrollo tecnológico en las instituciones de educación superior públicas.

2.2. Grupo 2: Países con gobiernos unitarios y sistemas de financiamiento educativo descentralizado o con descentralización intermedia

Chile es un caso distintivo de un país con una organización institucional unitaria de gobierno pero que aplicó una reforma radical de gestión y financiamiento del sistema mediante el Decreto Fuerza de Ley N° 3063 del año 1980**.** A partir de esta reforma, impulsada por el régimen dictatorial, el sistema chileno

pasó de ser altamente centralizado a descentralizarse en los municipios, con fuerte presencia privada (Jiménez et al., 2009). En esos años se estructuró un sistema de financiamiento a la demanda con una orientación de mercado, en el cual el Estado entrega recursos a los establecimientos educativos a través de una subvención por estudiante. La subvención escolar (*voucher*) se entrega mensualmente a las escuelas por cada estudiante que asiste. La estructura del sistema quedó conformada por escuelas públicas, escuelas privadas subvencionadas, ambas financiadas por el Estado, y escuelas privadas o particulares que no reciben esos aportes (Jiménez et al., 2009). En el año 2015, con la sanción de la Ley de Inclusión Escolar N° 20.845, se introdujeron cambios estructurales en el sistema que aún se están implementando, como por ejemplo la finalización del sistema de financiación compartida, prohibiendo la recaudación en establecimientos subvencionados. Asimismo se suprime la adopción de criterios económicos, sociales, étnicos, religiosos y académicos en la admisión de estudiantes en el caso de escuelas públicas o subsidiadas, y se impide que los establecimientos privados subsidiados se organicen con fines de lucro.

Bolivia es un caso de país unitario que introdujo en etapas un proceso intermedio de descentralización de la educación hacia sus municipios. La Ley de Participación Popular sancionada en 1994 transfirió la infraestructura física de los establecimientos educativos, y de otros sectores sociales, a los gobiernos municipales, aunque la prestación de la educación (personal docente, administrativo y técnico) y la definición de la política educativa nacional quedaron a cargo del Poder Ejecutivo. Mediante dicha ley, el gobierno le asignó a los gobiernos municipales un 20% del total de los tributos recaudados, (artículo 20°) pero no estipuló cuánto de ese porcentaje debía invertirse en el sector educativo.

No obstante fue con la Ley de Hidrocarburos, en el año 2005, que se avanzó con la descentralización de la asignación de recursos en su sistema educativo. Mediante dicha norma, el Estado estableció la retención del 50% del valor de producción de gas y petróleo, y priorizó la educación, la salud, el empleo y la construcción de caminos como sectores destinatarios de esos recursos. Para ello creó un impuesto directo a los hidrocarburos, que se distribuiría a partir de entonces a las unidades Departamentales y Municipios. Posteriormente, entre los años 2008 y 2010, Bolivia profundizó una serie de cambios en la organización institucional de su territorio y de su sistema educativo, con la sanción de la nueva Constitución, de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, y de la Ley de Educación. Allí quedaron configuradas diferentes responsabilidades en el financiamiento: nivel central, principal responsable de las políticas educativas, y de la gestión y administración del sistema; gobiernos departamentales, responsables de dotar y financiar la infraestructura, el mobiliario, el material educativo y el equipamiento de los institutos técnicos en su jurisdicción; y el nivel municipal, responsable también de aportar infraestructura, equipamiento, material educativo, además de alimentación y desayuno escolar. Respecto de este último nivel, el mayor caudal de recursos para su utilización es el que proviene de los impuestos a los hidrocarburos (Sandoval y Solares López, 2014).

Colombia es otro Estado organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, según lo determina la Constitución Política del año 1991. Es justamente en la Constitución donde se acordó una pieza clave (artículos 356° y 357°) en la profundización de la descentralización hacia las entidades territoriales de gran parte de los servicios públicos, entre ellos la educación. La Ley General de Educación, sancionada tres años después, retomó este objetivo y habilitó la concurrencia de la inversión educativa en los departamentos y municipios, así como una serie de aportes a las entidades territoriales a efectuar por el gobierno nacional.

Sin embargo, fue mediante el Sistema General de Participaciones (SGP), constituido en el año 2001, que se instauró un ordenamiento de responsabilidades en la prestación y financiamiento de diversos servicios. El SGP estableció un esquema mediante el cual el gobierno nacional le transfiere recursos a las entidades territoriales (departamentos, distritos o municipios) para el sostenimiento de los servicios de educación, salud, agua potable y saneamiento básico. Para la distribución de los recursos, la Ley

N° 715 instauró un porcentaje fijo para cada uno de los servicios públicos (en el caso de educación del 58,5%), que posteriormente se reparte entre municipios, distritos y departamentos certificados. Son entidades territoriales certificadas los departamentos, distritos y municipios con más de cien mil habitantes (art. 20°)[2]. En el caso de municipios no certificados la asignación se efectúa directamente al departamento de origen.

El criterio de distribución de los fondos se determina anualmente para todo el territorio nacional en función de una asignación por alumno, que se multiplica luego por la población atendida, ajustada por un conjunto de variables que caracterizan la prestación del servicio, los niveles educativos (preescolar, básica y media en sus diferentes modalidades) y la zona geográfica (urbana y rural).

Cabe destacar que el SGP contempla un componente de equidad, dado que establece que a cada distrito o municipio se le puede transferir una suma residual, que se distribuye de acuerdo al porcentaje de niños en edad escolar que no están siendo atendidos, dándole prioridad a los territorios con menor cobertura. Asimismo se puede asignar una suma residual a cada distrito o municipio que tenga indicadores de pobreza más desfavorables, de acuerdo a datos brindados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

Colombia es uno de los países que, si bien su modelo de asignación de recursos al sistema educativo está estructurado a través el financiamiento de la oferta, presenta a su vez algunos mecanismos de demanda en el cálculo del criterio de distribución de los fondos.

Otro de los casos que se cita en este grupo de países es **Perú**, que en los últimos 20 años ha avanzado y profundizado su proceso de descentralización de responsabilidades educativas hacia los gobiernos regionales y locales. Sin embargo, en términos de asignación de recursos al sistema, las entidades regionales presentan poca autonomía respecto de su uso, más allá de remunerar el sostenimiento del plantel docente y directivo. El proceso de descentralización se vio impulsado a partir de la reforma de la Constitución, en el año 2002, y de la aprobación de la Ley de Bases de Descentralización. Con estas normativas, se profundizó la transferencia de responsabilidades del gobierno central a los gobiernos regionales y locales. La Ley General de Educación, aprobada en 2003, contempla a su vez la descentralización del sector, y delimita las funciones y responsabilidades de cada nivel de gobierno en la gestión del sistema. Esta norma incorpora las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL), definiéndolas como instancias de gestión descentralizada del gobierno regional, con autonomía en el ámbito de su competencia.

El gobierno central es el encargado de transferir recursos para garantizar el funcionamiento del sistema. Luego, las Direcciones Regionales Educativas tienen el rol de promover, coordinar y evaluar el desarrollo de la educación, a fin de asegurar servicios educativos. Para ello coordinan con las UGEL, que proporcionan el soporte técnico pedagógico, institucional y administrativo a los centros y programas educativos de su ámbito. El financiamiento de los centros educativos se da a través de dos fases: las transferencias del gobierno central a las UGEL y, luego, las transferencias de estas últimas a los centros educativos, a fin de cubrir los gastos que demanda el plantel docente y no docente, y otros rubros como bienes y servicios. Las transferencias del gobierno central a las UGEL se caracterizan por ser distribuidas de forma inercial, es decir, de acuerdo con los presupuestos de años anteriores, y no contemplan índices o coeficientes de distribución relacionados a las características de la población o áreas geográficas. Finalmente se destaca la creación del Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación Peruana (FONDEP), mediante la Ley General de Educación N° 28.044. Este fondo opera mediante un circuito de financiamiento a la demanda de las propias instituciones educativas. Su objetivo principal es el de financiar proyectos de inversión, innovación y desarrollo educativo que propongan y ejecuten las instituciones con el propósito de mejorar el servicio y elevar la calidad de los aprendizajes. Según la ley que regula el FONDEP, este funciona como un programa presupuestal del

ministerio y opera de manera descentralizada con autonomía financiera, técnica y administrativa.

2.3. Grupo 3: Países con gobiernos unitarios y sistemas de financiamiento educativo centralizados

Uruguay tiene un sistema educativo unitario con administración centralizada por la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP). No ha experimentado cambios profundos en la descentralización de la gestión del sistema ni en su política de financiamiento educativo. Rige con plenitud un esquema de asignación de recursos en base a la oferta educativa, por el cual es la autoridad central la que define los criterios y parámetros que se aplican para distribuir los recursos a las escuelas. Las autoridades locales no tienen intervención ni incidencia en la asignación de recursos (Mancebo, 2012).

Ecuador resulta un caso similar, dado que el presupuesto público se asigna mediante un esquema de subsidio a la oferta a través del Ministerio de Educación, sosteniéndose un esquema de financiamiento educativo de marcada centralización. En la reforma de la Constitución del año 2008, se instauró que el esquema de financiamiento debe asegurar, para la educación inicial básica y el bachillerato, que el gasto en educación debe aumentar anualmente el 0,5% del PIB hasta alcanzar un mínimo del 6% del PIB.

Actualmente, los países de Centroamérica se caracterizan por presentar sistemas educativos centralizados tanto en términos de gestión como de financiamiento del sector. En **Costa Rica**, la asignación de recursos al sistema educativo se encuentra centralizada en el Ministerio de Educación Pública (MEP). Hay una conformación tradicional y centralizada de la educación básica costarricense, en la cual los gobiernos subnacionales (Direcciones Regionales) presentan bajo márgenes de autonomía. No obstante, hay un interesante ámbito organizacional e institucional del sistema de educación básica conformado por las Juntas de Educación y Juntas de Administración, dependientes del MEP. Estos organismos constituyen un elemento importante de representación comunal. Son sus objetivos atender las necesidades y prioridades de los centros educativos de acuerdo a un Plan de Trabajo Anual, y canalizar apoyo técnico, material y financiero de organizaciones públicas y privadas comprometidas con el desarrollo de la institución escolar. El MEP transfiere anualmente un fondo, que es administrado por ambas juntas, y que se invierte prioritariamente en material didáctico, mobiliario y equipamiento, y comedores escolares. Adicionalmente se destaca que Costa Rica es el único país que, por mandato constitucional, obliga al Estado a invertir como mínimo el 8% de su PBI en educación.

Nicaragua es un caso llamativo debido a que, si bien en los años noventa inició un proceso de descentralización educativa con fuerte autonomía de las escuelas, 15 años después reinstauró un esquema centralizado de gestión y financiamiento de su sistema. El programa clave “Autonomía escolar” comenzó como un proyecto piloto en 1993, que luego se fue ampliando hasta cubrir casi todos los centros de secundaria y una mayoría de centros escolares de primaria. El Ministerio de Educación transfería directamente la asignación presupuestaria a los centros educativos que operaba, mediante un Consejo Directivo de padres y madres de familia. Este Consejo Directivo tenía potestad para decidir la asignación de recursos del centro, los que estaban constituidos por los del ministerio y el aporte de los padres y las madres de familia, que debían complementar el presupuesto para buen funcionamiento del centro. El gobierno que asumió en el año 2007 eliminó, entre sus primeras medidas, fue eliminar la autonomía escolar y, con ello, el cobro a las familias. Se decidió terminar las transferencias directas de fondos. Se pasó entonces de una gestión administrativa desconcentrada de los recursos financieros, que trasladaba fondos directos a la escuela para toda su operación, hacia una centralización de la administración de los recursos (Plan Estratégico de Educación; 2011-2015).

Un caso similar de autonomía escolar que no prosperó se observa en **El Salvador,** con el Programa de Educación con Participación de la Comunidad (EDUCO), el cual se inició en 1991 en respuesta a las iniciativas del Estado y las comunidades locales, que buscaban crear servicios de educación preescolar y básica en las áreas rurales (Banco Mundial, 2004). EDUCO se basó en la entrega, el apoyo y la legalización de las organizaciones comunitarias, que involucraran a las familias y que ayudaran a desarrollar nuevos servicios de educación en sus comunidades. El Ministerio de Educación les transfería recursos a dichas asociaciones, para que contrataran profesores, y adquirieran bienes y servicios para las escuelas. Este modelo de autonomía escolar de gestión y financiamiento fue reconvertido entre los años 2009 y 2014, y todos los contratos de profesores se pasaron al sistema único.

Honduras introduce un mecanismo distintivo en la asignación de fondos hacia su sistema educativo, el cual también se realiza desde el nivel central a través de la Secretaría de Educación. El Reglamento del Financiamiento de la Educación Pública especifica que la gestión financiera del presupuesto se orienta en base a la planificación estratégica orientada en resultados, a fin de utilizar racionalmente los recursos disponibles y asegurar la ejecución de las asignaciones presupuestarias programadas. En consonancia con esta premisa, la Secretaría de Educación debe elaborar su presupuesto en base a las necesidades manifestadas por los centros educativos, con un enfoque a resultados que permitan el mejoramiento de los indicadores educativos. Al respecto, el artículo 32° de la Ley Fundamental de Educación Decreto N° 262 establece que la Secretaría debe desarrollar de manera desconcentrada un sistema nacional de información educativa, cuantitativa y cualitativa, generada desde los centros educativos y con procesamiento en los niveles municipal o distrital, departamental y nacional, para el seguimiento y la evaluación de la política, los objetivos y los resultados de la educación nacional.

En **República Dominicana,** la mayor parte del gasto educativo es centralizado. A través del Ministerio de Educación se contratan y se adquieren los bienes y servicios que luego son distribuidos a las escuelas (Darwin Caraballo, 2016). Este gasto, llamado centralizado, se distingue del gasto descentralizado que se asigna a las Juntas Regionales y Distritales con destino a los centros educativos, el cual se utiliza para apoyo pedagógico, mantenimiento de la infraestructura escolar y gastos administrativos. La transferencia de recursos a estas juntas se calcula a partir de un gasto anual descentralizado estándar por estudiante de acuerdo con la matrícula del centro educativo para el cual opera la junta (Darwin Caraballo, 2016); es decir que se supone un costo por estudiante homogéneo. Se estima que un centro educativo de este tipo solo gestiona de forma descentralizada el 6% del total de recursos que recibe. Por otro lado, las Juntas Distritales canalizan las demandas de los centros educativos ante el pedido de fondos para utilizar proyectos específicos (en áreas de innovación e investigación educativa; adquisición de equipos y materiales de apoyo al proceso educativo; capacitación; etc.), que pueden solicitar al Fondo Nacional de Fomento para la Educación. Este fue creado por la Ley General de Educación (art°. 201) y está constituido por los aportes del Estado, las donaciones particulares y los recursos que genere el mismo o que de acuerdo con la ley le correspondan (Ibarra Rosales, 2017).

A continuación, se presenta una tabla que contiene un breve resumen relevante, pero no exhaustivo, de las principales normas que dan cuenta de la organización política e institucional del financiamiento educativo en los países de América Latina:

Tabla 1: Países de América Latina según la asignación de recursos a los sistemas educativos, y principales normas que regulan el financiamiento educativo en el sector.

3. Panorama en datos

En el presente apartado se brindará una mirada al financiamiento educativo de los países, teniendo en consideración indicadores de contexto socioeconómicos y fiscales. La política de financiamiento de un país debe ser analizada atendiendo ambos condicionantes, que inciden en el comportamiento de la inversión en el sector. El nivel de gasto público en educación responde, por supuesto, a la preferencia de este ámbito por sobre otros del Estado, pero también a las restricciones que impone la disponibilidad de recursos, tributarios y no tributarios, para sostener la inversión. Asimismo, aquí juega un rol importante la carga que sobre el presupuesto público tiene el endeudamiento externo de los países.

Un primer acercamiento a la disponibilidad de recursos con los que cuenta un país para financiar sus políticas es evaluar su riqueza en términos de PBI per cápita. Coexiste en la región una fuerte disparidad en los valores del indicador. En términos de brecha, Uruguay, Chile, Panamá, Costa Rica y Argentina disponen de un PBI per cápita promedio cuatro veces mayor que el grupo de países que cuentan con menores recursos por habitante, como Nicaragua, Honduras, Bolivia, El Salvador y Guatemala.

La brecha entre el valor máximo y el mínimo calculada indica que Uruguay dispone de un producto por habitante nueve veces mayor que Nicaragua.

Gráfico 1: PBI per cápita en USD corrientes. Años 2018 y 2013

Un segundo grupo de indicadores que resulta significativo al momento de evaluar el financiamiento en el sector es la magnitud del gasto público total y la carga tributaria en porcentaje del PIB. Esta última es relevante porque permite entrever cuál es el porcentaje de recursos monetarios que los Estados capturan para financiar las políticas públicas. El gráfico que sigue exhibe que coexisten en la región diversos valores del indicador, que evidenciarían situaciones dispares en la magnitud de recursos disponibles. Brasil, Uruguay y Argentina son los países con mayores niveles de carga tributaria y, por consiguiente, esos Estados presentan una mayor proporción de recursos potenciales a invertir. Cabe destacar que complementan dichos recursos con otros de origen no tributario, provenientes de recursos naturales renovables o no renovables, que pueden ser muy importantes en algunos casos.

Asimismo, el nivel de recursos incide en el porcentual de gasto público disponible para financiar las políticas públicas, entre ellas las educativas. En promedio para la región, el gasto público total de los Estados abarca el 22% del PIB, persistiendo fuertes contrastes entre países. Así, por ejemplo, Guatemala dispone de un gasto público de apenas el 13% del PIB, mientras que Bolivia alcanza un 34%.

Gráfico 2: Gasto público total del gobierno central y carga tributaria en % del PIB. Años 2017 y 2018

Otro indicador relevante al momento de evaluar la disponibilidad de recursos para el sector es la participación de los servicios de la deuda pública como porcentaje del PIB, ya que estos gastos compiten con la asignación hacia otras áreas de gobierno. Al año 2018, en promedio América Latina destina el 42% del PIB a solventar el pago de servicios generados por la deuda pública. Se destaca particularmente el caso de Argentina y Brasil, con participaciones de 95% y 77%, respectivamente. De igual modo, es importante incorporar la mirada sobre la carga de los servicios de la deuda (monto de cancelación de capital, carga los intereses, comisiones y otros derivados de la utilización del préstamo, que se debe cancelar periódicamente), dado que estos conceptos inciden sobre la utilización del presupuesto anual. En promedio para la región, los servicios de la deuda presentan una participación del 20% del PIB al año 2018.

Gráfico 3: Deuda pública y servicios de la deuda, en % del PIB. Año 2018

Uno de los indicadores más asiduamente utilizados para reflejar el nivel de financiamiento en el sector educativo es la participación de la inversión educativa en porcentaje del PIB. En promedio para la región, al año 2018, dicho porcentaje ascendió al 5,2%; es decir, por debajo del 6% sugerido como un estándar deseable. Existe en la región una alta dispersión entre los países, siendo Bolivia y Cuba dos de los que registran los mayores porcentajes, mientras que Panamá y Guatemala se destacan en sentido contrario. La brecha observada entre los valores extremos, observados en los casos de Bolivia y Guatemala, es de 5,8 puntos porcentuales.

Gráfico 4: Gasto público en educación en % del PIB. Años 2013 y 2018

Al momento de evaluar el esfuerzo en el financiamiento educativo, otro de los indicadores analizados es el porcentaje del gasto público en educación respecto del gasto público total. Los países latinoamericanos destinaron en promedio, al año 2017, el 18,5% de sus presupuestos públicos al sector educativo. Este porcentaje, en contraste con el observado para el año 2013, apenas se incrementó en 1 punto porcentual. Al igual que en el resto de los indicadores presentados, existe una elevada dispersión en los valores del indicador. Costa Rica es el país que destina el mayor porcentaje (30,2%) de su presupuesto al sector educativo. Guatemala, Honduras y Chile también se destacan con valores superiores al 20%. En sentido opuesto, Ecuador, Argentina y Uruguay son los países con menores porcentajes de esfuerzo financiero.

Cabe aclarar que, al momento de evaluar este indicador, es prudente hacerlo conjuntamente

con el esfuerzo financiero en términos del PIB (Gráfico 4), debido a que un elevado porcentaje del gasto público en educación en términos del gasto público total no implica que se estén destinando elevados recursos a la educación en relación a la riqueza de un país. Así, por ejemplo, si bien Guatemala y Honduras presentan valores similares del indicador gasto en educación en relación al presupuesto público total, en Guatemala la inversión educativa apenas representa el 2,8% en términos de su producto mientras que en Honduras dicho valor asciende al 6,1%. Esta situación podría explicarse por la disponibilidad de recursos fiscales de ambos países, que condiciona la disponibilidad del presupuesto público. En efecto, la carga tributaria en Honduras es notablemente mayor que en Nicaragua.

Gráfico 5: Gasto público en educación en % del gasto público total. Años 2013 y 2017

La relación entre la inversión educativa y la demanda del sistema arroja el indicador de gasto por alumno. Este indicador señala un promedio del sistema o del nivel educativo. En el gráfico 6, se aprecia que el gasto por alumno promedio del nivel primario de la región al año 2017 alcanzó los 2.400 $PPP. La disparidad entre países también se visualiza en los valores de este indicador, con casos como Chile, Costa Rica, Brasil y Argentina, que superan los 3.000 $PPP, en contraste con países como Guatemala y Honduras, que no logran exceder los 1.000 $PPP.

Cabe mencionar que, al momento de su lectura, el indicador debiera tomarse con precaución, dado que al interior de un sistema el gasto no es homogéneo ni contempla cuestiones como la dispersión geográfica, circunstancias de eficiencia, diferentes condiciones de aprendizaje, etc.

Gráfico 6: Gasto público por alumno del nivel primario en paridad con el poder adquisitivo. Años 2013 y 2017

Al interior de la distribución de los presupuestos educativos, el análisis de la participación de la inversión educativa de cada nivel permite entrever la distribución del financiamiento de la oferta pública. En promedio para la región, los niveles primario y secundario son los que absorben la mayor proporción de los presupuestos educativos (CINE 1, 2 y 3), situación que se corresponde con la mayor cobertura en términos de oferta que existe en esos niveles. Luego se observa una participación promedio del nivel terciario y universitario del 22%, mientras que el nivel inicial (CINE 0) presenta un valor de apenas el 11%. Esto último responde a que en varios países de la región la obligatoriedad del nivel aún abarca pocos años, a la vez que la oferta se encuentra en un proceso de expansión de la cobertura.

Gráfico 7: Gasto en educación según niveles, en porcentaje del gasto educativo total

Como bien se conoce, el sector educativo se caracteriza por ser de trabajo intensivo. La inversión en el rubro personal, cuyo principal destino es el financiamiento del recurso docente y no docente, representa aproximadamente el 74,5% del presupuesto educativo. Si bien se observan diferencias en este porcentaje entre países, en todos los casos graficados el gasto en personal es el que presenta mayor representatividad.

Gráfico 8: Gasto en educación según rubros, en porcentaje del gasto educativo total

4. Desafíos regionales

Los sistemas educativos de América Latina son construcciones históricas vinculadas a la dinámica institucional, política y económica de cada país. Los modelos de financiamiento educativos gestados son también producto de esas historias. Los casos aquí presentados reflejan que la política de financiamiento educativo forma parte de un entramado de rasgos institucionales y condicionantes fiscales que exceden al sector educativo. Sin embargo, simultáneamente dicho entramado convive con las decisiones de asignación de recursos gestionadas desde el propio sistema educativo. Teniendo en consideración estas particularidades, a continuación se trazan una serie de desafíos regionales comunes en la política de financiamiento educativo.

- A pesar de los esfuerzos realizados por los gobiernos en sus sistemas educativos, la inversión educativa sigue resultando insuficiente para cumplir con el desafío del derecho a la educación para todos y todas, y particularmente del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 (ODS 4) de la Agenda 2030 “garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover las oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos” (Naciones Unidas, 2015). Si bien en varios países se estipulan metas de inversión educativa cercanas al 6% el PIB (nivel que se fija como un estándar deseable), muchas de ellas no alcanzan a cumplimentarse o bien ese cumplimiento resulta intermitente.

- Asociado al punto anterior, en muchos de los países existe una automatización de la asignación de recursos, ya sea mediante fórmulas o por la aplicación de criterios históricos. Si bien es deseable que estos mecanismos de asignación resulten transparentes, la mayor parte se encuentra asociada a variables macroeconómicas, lo cual revela la debilidad de dichos mecanismos para proteger el financiamiento educativo ante contextos de crisis. A fin de no generar desvíos de la inversión educativa en una senda de crecimiento, urge la necesidad de proteger los niveles de inversión que se van transitando.

- La alta desigualdad que prima en los países de América Latina permea también en el financiamiento de los sistemas educativos. Si bien el panorama regional que esboza este documento no llega a reflejarlo, hay varios estudios que muestran que la disponibilidad de recursos intrasistema se caracteriza también por una alta disparidad de recursos por alumno, por región, por sectores socioeconómicos y grupos rezagados –población indígena, migrante, entre otros–. Esta situación

ocasiona que haya ofertas educativas de distinta calidad, a la vez que entornos de aprendizajes dispares que no contribuyen a la equidad educativa. Promover mecanismos sostenibles y transparentes en la asignación de recursos que hagan foco en la equidad e inclusión educativa es otro de los desafíos pendientes.

- En América Latina, la mayoría de los Estados se han comprometido en distintas metas educativas reflejadas en las leyes generales de educación y normativas similares, en instrumentos jurídicos de carácter internacional y en los planes educativos nacionales. El logro de estas metas se encuentra condicionado, entre otros factores, por los recursos disponibles para llevarlas a cabo. Para que los planes educativos y otros compromisos asumidos se puedan concretar, es necesario que el proceso de planeamiento contemple una correcta cuantificación de los recursos necesarios, que transparente y clarifique los mecanismos de financiamiento que harán posible que las metas se cumplan.

5. Bibliografía

Alcázar, L. y Romaguera, P. (2011). “Estudio sobre el Financiamiento del Sistema Educacional del Perú: Elementos para el diseño de una formula per cápita en un contexto descentralizado”. CLACSO y GRADE. Recuperado de http://biblioteca.clacso.edu.ar/Peru/grade/20170801023736/AI7.pdf

Claus, A. (2019). “El financiamiento educativo en América Latina : entre balances y desafíos”. Propuesta Educativa, 28 (52), noviembre, 6-10. Recuperado de http://propuestaeducativa.flacso.org.ar/wp-content/uploads/2019/11/PropuestaEducativa52-Intro-Dossier.pdf

Darwin Caraballo, E. (s/f): “Calidad del Gasto Educativo en la República Dominicana. Un análisis exploratorio desde la vigencia del 4%”. EDUCA, Acción Empresarial por la Educación. Recuperado de http://www.educa.org.do/wp-content/uploads/2016/09/Calidad_Del_Gasto.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe (2019) (LC/PUB.2019/8-P). Santiago. Recuperado de https://www.cepal.org/es/publicaciones/44516-panorama-fiscal-america-latina-caribe-2019-politicas-tributarias-la-movilizacion

Curcio, J. y Centrángolo, O. (2017). “Financiamiento y gasto educativo en América Latina”. CEPAL y Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega. Recuperado de https://www.cepal.org/es/publicaciones/42403-financiamiento-gasto-educativo-america-latina

Jiménez, J.P., Morduchowicz, A. y Astorga, A. (2009). “Políticas de financiación de la educación que favorecen la cohesión social”. CEPAL, IIPE-UNESCO (Buenos Aires) y OREALC-UNESCO (Santiago de Chile). Recuperado de https://www.siteal.iiep.unesco.org/investigacion/2358/politicas-financiacion-educacion-favorecen-cohesion-social

Ibarra Rosales, E. (2017). El financiamiento educativo y el derecho a la educación. Una perspectiva comparada desde las leyes generales de educación de América Latina. Revista Latinoamericana de Educación Comparada, 8 (11), junio-octubre, 31-45. Recuperado de http://www.saece.com.ar/relec/revistas/11/art2.pdf

Mancebo, M.E. (2012). “Descentralización, financiamiento y gobernanza educativa en Chile y Uruguay”. Revista Uruguaya de Ciencia Política, 21 (1). Recuperado de http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-499X2012000100005

Morduchowicz, A. (2007). “La inversión educativa en América Latina y el Caribe”. Síntesis de la ponencia presentada en al Taller intersectorial Fiscalidad/Educación: "Financiamiento de la educación: estrategias que favorecen la cohesión social" del II Encuentro Internacional de Redes EUROsocial: “Igualdad, Estado, Ciudadanía: los pilares de la Cohesión Social”. Antigua, Guatemala, 25 al 28 de junio. Recuperado de https://rieoei.org/RIE/article/view/2310

Morduchowicz, A. (2010). ”Asignación de recursos en sistemas educativos descentralizados de América Latina.” Buenos Aires, Argentina: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IIPE-UNESCO. Recuperado de https://www.siteal.iiep.unesco.org/investigacion/2329/asignacion-recursos-sistemas-educativos-descentralizados-america-latina

Morduchowicz, A. (2019). “El financiamiento educativo argentino”. Propuesta Educativa, 28 (52), noviembre, 11-23. Recuperado de http://propuestaeducativa.flacso.org.ar/wp-content/uploads/2019/11/PropuestaEducativa52-Intro-Dossier.pdf

Naciones Unidas (2015): “Transformar Nuestro Mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” (Septuagésimo período de sesiones. Temas 15 y 116 del programa. Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015 A/RES/70/1). Nueva York, Naciones Unidas, Asamblea General

Pacheco Lay, G. y Miranda Blanco, A. (2019). “Financiamiento de la educación en Perú”. Propuesta Educativa, 28 (52), noviembre, 57-68. Recuperado de http://propuestaeducativa.flacso.org.ar/wp-content/uploads/2019/11/PropuestaEducativa52-Intro-Dossier.pdf

Pérez Sandoval, V. y Solares López, A. (2014): “Financiamiento del Sector Educación en Bolivia 2011-2013”. Campaña Boliviana por el Derecho a la Educación y Fundación Jubileo. Recuperado de:

https://jubileobolivia.org.bo/download.php?k=435

del Val Blanco, E., Hernández Bringas, H., Ramos Fuentes, G., Ramírez del Razo, H., Miguel, R., Gutiérrez Lara, A. y Márquez Jiménez, A. (s/f). “Financiamiento de la educación, ciencia, tecnología, innovación y cultura (ectic) con visión de Estado”. UNAM. México. Recuperado de http://www.planeducativonacional.unam.mx/PDF/CAP_15.pdf

6. Notas al pie

[1] El índice aún no ha sido definido.

[2] Todos aquellos municipios con menos de 100 mil habitantes que cumplían con los requisitos en materia de capacidad técnica, administrativa y financiera podían también certificarse. Esta decisión le correspondió, en primera instancia, a los departamentos. No obstante, la Ley también previó que, en aquellos casos en que el municipio hubiera presentado la solicitud pero el departamento no le hubiese dado respuesta, el solicitante tendría la posibilidad de acudir a la Nación, a fin de que se le brindara una.

unesco

SITEAL FINANCIAMIENTO EDUCATIVO