



Organización  
de las Naciones Unidas  
para la Educación,  
la Ciencia y la Cultura



Instituto Internacional de  
Planeamiento de la Educación  
Sede Regional Buenos Aires

# Asignación de recursos en sistemas educativos descentralizados de América Latina

Alejandro Morduchowicz (\*)

(\*) Economista, consultor y docente de IIPE – UNESCO Sede Regional Buenos Aires.

Morduchowicz, Alejandro

Asignación de recursos en sistemas educativos descentralizados de América Latina. - 1a ed. - Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IIPE-UNESCO, 2010.

44 p.; 10x15 cm.

ISBN 978-987-1439-73-7

1. Políticas Educativas. 2. Financiamiento. I. Título  
CDD 379

Copyright © UNESCO 2010

International Institute for Educational Planning  
7-9 rue Eugène-Delacroix  
75116, París, Francia

IIPE-UNESCO Sede Regional Buenos Aires

Agüero 2071

(C1425EHS) Buenos Aires, Argentina

Tel. (5411) 4806-9366

info@iipe-buenosaires.org.ar

www.iipe-buenosaires.org.ar

Hecho el depósito que establece la Ley 11.723.

Las ideas y las opiniones expresadas en este documento son propias de los autores y no representan necesariamente los puntos de vista de la UNESCO o del IIPE. Las designaciones empleadas y la presentación de material no implican la expresión de ninguna opinión, cualquiera que esta fuere, por parte de la UNESCO o del IIPE concernientes al status legal de cualquier país, territorio, ciudad o área, o de sus autoridades, fronteras o límites.

Permitida su reproducción total o parcial, así como su traducción a cualquier idioma, siempre que se cite claramente el nombre de la fuente, del autor, el título del documento y la URL (<http://www.iipe-buenosaires.org.ar>), tanto en medios impresos como en medios digitales.

# Agradecimientos

Este documento retoma un informe realizado por el autor para el Centro de Estudios en Políticas Públicas (CEPP) en diciembre del 2005. A partir de esa fecha, fue ampliado y actualizado en forma anual.

Jhon Espinoza, Marcelo Souto y Víctor Volman colaboraron en la actualización de la información que aquí se presenta, correspondiente a Colombia, Brasil y Chile, respectivamente.

El autor agradece a Aída Arango, Luisa Duro, Gustavo Iaies y Sergio España sus sugerencias a una versión preliminar de este trabajo.

# Índice

Presentación	5
I. La asignación de recursos entre diferentes niveles de gobierno	6
Argentina	8
Bolivia	12
Brasil	15
Colombia	19
México	22
II. La asignación de recursos a las escuelas	25
Chile	28
Nicaragua	37
Comentarios finales	40
Fuentes consultadas por país	42

# Presentación

Si bien la restricción presupuestaria condiciona tanto la magnitud como la distribución de los ingresos, la diversidad de formas en que los países de la región constituyen sus presupuestos educativos estaría mostrando la existencia de márgenes de acción para influir y configurar las dimensiones de eficiencia y equidad en el financiamiento y la asignación de recursos en educación.

El estudio de las instituciones que las moldean y determinan es menos frecuente que los análisis cuantitativos del comportamiento del gasto educativo. Salvo casos excepcionales de reformas radicales en la asignación de recursos a las escuelas, las experiencias de los países de América Latina en los últimos lustros no se encuentran suficientemente documentados y, menos aún, en forma comparada. En función de ello, este trabajo explora algunas de las reglas de juego vigentes para asignar recursos financieros en el sector.

Los denominadores comunes entre nuestros países no difieren de los modos conocidos. Como es sabido, hay dos modelos de asignar recursos que remiten a las formas de gobierno o a las de prestación del servicio: centralizados y descentralizados.

En los primeros, el vínculo entre las escuelas y el Estado central es directo: ésta es la instancia que detenta el poder de decisión, más allá de que pudieran existir formas desconcentradas de administración.

El segundo caso incluye a los países federales y también a algunos unitarios que en los últimos años comenzaron a descentralizar la gestión educativa a instancias sub-nacionales. Aquí, estos niveles son los que mantienen la relación con las escuelas.

A su vez, en ambos modelos se verifican dos tipos de prácticas de asignación de recursos a las escuelas: aquellos que, principalmente, los calculan en función de la cantidad de alumnos -es decir, según la demanda- y los que asisten financieramente a los establecimientos según sus plantas de personal; es decir, según la oferta.

Como se ve, hay cuatro variantes esenciales. Pero la región no es uniforme y las diferencias pueden llegar a ser, en algunos casos, significativas. Consignarlas es el objetivo principal de este trabajo.

# I. La asignación de recursos entre diferentes niveles de gobierno

Durante los últimos lustros, distintos países de la región han ido modificando diversos aspectos de la asignación de recursos sectorial, esencialmente referidos a los vínculos - nuevos o reformulados- entre los distintos niveles de gobierno. Como no puede ser de otro modo, la descentralización de la educación tuvo su correlato en las relaciones financieras entre descentralizador y descentralizado.

Es razonable asumir que la definición de los recursos a distribuir debería corresponderse con las nuevas responsabilidades de los niveles de gobierno. Así, una secuencia posible y racional debería consistir en el análisis de los costos que implica la prestación del servicio y transferir el dinero a ese fin.

Sin embargo, mayoritariamente no fue ése el camino adoptado. Más bien, la restricción presupuestaria constituyó el punto de partida y a partir de allí se distribuyeron los recursos mediante fórmulas determinadas en cada caso.

Con pocas excepciones, esa restricción está directamente determinada por la recaudación tributaria. De este modo, la normativa precisa qué porcentaje de los impuestos corresponde destinar al sector. Este mecanismo ofrece la particular ventaja de limitar la discusión y regateo hasta el momento de la sanción de la norma de asignación de recursos. Luego, sólo se trata de ejecutarla, por lo general, de forma automática: se recauda y se asignan los recursos inmediatamente a cuentas especiales.

En otros casos, la restricción opera de un modo indirecto: el gobierno central determina los recursos a repartir, pero no hay mecanismos automáticos para definir la magnitud que corresponde a cada nivel. Aunque la distribución entre niveles de gobierno sub-nacionales (municipios, estados, provincias) pueda estar regulada o existan criterios previamente establecidos, siempre queda abierta la discusión sobre la cuantía total.

## ***Dificultades a partir de la descentralización***

Si se considera la proporción del gasto que se destina a salarios, podría inferirse que, cualquiera sea la forma de distribución, los recursos apenas son suficientes para el sostenimiento cotidiano del servicio. En otras palabras, las sumas repartidas se encuentran lejos de corresponderse con las nuevas responsabilidades surgidas de la descentralización.

Fácilmente se podría criticar a los gobiernos centrales por esta insuficiencia, sobre todo ahora que no tienen la responsabilidad inmediata de la prestación del servicio. Pero la observación queda relativizada por el hecho de que los recursos del sector tampoco superaban esas limitaciones antes de la transferencia

No obstante esto, no debe perderse de vista que, en no pocos casos, la descentralización tuvo objetivos fiscales. En tal sentido, algunos analistas categorizaron a los países según si las reformas hubieran estado impulsadas por motivos de financiamiento... pero no para aumentar los recursos para el sector sino, precisamente, para disminuirlos<sup>1</sup>.

La provisión local de educación ha sido largamente debatida en distintas disciplinas. En lo que atañe a la economía, el eje problemático es el conflicto que se suscita entre la eficiencia y la equidad, y muchas de las discusiones se sustentaron implícitamente en la posición adoptada con respecto a una u otra dimensión de análisis.

Como es sabido, si en última instancia *algo* sustenta la centralización educativa es su capacidad de imprimir mayor equidad. Las disparidades económicas regionales generan posibilidades diferentes de recaudar tributos y consecuentemente, de financiar el servicio educativo. Debido a ello, en estructuras federales o descentralizadas debe actuar un nivel de gobierno superior para mitigar posibles desigualdades materiales en la oferta educativa según el lugar de nacimiento o residencia de los alumnos.

Por su parte, si también en última instancia *algo* sustenta la descentralización educativa, es su capacidad de imprimir mayor eficiencia, como expresión y consecuencia, en términos económicos, de la hipotética mayor participación y democratización de las decisiones y posibilidad de control social.

### ***Respuestas a los riesgos de la descentralización***

Hasta el presente, el riesgo de la inequidad por la descentralización estaría siendo sorteado, ya que no se libró a su suerte o capacidad fiscal a los receptores de las escuelas.

En principio, en la mayoría de los casos se remesan recursos directamente en función de la cantidad de alumnos o de la oferta educativa existente, esto es, docentes y establecimientos.

Otros países aprovecharon la holgura fiscal para llevar adelante la descentralización sin mayores inconvenientes financieros. Si bien no se transfirieron mediante fórmulas mayores recursos, se idearon formas para garantizarlos o, directamente, se previeron mecanismos presupuestarios para atender su costo.

Así, no se verificó una despreocupación por la posibilidad de atender financieramente ese (nuevo) servicio en los niveles inferiores de gobierno. Y si originariamente hubo una contención o disminución de los recursos a transferir, con el transcurso del tiempo el problema fue superado.

Esto de ningún modo significa que la magnitud de recursos se considere satisfactoria. En última instancia, las transferencias son función del costo de brindar el servicio. En la medida en que sus principales componentes, como el salario docente, se encuentren contenidos, también lo estarán los recursos financieros así determinados.

---

<sup>1</sup> Carnoy, M y de Moura Castro, C. (1996): *¿Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América Latina?* Documento presentado al seminario sobre reforma educativa del BID, Buenos Aires.

Las formas de transferencias intergubernamentales -sobre todo en aquellas cuyo cálculo se basa en la cantidad de alumnos - no han promovido procesos de eficiencia en el uso de los recursos destinados a las escuelas estatales. Curiosamente las objeciones que suelen realizarse a las formas de capitación cuando la escuela es el destinatario directo de los recursos, no se encuentran presentes cuando los receptores son las macro organizaciones -como un distrito, municipio, provincia o estado- que contienen a un conjunto de ellos. Sin embargo, el nivel que tiene a su cargo la gestión debería cuidarse de la ineficiencia. Por ejemplo, una mayor cantidad de docentes que los que debería haber en función de la cantidad de alumnos derivaría en una insuficiencia de dinero para afrontar la nómina salarial.

Sin embargo, este cuidado no se ha verificado siempre, aun en sistemas que se han considerado emblemáticos en la descentralización municipal en la región<sup>2</sup>. Es posible que el órgano descentralizado se despreocupe del problema por no haberlo asumido como propio o porque *sabe* por experiencia que el gobierno central en última instancia siempre lo auxiliará; quizás el diseño de las transferencias no prevé un esquema de incentivos por el cual ese órgano pueda hacerse de las ganancias de la mayor eficiencia.

En lo que sigue, se reseñan las diferentes formas que asumió la distribución de los ingresos fiscales entre los Estados Centrales y los Gobiernos Sub-Nacionales en cinco países (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia y México).

Como se podrá ver, algunos cambios son de reciente data y, por lo tanto, de difícil o imposible medición de impactos. Por ello, sólo se repasan los mecanismos vigentes en cada país para asignar recursos al sector. Como se dijo, los trabajos y documentos que presentan información estadística sobre el gasto sectorial son numerosos; los que dan cuenta sobre las reglas de juego que determinan esas magnitudes, son bastante menos.

## ARGENTINA

La Argentina sobresale porque fue el único país de la región que transfirió las escuelas a las provincias sin los correspondientes recursos financieros. Así sucedió con las escuelas del nivel primario en 1978 y con las del secundarias entre 1992 y 1993. Debido a esto, las instancias subnacionales tuvieron que asumir con sus propios ingresos el sostenimiento del servicio.

En ambas oportunidades, los gobiernos de turno vigentes aprovecharon la holgura fiscal por la que atravesaba el país para comprometer a las provincias en el financiamiento educativo no universitario y, naturalmente, liberar al Estado Nacional del peso presupuestario. Como se puede observar, los motivos del traspaso fueron claramente fiscales y, más allá de que esa devolución de potestades fuera largamente anhelada por las provincias, el vínculo con los tradicionales argumentos de las ventajas de la descentralización en materia de eficiencia, fue nulo.

---

<sup>2</sup> Vargas, J. y Peirano, C. (2002): "Escuelas privadas con financiamiento público en Chile" en Wolf, L., Gonzalez, P. y Navarro, J.C., eds (2002): *Educación privada y política pública en América Latina*. PREAL-BID, Santiago de Chile, Chile.

Pese a esto, cuando se descentralizaron los establecimientos de nivel medio, se garantizó legalmente que el gobierno central compensaría el déficit en el caso de que los recursos provinciales provenientes de la Coparticipación de Impuestos fuesen inferiores a los que recibía antes de la provincialización. Sin embargo, esto nunca fue necesario.

En cuanto al nivel primario, debieron pasar diez años para que las provincias consiguieran que se les incrementara el porcentaje de la coparticipación de impuestos en una magnitud que cubriera el costo que había significado la transferencia.

Las veintitrés provincias y la Ciudad de Buenos Aires financian la oferta de los servicios que deben prestar -entre ellos, educación y salud a través de dos vías: a) los recursos provenientes de los impuestos recaudados en su territorio; b) la coparticipación de impuestos con el Estado Nacional.

La ley de coparticipación vigente establece que a la Nación le corresponde el 42,34% y a las provincias el 56,66% y el 1% restante es para Aportes discrecionales del Tesoro Nacional a las provincias, aunque sucesivas modificaciones han hecho que, en la actualidad, la suma efectivamente distribuida sea de alrededor de la mitad para cada nivel en su conjunto.

Luego esos recursos se distribuyen según un coeficiente que no tiene sustento técnico alguno ya que se determinó a partir de los recursos impositivos que habían venido recibiendo al momento de sancionarse la Ley de Coparticipación en 1987.

### **2006: perspectivas de nuevas reglas de juego**

Hasta el año 2005, no había ningún mecanismo específico de asignación de recursos a la educación que hubiera ameritado individualizar a la Argentina en este trabajo. Sin embargo, la sanción de una Ley de Financiamiento Educativo, con vigencia a partir del 2006, introdujo nuevas reglas de juego para la coordinación de la inversión sectorial entre los distintos niveles de gobierno con el objeto de llegar al 6% del PIB en el año 2010.

La cifra había sido largamente ansiada pero nunca alcanzada. Durante más de una década, el gasto público total para educación osciló en alrededor del 4%. Lo más alto que llegó fue al 5%, pero no porque se destinaran más recursos sino por la estrepitosa caída del PIB durante su crisis económica.

El 6% ya se encontraba previsto en la ley de educación de 1993. Sin embargo, en esa oportunidad no se habían establecido los medios ni la estrategia para arribar a esa magnitud. Además, tampoco se había previsto cuál sería el rol del gobierno central y de los provinciales en la contribución al gasto sectorial.

Debido a esos antecedentes, la ley de financiamiento específica cuánto debería aportar cada uno de ellos, cómo se repartirían las responsabilidades entre las provincias y cómo el gobierno central distribuiría a ellas sus recursos.

Antes de la sanción de la ley el aporte del Estado Nacional representaba alrededor del 25% del gasto educativo consolidado del país. Esos recursos sostenían a las universidades nacionales, parte del sistema científico-tecnológico y, en menor medida, programas específicos de la educación básica, tal como becas escolares, infraestructura, equipamiento y capacitación docente. El otro 75% era aportado por el conjunto de provincias para el sostenimiento de la educación no universitaria.

La ley de financiamiento dispone una contribución mayor por parte del gobierno central que debería aportar el 40% del incremento del gasto educativo como proporción del PIB. De respetarse esa secuencia, el balance al final de la década debería mostrar al Estado Nacional aportando alrededor de un 30% del gasto sectorial y a las provincias, el 70% restante.

### **Hacia un incremento de la tasa de participación de la educación en el PIB**

La estrategia de financiamiento es el incremento de la recaudación impositiva. Lograr el 6% del PIB descansó, esencialmente, en el crecimiento de la disponibilidad de recursos proyectados para los años siguientes. En tal sentido, la ley procuró que, a diferencia de otras oportunidades, parte de esa mejora se destinara al sistema educativo.

Para ello se establece una misma fórmula para cada nivel de gobierno en la que se proyectó la secuencia de recursos a seguir por cada uno. Esa ecuación desagrega el aporte a realizar según el incremento absoluto del mayor gasto sea para: a) mantener el porcentaje actual dentro del PIB o, b) aumentar ese porcentaje.

Para comprender mejor esto señalemos que, al año 2005, el gasto consolidado en educación representó poco más del 4% del PIB. Ante una perspectiva de aumento de la recaudación como consecuencia del crecimiento previsto de la economía para el próximo lustro, una posibilidad, si no mediara ningún tipo de intervención normativa, podría haber sido, en el mejor de los casos, que creciera la inversión sectorial en la misma proporción que los recursos impositivos. Esto significaría un aumento real del gasto educativo pero mantendría ese gasto al mismo nivel del PIB que el vigente en ese año.

Las fórmulas desdoblaron el requerimiento de preservar el porcentaje del gasto vigente hasta 2005 y el de incrementarlo hasta llegar al 6%. Además, la norma determina que los recursos necesarios para incrementar la participación dentro del PIB se afecten del incremento (esperado) de la coparticipación de impuestos. Así, implícitamente, la ley da por sentado que el gobierno nacional y las provincias aumentarán su respectivo gasto en educación respectivo en igual proporción a la del PIB. Pero, adicionalmente, compromete y garantiza, por vía de la afectación, que se vuelque a la educación una parte del aumento de la recaudación que podría haberse destinado a otros sectores.

Así, la educación se ve favorecida por la apropiación de una porción del crecimiento de la recaudación impositiva más que proporcional a su participación al momento de la sanción de la Ley.

## Las provincias, en el incremento del gasto educativo

En cuanto al aporte de cada provincia al incremento del financiamiento educativo, la ley estipula que el porcentaje que se debe detracer de la coparticipación de impuestos y afectar al sector es el resultado de una fórmula que combina, para cada provincia, su cantidad de alumnos ponderada por la incidencia relativa de la ruralidad y la participación de la población no escolarizada de tres a diecisiete años.

Este índice arroja un resultado que comprometería a que los sistemas educativos provinciales con menor gasto por alumno en relación a los demás, mejorasen el desempeño en ese indicador. Las provincias destinan, en promedio, un 90% de su gasto sectorial al pago de la nómina salarial docente. Por tanto, las brechas inter-provinciales del gasto por alumno se explican por las diferencias en los salarios docentes, sin olvidar, por supuesto, las relaciones alumno/docente, los programas curriculares, los modelos de organización escolar, etc.

Las estructuras salariales docentes son distintas en cada una de las provincias. De este modo, dos educadores en igualdad de situaciones perciben remuneraciones distintas en una y otra jurisdicción.

Esto no ocurre solamente en Argentina; estas situaciones también son habituales países federales y/o con acentuadas disparidades regionales socioeconómicas.

Podría pensarse entonces que el tema excede al tratamiento sectorial. Pero esta conclusión queda relativizada si se considera que en Argentina la mayor parte de los docentes se ciñe por las escalas salariales establecidas en el ámbito del sector público y la brecha entre provincias no se debe a una valoración dispar de la profesión docente si no a la restricción presupuestaria que se impone como criterio dominante -pero no único- en la definición de los niveles absolutos salariales.

Por eso, para disminuir esas diferencias, los porcentajes afectados a cada provincia no son los mismos para todas. Cabe señalar que, en ningún caso hay una redistribución de recursos entre ellas: a cada una se le transfiere exactamente la misma suma que se le detrajo.

En síntesis, el objetivo buscado fue garantizar que parte del aumento impositivo se destinara a educación y que, a la vez, contribuyera a disminuir las significativas diferencias provinciales en el gasto por alumno.

## El Estado Nacional, en el incremento del gasto educativo

En lo que atañe a la distribución de los recursos del Estado Nacional, necesariamente, siguen otra lógica. Esto es así porque, como se dijo, tiene a su cargo el sostenimiento financiero de las universidades nacionales. Además, una porción de los recursos que no se asigna a ese sector ni se destina a sus programas y líneas de acción para la educación básica, financia un adicional salarial de los docentes provinciales.

En lo que respecta a la distribución a las provincias del incremento de los recursos para la educación básica se preveía que la asignación se hiciera a través de un coeficiente que

combina tres dimensiones: a) las necesidades de financiamiento provinciales, b) la capacidad de financiamiento al sector que tiene cada una y, c) el esfuerzo financiero que efectivamente realizan para destinar recursos a la educación.

El primero se derivaría de la cantidad de alumnos ponderados por el índice de ruralidad; el segundo se calcularía a partir de los recursos fiscales per capita de cada una de ellas y el tercero se obtendría de la relación entre el gasto educativo y el gasto público total en cada provincia. Así, a mayor necesidad, corresponderían más recursos; a mayor capacidad, percibirían menos y, a mayor esfuerzo, obtendrían más. En las veinticuatro jurisdicciones, las variantes de situaciones posibles son múltiples. Por sólo dar un ejemplo, lo que algunas podían percibir en mayor medida por el desempeño de algunos de esos indicadores, podrían perderlo por el de otro.

Este era uno de los aspectos más novedosos en las relaciones financiero-educativas entre el Estado Nacional y los Provinciales en este país ya que, por primera vez, se vinculaban aspectos meritocráticos, equitativos y devolutivos. Lamentablemente, nunca se reglamentó y, por lo tanto, los criterios de asignación a las provincias no se rigieron por esos principios.

La ley establece diversos y ambiciosos objetivos para el incremento de recursos. Algunos de ellos son: universalización del nivel preescolar para los niños de cinco años, garantizar diez años de escolaridad obligatoria, erradicar el analfabetismo, ampliación de la cantidad de escuelas de jornada extendida o completa, fortalecer la formación técnica y mejorar las condiciones laborales docentes. En la práctica, la mayor parte del aumento de los presupuestos educativos se destinó a mejoras en los salarios de maestros y profesores.

Como se dijo, la ley entró en vigencia a inicios del año 2006. Por lo tanto, no se puede evaluar su impacto educativo. No obstante, la trayectoria temporal de los recursos permite vislumbrar su cumplimiento en términos financieros.

De verificarse el incremento esperado en los recursos impositivos, el país se encontraría en una situación positivamente inédita en lo que atañe al financiamiento educativo. De allí en más, la responsabilidad estaría en manos de las acciones y efectividad de la política educativa.

## **BOLIVIA**

Este país constituye un interesante ejemplo de reformas a mitad de camino en la asignación de recursos al sistema educativo. Tradicionalmente unitario, inició hace una década un proceso de descentralización de distintos sectores- hacia sus municipios.

### **La Ley de 1994, sus limitaciones y ajustes ulteriores**

La Ley de Participación Popular del año 1994 modificó la distribución de recursos impositivos vigente para el sector. Hasta ese entonces, del total de tributos recaudados a nivel nacional, el 10% se entregaba a la Corporación de Desarrollo Regional, otro 10% a

los municipios y un 5% a las universidades. El 75% restante quedaba en manos del Tesoro General de la Nación.

La reforma suprimió el porcentaje de la Corporación, y lo asignó a los municipios. A su vez, los recursos que le corresponden a cada uno de ellos se determinan en función de su número de habitantes. Se esperaba que ese 10% adicional fuera suficiente para financiar las nuevas competencias de educación, salud, deporte, etc. que se les delegaban.

La norma explicita que los gobiernos municipales tendrían el derecho de propiedad sobre la infraestructura y equipamiento de, entre otros, las escuelas localizadas en su territorio. Asimismo, se les confirió la responsabilidad de construir nuevos establecimientos.

Como se puede observar, la norma adolecía de un déficit significativo para que se pudiera efectivizar plenamente su mandato, al no especificar la magnitud que debía gastarse en uno u otro sector. Estas imprecisiones habilita, como se sabe, a un cono de indefiniciones; en este caso, derivó en que no se asignaran los recursos en el caso que nos ocupa, termina por: a) no asignar los recursos a los sectores definidos o, en el mejor de los casos, b) justificar inversiones o gastos en otro ámbito, relacionándolos, retórica mediante, al sector.

Frente a este panorama y a sabiendas de esa holgura de recursos, el Ministerio de Educación Nacional, muy tímidamente, ideó el mecanismo de comprometer a algunos municipios a complementar con fondos de contrapartida, inversiones realizadas por el gobierno central en infraestructura escolar.

### **El Impuesto Directo a los Hidrocarburos y los problemas de su implementación**

Más importante, origen y consecuencia de fuertes convulsiones políticas, y, hasta el momento tan vaga como la disposición anterior, es la reciente (2005) creación del Impuesto Directo a los Hidrocarburos que grava a esa producción en su primera etapa de comercialización con una tasa del 50%.

En lo que a este trabajo se refiere, esa ley introdujo una serie de aspectos que involucran al sistema educativo boliviano. La norma explicita que los recursos se distribuirán entre el Estado Nacional y los Municipios, pero incorpora como nuevo beneficiario un nivel de gobierno superior a estos últimos, los Departamentos del país, que no figuraban como receptores de recursos en la Ley de Participación Popular.

Cabe señalar que los pueblos indígenas, las comunidades campesinas, las fuerzas armadas, las universidades y la policía nacional también percibirán recursos de ese gravamen

Del total de esos fondos, el 42% corresponde al Estado Nacional y el 58% restante a los nueve departamentos en que se divide administrativamente el país. Si bien la ley y su reglamentación distinguen porcentajes diferentes según los departamentos sean o no productores de hidrocarburos, se garantiza a cada uno de ellos un mínimo del 6,25% del producido por el impuesto.

El 34,48% de lo que percibe cada Departamento debe repartirse entre sus municipios según su número de habitantes, el 8,62% a las universidades que se localicen en su territorio y el 56,8% restante queda en manos del propio departamento.

El segundo aspecto que incluyó esa ley es la definición del destino que se debe dar a los recursos generados por el impuesto, esto es: “los sectores de educación, salud, caminos, desarrollo productivo y todo lo que contribuya a la generación de fuentes de empleo”. Respecto de esto último, como también se sabe, difícilmente se pueda encontrar un gasto que no pueda justificarse en esos términos.

En cuanto a educación, los departamentos deberán aplicar el dinero recibido a la construcción y equipamiento mobiliario e informático de sus direcciones distritales y de los Institutos Normales y Técnicos. Por su parte, los municipios deben volcar parte de sus ingresos al fortalecimiento de la gestión educativa local; servicios de alimentación, transporte y becas escolares; provisión de infraestructura y equipamiento de las escuelas; y distribución de los materiales educativos producidos por el Ministerio de Educación.

A diferencia de la coparticipación impositiva a los municipios, se prevé cierto control - ex ante y ex post- de los recursos a asignar. Así, por ejemplo, tanto los departamentos como los municipios deben presentar anualmente un programa de inversiones con sus correspondientes metas e indicadores. En caso de incumplimiento de la programación se congelarán los recursos provenientes del impuesto hasta que se verifique la reversión del problema.

A su vez, de forma similar a la coparticipación tributaria, no se detalla el porcentaje que corresponde a cada sector, con lo que nuevamente quedan indefinidos los recursos que deberían destinarse a educación.

Aun cuando se encuentran claramente detalladas las funciones de esos niveles de gobierno, los mecanismos de coordinación todavía no están previstos.

Así, el gobierno central debería solventar la nómina salarial de los eventuales docentes si un municipio construye una escuela, pero no está explicitado si estarán disponibles los medios para garantizar esa correspondencia.

En sentido contrario, las reglas de juego actuales tampoco anticipan qué sucedería si las autoridades centrales estuvieran interesadas en expandir la cobertura, pero el municipio no hubiera presupuestado las acciones para dar cabida a esos nuevos alumnos. Interesante dilema de esta peculiar forma de descentralización: si el gobierno central considerase estratégica esa acción y decidiera construir por su cuenta la escuela, por ejemplo, se estaría avanzando sobre las responsabilidades del municipio; y si el gobierno central rechazara el Plan Operativo Anual de ese municipio, e indujese a modificarlo para comprometer a aquél en su construcción, se estarían avasallando sus potestades...

Por lo demás, como se puede observar, no sólo los mecanismos de asignación de recursos se encuentran a mitad de camino. En lo que se refiere a la educación, la descentralización también lo está: el gobierno central delegó algunas responsabilidades, pero siguen en sus manos la mayor parte del gasto y de las definiciones y, las que no lo están, no se sabe si no lo estarán en el futuro.

## **BRASIL**

La constitución brasileña establece que el 25% de los recursos fiscales de los Estados y Municipios debe destinarse al sector. Pero hasta mediados de los años noventa, no había una delimitación clara de las responsabilidades de cada uno de ellos respecto del financiamiento educativo.

La institución del Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y Valorización del Magisterio (FUNDEF), en el año 1996, sentó las bases para solventar la educación primaria. Tras una década de vigencia, este mecanismo fue revisado y reemplazado por el Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y de la Valorización de los Profesionales Docentes (FUNDEB), que permite el financiamiento, además, de los niveles inicial y secundario y de la educación especial y de jóvenes y adultos.

### **Implementación del FUNDEF**

El Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y Valorización del Magisterio-FUNDEF entró en vigencia en 1998, a dos años de la aprobación de la enmienda constitucional que lo instituyó. Allí se dispuso destinar una parte de los presupuestos de los Estados y Municipios a la enseñanza fundamental (de 1º a 9º grado).

A fin de asegurar el cumplimiento del mandato constitucional, se determinó una canasta de ingresos que nutriría al FUNDEF. Se afectó el 60% de los recursos que se deberían destinar a educación provenientes: del Fondo de Participación de los Estados, del Fondo de Participación de los Municipios, del Impuesto sobre la Circulación de Mercancías y de Servicios y el Impuesto sobre Productos Industrializados. Visto de otro modo, dicho Fondo se integraba con el 15% del total de esos recursos.

Luego eran redistribuidos entre los distintos Estados en proporción a la cantidad de alumnos respectiva. La matrícula se ponderaba de manera diferenciada según el año de estudio y si se trataba de escuelas de educación especial. Los coeficientes de distribución variaban anualmente conforme la cantidad de alumnos del año anterior.

En forma paralela, cada año se establecía un gasto por alumno nacional a alcanzar como mínimo. Si los recursos de los Estados no fueran suficientes para cubrirlo, el Gobierno Federal adicionaría el dinero adicional, por fuera del Fondo.

A su vez el 60% del Fondo (es decir, el 60% del 60% del 25% de los recursos que corresponde asignar a educación) debería dirigirse exclusivamente al pago de los salarios docentes de ese nivel de enseñanza. La posible utilización del 40% restante de los recursos se encontraba taxativamente estipulada. Entre los principales rubros, se pueden señalar: la remuneración y perfeccionamiento del resto de los profesionales de la educación, la adquisición, mantenimiento, construcción y equipamiento de escuelas; la provisión de materiales didácticos y pedagógicos y la utilización de bienes de consumo y servicios vinculados a la enseñanza.

### **Esquema de distribución de los recursos educativos del FUNDEF – (1998-2007)**

25% de los ingresos estatales y hasta el 18% de los recursos federales afectados a la Educación

15% FUNDEF (60% del 25%)

60%: Salarios

40%: Rubros taxativamente determinados

10% Resto de los niveles educativos (40% del 25%)

En síntesis, como consecuencia de lo expuesto y dada la distribución de las responsabilidades de prestación del servicio educativo, los municipios deberían destinar, como mínimo, el 60% del 25% del mandato constitucional (es decir, un 15%) a la enseñanza primaria. Por su parte, se debería aplicar un 60% de ese total al pago de salarios docentes. El resto del FUNDEF se podía destinar a los ítems señalados. En cuanto al primer 40% (es decir, los 10 puntos porcentuales de la canasta no asignada al FUNDEF), podían utilizarse para ese nivel educativo o para la enseñanza pre-escolar. En lo que atañe a los Estados, también debería destinarse ese 15% del total de los recursos a la enseñanza primaria garantizando también el 60% para salarios; el resto, por su parte, seguía la misma lógica que los municipios.

Los recursos del Fondo se manejaban por medio de una cuenta especial que permitía su seguimiento y auditoría, habilitando el monitoreo de su ejecución. A estos efectos, los Consejos Estadales y Municipales, creados por la misma ley del Fondo, acompañaban y controlaban su uso y distribución. Los Consejos estaban integrados por representantes de: la Secretaría de Educación municipal, los profesores y directores de las escuelas de enseñanza primaria, padres de los alumnos y demás empleados de esas escuelas.

La gran innovación del FUNDEF ha sido la de establecer una estructura de financiamiento garantizada con objetivos específicos: el sostenimiento del sistema educativo y la mejora salarial docente. Numerosos municipios con baja inversión educativa para ese nivel de enseñanza se vieron beneficiados por la redistribución y garantía de recursos. Asimismo, se discutía en el país la posibilidad de ampliar los alcances de dicho Fondo a los otros niveles de estudio no universitario. En este marco, surgió el FUNDEB.

### **La constitución del FUNDEB**

En el año 2006 una segunda enmienda, reglamentada en el 2007, instituyó el Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y de la Valorización de los Profesionales Docentes (FUNDEB) que, si bien mantuvo las características principales de su antecesor, incluyó los niveles inicial y medio, así como la educación técnico-profesional, especial y de jóvenes y adultos.

Su vigencia se extiende hasta el 2020 y se estipula un período de transición de tres años, de manera que comenzó a aplicarse en su plenitud a partir del año 2009. Tal como en el

FUNDEF, se plantea un mecanismo de asignación de recursos basado en la matrícula y que pondera el costo estimado del alumno en cada ámbito territorial, nivel, grado y modalidad de enseñanza. Fija, además, un gasto mínimo por alumno nacional que debe ser alcanzado en todo el país.

Mientras la institución anterior aseguraba el financiamiento de un 60% del gasto educativo no universitario, la canasta del FUNDEB -que se conforma a partir de una mayor afectación de un conjunto fiscal más amplio- asciende al 80% del rubro.

El Fondo se conforma a partir del 20% de los siguientes impuestos y transferencias: Impuesto sobre Herencias y Donaciones, Impuesto sobre la Circulación de Mercancías y Servicios de Transporte y Comunicación, Impuesto sobre la Propiedad de Vehículos Automotores, Impuesto sobre la Propiedad Territorial Rural, parcela del Impuesto sobre Productos Industrializados, ingresos vinculados a la deuda impositiva activa, Fondo de Participación de los Estados, Fondo de Participación de los Municipios.

Esta canasta aporta entre un 70% y un 90% del total del Fondo. El monto restante corresponde a un complemento del Gobierno Federal que se calcula en función de la necesidad de cubrir el valor mínimo nacional por estudiante/año hasta un tope de un 18% de los recursos federales.

### **La distribución y asignación de los recursos**

Tal como antes, los recursos son distribuidos en proporción a la cantidad de alumnos de cada Estado, teniendo en cuenta el costo anual individual estimado para cada Unidad Federativa. Dicha cifra es fijada por el Poder Ejecutivo federal para cada ejercicio fiscal en base al costo real de un estudiante de los primeros años del nivel primario en el ámbito urbano.

A partir de esta unidad de referencia, y también apoyándose en estudios del costo real, una Comisión Intergubernamental de Financiamiento para la Educación Básica de Calidad especifica las ponderaciones que se deben aplicar para cada etapa y modalidad de enseñanza y tipo de establecimiento.

Luego de la definición tanto del valor de referencia como de los coeficientes de ponderación, se procede a la determinación del monto total de la complementación del gobierno central. Los recursos de este rubro se distribuyen con criterios equitativos, priorizando la complementación de los valores por alumno más bajos. Una vez que se realiza la distribución total de estos fondos, se calcula el costo nacional por alumno.

El valor de referencia en cada Estado, las ponderaciones y el valor anual mínimo por alumno nacional se revisan anualmente. Asimismo, la ley prohíbe que éste último sea reducido en términos reales de un año a otro.

Se mantiene las reglas para la distribución de los fondos: el 60% al pago de los salarios docentes y el 40% restante a rubros específicos.

### **Esquema de distribución de los recursos educativos del FUNDEB – (2007-2020)**

25% de los ingresos estatales y hasta el 18% de los recursos federales afectados a la Educación

20% FUNDEB (80% del 25%)

70-90%: Recursos estatales

10-30%: Complementación de la Unión

60%: Salarios

40%: Rubros taxativamente determinados

5% Resto del sistema educativo

### **Las instancias de decisión y control**

La Comisión Intergubernamental está compuesta por once miembros: un representante del Ministerio de Educación, cinco representantes de los ministerios estatales de educación (uno para cada una de las cinco regiones administrativas), cinco de los ministerios municipales de educación (también uno por región). Las deliberaciones son públicas.

Se mantienen las cuentas especiales para la gestión de los recursos. Los Consejos Estadales y Municipales, creados por la misma ley del Fondo, acompañan y controlan su uso y distribución. Están integrados por representantes de la Secretaría de Educación municipal, los profesores y directores de las escuelas de enseñanza primaria, padres de los alumnos y demás empleados de esas escuelas.

La fiscalización y control de la utilización de los recursos compete, además, a los órganos de auditoría y a los tribunales contables en los respectivos niveles de la Federación.

### **Logros y cuestiones pendientes**

Como se puede apreciar, tanto el FUNDEF como el FUNDEB son esencialmente fondos de naturaleza contable ya que reasignan los recursos pero bajo una forma ordenada y con objetivos de equidad. Así, se debe continuar aplicando el 25% de los ingresos fiscales a la educación, pero se establecen criterios de distribución entre niveles educativos y partidas presupuestarias. Los recursos federales son transferidos directamente a los otros niveles de gobierno sobre la base de coeficientes de distribución previamente determinados y revisados anualmente por instancias que involucran las distintas esferas de gobierno.

Hay consenso en señalar el fuerte impacto distributivo que tuvo el FUNDEF a favor de los municipios, el ordenamiento que significó en materia de competencias fiscales y la mejora salarial a los docentes que introdujo en no pocos de ellos. La institución del FUNDEB debería permitir sostener y profundizar estos efectos. No obstante, continuarían existiendo disparidades regionales y estatales significativas en función de la riqueza y la capacidad de adicionar recursos, que el aporte del gobierno nacional pretende minimizar, aunque tal vez no sea suficiente para ello. A fin de permitir su evaluación y perfeccionamiento, la ley estipula que a los cinco años de la entrada en vigencia del FUNDEB se organice un foro nacional con representantes de todas las instancias involucradas.

## COLOMBIA

Este país está dividido en 32 departamentos y 1.120 municipios y distritos. Como es habitual en la región, Colombia tiene grandes diferencias poblacionales, económicas y de capacidad institucionales entre sus niveles de gobiernos.

El objetivo del sistema de distribución de recursos de este país, instaurado a partir de una ley de 2001, fue ordenar la superposición de responsabilidades y funciones existente. Así, se dispuso la creación del *Sistema General de Participación* (SGP) constituido por recursos que el gobierno nacional transfiere a las entidades territoriales para la prestación de algunos servicios.

Para esto, los fondos del SGP se dividieron en dos componentes. El primero reúne las 'asignaciones especiales' (que representan un 4% del total). Incluye los recursos para la alimentación escolar (0,5%), los municipios ribereños del río Magdalena (0,08%), los resguardos indígenas (0,52%) y el fondo de pensiones territoriales (2,9%).

El segundo rubro, integrado por los 'recursos sectoriales' (el 96% restante), agrupa a los fondos para educación (58,5%), salud (24,5%), agua potable y saneamiento (5,4%), y propósitos generales (11,6%).

Los objetivos de mayor autonomía no fueron acompañados por una descentralización en la obtención de recursos, que son recaudados en un 80% por el gobierno nacional.

Mediante el sistema de participación impositiva una parte es asignada a los municipios. En promedio, esta porción representa el 60% de los ingresos de estos gobiernos locales.

### La asignación de los recursos del SGP para el sector

Previo a concretar la transferencia de los fondos del sector educativo, el gobierno nacional había certificado a las entidades territoriales (departamentos y distritos) y municipios con más de 100.000 habitantes para otorgarles la responsabilidad técnica, administrativa y financiera de la prestación de los servicios educativos no universitarios dentro de su jurisdicción.

La responsabilidad de administrar el servicio educativo de los municipios no certificados quedó a cargo del respectivo departamento.

En 2004 se establecieron los lineamientos para certificar a los municipios de menor tamaño poblacional. A partir de allí, los departamentos comenzaron a certificar y transferir los servicios educativos a los municipios que acreditaran las condiciones requeridas.

Las certificaciones no son permanentes y pueden ser revisadas en cualquier momento. Si se determina que el gobierno local no se encuentra en condiciones de brindar educación, pierden ese derecho y el servicio pasa nuevamente a ser administrado por el departamento.

Los requisitos para la certificación son: un plan de desarrollo municipal acorde con las políticas nacionales, escuelas organizadas para brindar educación, una planta de personal que responda a los parámetros definidos nacionalmente y capacidad institucional para llevar adelante la administración educativa localmente.

De este modo, se definieron criterios de asignación que sustituyeron el financiamiento tradicional de la oferta por un régimen basado en la demanda real y potencial, esto es, los alumnos actuales y niños y jóvenes fuera del sistema educativo.

Cabe señalar que el país venía implementando un proceso de descentralización educativa y el sistema de asignación de recursos entre niveles de gobierno contradecía esa intención ya que se distribuían en función de asignaciones predeterminadas desde el nivel central que dejaban escasa libertad de acción a los municipios.

### **El destino de los recursos**

Los recursos transferidos para el sector se desagregan en dos rubros. El primero, *de la prestación de servicios*, se destina al gasto de personal. Esta asignación se transfiere a los municipios certificados y a los departamentos para su distribución entre sus municipios no certificados. El segundo rubro es de la *calidad* educativa con la que se procura atender a criterios de equidad. Este dinero, que no puede utilizarse para el sostenimiento de los gastos en personal, es administrado tanto por los municipios certificados como por los que no lo han logrado. Aquí se incluyen, por ejemplo, el equipamiento, textos, ampliación y adecuación de la infraestructura, y la financiación de proyectos para la mejora de la calidad educativa.

Para el rubro de la *prestación de servicios*, el ministerio de educación nacional establece el monto de la transferencia por alumno según el nivel de estudios, la modalidad y la zona geográfica (urbano o rural), cifra ésta que se multiplica por el número de alumnos del año escolar anterior. A su vez, para promover la ampliación de la cobertura se estima una suma como porcentaje del gasto por alumno.

En cuanto al componente de *calidad*, su base de cálculo es la matrícula ponderada por el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas de cada entidad territorial.

En caso de haber excedentes una vez distribuidos los recursos según el criterio de la población atendida el Consejo Nacional de Política Económica y Social determina su distribución entre los municipios según criterios de la población no escolarizada y que correspondería atender. Asimismo, se reconoce la ampliación de la cobertura durante ese año, si es que hubiera tenido lugar.

El rubro de alimentación escolar, que integra el primer componente general del SGP, es transferido también a todos los municipios sin discriminación alguna. Estos recursos se distribuyen considerando dos criterios. El primero de *la equidad*, con una ponderación del 90%, se calcula según la cantidad de alumnos del año escolar anterior, y la dispersión y las Necesidades Básicas Insatisfechas de la población de cada jurisdicción. El segundo

criterio, de *la eficiencia* (5%) es, en rigor, un incentivo que se otorga a las entidades que reduzcan la deserción escolar en su territorio.

Los recursos asignados a educación mediante este sistema no pueden destinarse a otro sector. Para su control, se administran en cuentas especiales y separadas. Su utilización principal y prioritaria es la atención a la población escolar inscrita.

Los departamentos y municipios pueden recurrir a sus ingresos propios, regalías y préstamos para financiar acciones destinadas a la mejora de la calidad, la gestión y la infraestructura educativa.

A su vez, los establecimientos escolares poseen un fondo de servicios educativos para cubrir gastos de funcionamiento diferentes a los de personal. Estos recursos provienen de las recaudaciones de los derechos académicos y de matrícula según las escalas socioeconómicas establecidas por las entidades territoriales, y los montos girados, en algunos casos, por la instancia nacional, departamental o local.

A efectos de poner un límite al crecimiento de la planta de personal de las escuelas, se dispuso que los municipios no puedan autorizar la contratación de personal docente y/o administrativo por encima de las asignaciones que les corresponda por el Sistema General de Participaciones. La única posibilidad de hacerlo es con recursos de libre disponibilidad, si los tuvieran, por fuera de ese sistema. Pero dada la fuerte dependencia financiera de los recursos nacionales, esa posibilidad es más bien limitada.

En algunos casos se ha observado un efecto de sustitución de ingresos. Dado que la reforma prevé que el dinero debe ser suficiente para sostener los gastos corrientes, algunos municipios han disminuido la inversión que venían realizando; ahora, los recursos centrales les alcanzan para hacer frente a gastos que antes debían cubrir. En tal sentido, el hecho de que las unidades territoriales que pueden hacerlo, no deban asignar recursos de contrapartida al financiamiento nacional, no impulsa la participación efectiva de esas instancias.

Originariamente, la normativa había previsto un régimen de transición de ocho años durante el cual se aseguraba que los recursos del SGP debían crecer a una tasa del 2% anual durante los primeros cuatro años y 2,5% los cuatro restantes. A partir de allí, la suma del SGP debía variar en función del promedio móvil del crecimiento de la economía del último período de transición. De esta forma se procuraba garantizar estabilidad y recursos suficientes para financiar el servicio.

Esto se modificó en 2007 estableciendo para 2008 y 2009 una variación anual equivalente a la tasa de inflación más el 4%. Ese porcentaje pasó al 3,8% en 2010, y al 3% para el período 2011 – 2016. Para el sector educativo, se fijó un incremento adicional de un 1,8% en ese último período.

Si bien la reforma es reciente, algunos análisis preliminares ponderan el diseño de la descentralización colombiana en el sentido de que en su definición estarían primando criterios sectoriales y no meramente territoriales. No obstante ello, esos mismos estudios señalan que la autonomía todavía es relativa y que las principales definiciones del gasto siguen siendo centralizadas (CEPP, 2005).

## MÉXICO

Este país inició un proceso de descentralización de sus escuelas en el año 1992, y consecuentemente, las relaciones financieras para el sostenimiento del sistema educativo tuvieron que modificarse. Como se verá a continuación, una característica singular es que los recursos que se transfieren a las entidades estatales se siguen administrando y regulando desde el Estado Central.

El Estado Federal destina recursos a la educación, principalmente, a través de la Secretaría de Educación Pública (SEP). Las asignaciones presupuestarias de este organismo se registran en los llamados *ramos administrativos*. Estos son tres:

- a) El Ramo 11, que corresponde al gasto que realiza en forma directa la propia SEP en los Estados a través de sus distintos programas con el objetivo de mejorar la calidad y la equidad.
- b) El Ramo 25, en el que se incluyen los recursos para sostener los servicios educativos del Distrito Federal y cuya administración compete a la SEP.
- c) El Ramo 33, que se integra con los fondos de: i) Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) para el sostenimiento de las escuelas transferidas con la descentralización, ii) Aportaciones Múltiples (FAM), para alimentación escolar y para la construcción y equipamiento de escuelas y, iii) Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA). Este conjunto de recursos tiene por objetivo el financiamiento de los gastos corrientes y de inversión de los gobiernos estatales.

A los efectos de este trabajo, y desde el punto de vista de las relaciones entre los distintos niveles de gobierno, interesa la conformación del Ramo 33. Esto es así, en principio, porque el Ramo 11 comprende las tradicionales asignaciones presupuestarias regidas por la restricción fiscal, las pujas ministeriales, la decisión política de asignar recursos a educación, etc. No obstante, constituyen una parte significativa de los recursos destinados a educación, alrededor del 35%.

En cuanto al Ramo 25, su asignación tampoco reviste mayor interés analítico ya que es el previsto para financiar el servicio educativo del Distrito Federal. En este sentido, el gobierno central se comporta como si fuera un Estado más (constituyen alrededor del 8% del total de recursos de la SEP).

### La asignación de recursos a los gobiernos estatales

El Ramo 33 tiene un marco normativo que regula su composición. Los recursos de este rubro forman parte de las llamadas *aportaciones* y son afectados ya que la Federación determina en qué concepto y cantidad se deben gastar.

En rigor, como se puede observar en el siguiente cuadro, este ramo no está conformado sólo por fondos para la educación; también lo integran recursos destinados a la salud, infraestructura social, alimentación, seguridad y a los municipios. No obstante, en el

Presupuesto del Estado Federal se desagregan según el organismo central ejecutor. En su conjunto, representan alrededor del 45% de los recursos federales de las entidades estatales y representan más de la mitad del presupuesto de la SEP.

### Conformación del Ramo 33

CONCEPTO	VARIABLES QUE DETERMINAN LA ESTRUCTURA DEL FONDO
Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Norma (FAEBN), representa el 62% del total de estas aportaciones federales.	Número de Escuelas y Personal.
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) 14%	Infraestructura médica y personal. Gasto de servicios eventuales.
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura y Salud (FAIS) 9%.	Pobreza extrema, Ingreso per cápita, Nivel educativo promedio por hogar.
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal FORAMUN (10%).	Población.
Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) 3%.	Se distribuye según las asignaciones y reglas que señale el Presupuesto de Egresos de la Federación.
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) 1%.	Número de planteles educativos y plantilla de personal.
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) 1%.	Número de habitantes, Índice de ocupación penitenciaria, tasa de crecimiento anual de indiciados y sentenciados.

Fuente: Ley de Coordinación Fiscal e INAFED (2004).

En lo que se refiere al componente educativo, su cálculo es anual y se realiza a partir de la cantidad de escuelas, la dotación de personal y los importes transferidos en el año anterior que pueden variar en función de ampliaciones presupuestarias autorizadas en ese ejercicio y actualizaciones de gastos de operación.

Cabe señalar que, además de las asignaciones anteriores, hay otros fondos y ramos federales de los cuales se pueden destinar recursos a educación. No sólo por acciones que pueden desarrollarse desde otras Secretarías del Estado Central sino por los recursos que destinan los propios Estados al sector.

Además de sus propios recursos, su principal fuente de ingresos de libre disponibilidad la constituye las llamadas *participaciones*. Éstas también se rigen por las disposiciones de la Ley Federal de Coordinación Fiscal de este país. Allí se dispone la integración de un Fondo General de Participaciones destinado a los distintos Estados. En términos globales, éste se constituye a partir del 20% de los recursos tributarios y de los derechos de

extracción de petróleo y minería. En la actualidad estas aportaciones representan poco más del 40% del total de los recursos que reciben los Estados desde la Federación.

La distribución entre los Estados se realiza por medio de una fórmula según la que el 45,17% se reparte en función del número de habitantes de cada Estado. Otro 45,17% se asigna según una sub-fórmula que contempla lo recibido por cada Estado el año inmediato anterior, los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos y el impuesto especial sobre productos y servicios, también del año anterior y del segundo año inmediato anterior. El 9,66% restante tiene por objetivo compensar el componente proporcional de los otros dos criterios y se transfiere en proporción inversa a las participaciones per capita de cada Estado que les corresponden por los coeficientes anteriores.

### **Un esquema que no se orienta hacia la eficiencia y la equidad**

Como se dijo, las entidades federativas destinan parte de estos recursos al sostenimiento de sus sistemas educativos. Cuando se mira en su conjunto la asignación que hace el Gobierno Central y los estatales, parecería que la distribución del gasto territorialmente no sigue patrones de eficiencia y equidad (Latapí y Ulloa, 2000). Según el análisis desarrollado *in extenso* por estos autores las pautas actuales de distribución de recursos, además de haber congelado las asimetrías existentes con anterioridad a la transferencia de servicios, “no obedecen a criterios claros, objetivos y consistentes; son más bien el resultado histórico de situaciones creadas por el desigual desarrollo de los subsistemas estatales de educación, o producto de negociaciones bilaterales, decisiones discrecionales, o quizás también, de la diferente capacidad de gestión de los ejecutivos estatales” (Latapí y Ulloa, 2000).

Las diferencias inter-estadales no son de reciente data y han sido reconocidas oficialmente ya que en una publicación de la Secretaría de Educación Pública se señala que “el gasto federal por alumno también muestra diferencias importantes entre las entidades federativas. Además, por lo general, el gasto federal reproduce la desigualdad nacional, en vez de compensarla, y la diferencia entre ricos y pobres no disminuye” (SEP, 2001).

## II. La asignación de recursos a las escuelas

Hay dos formas generales dentro de las que se podrían incluir los distintos métodos de asignación de recursos a los centros escolares: la burocrática y la de mercado. En la primera es la autoridad central -por medio de procedimientos administrativos- la que define los criterios y demás parámetros de los recursos financieros y reales. En la segunda, el sistema educativo se asemeja a un mercado de bienes o servicios en el que la descentralización es total. La escuela recibe recursos en función de los alumnos y sus características (nivel de estudios, por ejemplo) y decide cómo aplicarlos en las distintas dimensiones: currículo, política de admisión de alumnos y docentes, etc.<sup>3</sup>. En el medio hay formas híbridas como los cuasi mercados en los que, según las características deseadas, se regula el sistema (o partes del mismo) y se asignan recursos por capitación.

### **Los recursos por el lado de la oferta**

En la región, el modelo dominante es el primero: los recursos son provistos y solventados, básicamente, en forma directa por las respectivas administraciones educativas, centralizadas o no. En función de parámetros físicos, organizacionales y/o pedagógicos se definen los recursos humanos de cada escuela. Esta información indica el límite máximo de personal docente y directivo que pueden incorporar los establecimientos para una cantidad dada de alumnos. En general, las magnitudes y combinaciones establecidas constituyen estándares que deben ser respetados y aplicados, al menos en teoría, en forma pareja y similar; esto es, ante una cantidad de alumnos semejante, los recursos humanos asignados a las escuelas no deben presentar dispersiones *significativas*.

Así, implícitamente, las pautas sobre organización vigentes definen una tecnología determinada de producción del servicio educativo. En algunos de nuestros sistemas educativos suele señalarse que los establecimientos no pocas veces se alejan de las regulaciones y logran filtrar la aprobación de una mayor cantidad de cargos docentes que la legalmente permitida. Más allá de que esto sea efectivamente así, lo cierto es que, en no pocos casos, la dotación de recursos humanos de las escuelas difiere de la que surge de la aplicación de esas normas. Ya sea: a) porque el sistema es dinámico, b) por la dificultad de realizar un seguimiento exhaustivo de la correspondencia entre la matrícula, la normativa (cuando existe) y la cantidad de docentes o, c) porque cuando los organismos de conducción educativa aprueban esas plantas consideran cada situación en particular y flexibilizan su instrumentación, el hecho es que, a veces, la realidad dista de corresponderse con los parámetros definidos por los criterios en cuestión.

Cabe comentar que también se presentan situaciones opuestas a la señalada: se observan promedios de alumnos por docente o por clase mayores a los pautados por la normativa o los criterios vigentes o deseables pedagógicamente. Generalmente, esto sucede en escuelas consideradas de excelencia por la comunidad en las que los padres

---

<sup>3</sup> Levačić, R. (2000): "Linking resources to learning outcomes" en Marianne Coleman and Lesley Anderson (ed): *Managing finance and resources in education*. University of Leicester, Paul Chapman Publishing.

pujan por inscribir a sus hijos en esos establecimientos o en aquellas que forman parte de una oferta escasa o, simplemente, única.

En síntesis, sea por exceso o por defecto, la estructura de recursos humanos de las escuelas no siempre coincide con la cantidad de docentes que, supuestamente, debería existir en función de su matrícula. Cuando la primera de las situaciones es la que tiene lugar, es decir, cuando la nómina docente es superior a la determinada, se está en presencia, claramente, de un problema en la asignación eficiente de los recursos. Este hecho, entre otros, suscita buena parte de las controversias entre los administradores gubernamentales.

En primer término, debe destacarse que, cuando esto sucede, más tarde o más temprano se presentará una tensión en aquellos sistemas donde los recursos que se reparten entre los distintos niveles de gobierno para el sostenimiento de las escuelas, se transfieren sobre la base de la cantidad de alumnos o similares. Como se podrá intuir, si el financiamiento se calcula sobre la base de la cantidad de alumnos, por ejemplo, y se estiman indicadores de ocupación de alumnos por curso, entonces, cuando esos estándares no se siguen, si el dinero resulta insuficiente, *alguien* debe proveerlo. Con más razón se produce esa tensión -sea el sistema educativo centralizado o no- cuando los recursos se transfieren en función de la oferta (es decir, según la cantidad de docentes del establecimiento).

### ***Los recursos por el lado de la demanda***

En los últimos años se han venido proponiendo esquemas de asignación de recursos a las escuelas tendientes a mantener el principio de financiamiento público para prevenir problemas de equidad y al mismo tiempo, incorporar elementos que *imitan* al mercado para proveer incentivos a los docentes y las escuelas en orden a hacerlos más eficientes y capaces de rendir cuentas a la sociedad.

En este marco surgieron algunas propuestas e intentos de reformas, como las del pago por resultados a los docentes que no prosperaron. Aceptadas en teoría pero rechazadas en la práctica, las estructuras salariales docentes basadas en el desempeño enfrentaron los problemas comunes de la medición de la productividad en el sector servicios. Además, no contemplaron que el *mercado* educativo difería de otros sectores en aspectos tales como que lo que se requiere en las escuelas es la cooperación y no la competencia por un premio, que la productividad en la clase no es fruto sólo de la contribución individual de un docente sino de un grupo de ellos (v.g. los que lo precedieron), etc.

Con más fuerza que estos intentos de aplicación de contratos de incentivos apareció el concepto de los "cuasi mercados". Se trata de arreglos institucionales intermedios entre el Estado y el mercado que combinan el financiamiento estatal -y los controles burocráticos que necesariamente lo acompañan- con los enfoques que promueven la competencia entre escuelas.

Levin<sup>4</sup> argumenta que no es posible concluir qué sistema es mejor: si uno orientado hacia el Estado o uno hacia el Mercado. En palabras del autor, dado el fuerte contenido ideológico que ha caracterizado al debate que suscitaron esas ideas, esto parecería depender de las “prioridades o preferencias de audiencias particulares por resultados particulares”. En última instancia, los valores, etc. de cada individuo son los que inciden para que se incline por uno u otro sistema. En razón de la falta de acuerdo, ese autor propone un esquema de análisis de las propuestas y experiencias existentes para disponer (y ordenar), al menos, la discusión sobre la base de algún denominador común. Ese esquema se basa en las implicancias que pueden tener en cuatro dimensiones: Eficiencia, Equidad, Libertad de elección y Cohesión social.

Ninguna de ellas es superior a la otra. Aún más, la atención focalizada o primacía que los analistas le otorgan a algunas de ellas sin considerar los efectos sobre el resto es, en esencia, la fuente de los desacuerdos y la que explicaría por qué la misma evidencia cuantitativa puede generar conclusiones tan divergentes<sup>5</sup>. Esto no sólo sucede con nuestro sistema de valores. Son las propias políticas educativas o las propuestas de reforma las que pueden derivar en tensiones entre esos criterios haciendo que nuestras opiniones se vuelquen en uno u otro sentido. Así, por ejemplo, es clásico el conflicto existente entre las dimensiones de eficiencia y equidad: una política que persigue la primera puede impactar negativamente en la segunda (y viceversa). Del mismo modo, la ampliación de la libertad de elección podría llegar a afectar la cohesión social (y viceversa)<sup>6</sup>.

Ante esto, una vez más, quizás el curso de acción más aconsejable sea la reflexión, el análisis empírico de cada una de estas dimensiones y, probablemente recién ahí, la comparación de las ventajas de uno u otro sistema de asignación de recursos.

Entre la centralización estatal y la mercantilización de los sistemas educativos existe una amplia gama de acciones pasibles de ser probadas. Tanto desde un punto de vista teórico como fáctico, parecería que ninguno de esos extremos conduce a la resolución de los problemas pendientes en el sector. En perspectiva, el aporte de las discusiones alrededor de esos ejes estaría dado más por su interés didáctico que por otra cosa. Claro que relegar la riqueza de los debates a una mera cuestión pedagógica de transmisión de virtudes y dificultades es subestimar su contribución. Precisamente, las críticas y sus respuestas son las que, paulatinamente, van orientando las propuestas híbridas de cursos de acción.

En América Latina sólo Chile mantiene una forma de asignación de recursos a las escuelas sustentada en los principios de financiamiento en función de la demanda. Hasta el 2006, aunque con características y contextos muy diferentes, Nicaragua se guiaba según estos principios. La experiencia ha fracasado y ya no se aplica más. Sin embargo, reviste interés analítico y, por lo tanto, se juzga pertinente continuar incluyéndola en este

---

<sup>4</sup> Levin, H. (2000): *A Comprehensive Framework For Evaluating Educational Vouchers*. Occasional Paper N° 5, National Center for the Study of Privatization in Education, Teachers College, Columbia University, New York. Disponible en <http://www.tc.columbia.edu/NCSP>

<sup>5</sup> Levin, *op. cit.* y McEwan, P. (2000): “Propuestas alternativas a la asignación estatal de recursos”. En Morduchowicz (org.): *Equidad y Financiamiento y Asignación de Recursos en Educación*, IPEE-UNESCO, Buenos Aires.

<sup>6</sup> McEwan, *op. cit.*

trabajo tal como fue redactado originariamente. En lo que sigue se reseñan, brevemente, cada una de ellas:

## CHILE

A partir de la reforma producida a comienzos de los ochenta, el sistema educativo chileno pasó de ser un sistema fuertemente centralizado y regulado por el Estado a uno descentralizado y con una fuerte presencia privada, al menos en lo que hace a la gestión de los establecimientos educativos. La estructura quedó conformada por *escuelas públicas* y *privadas subvencionadas*, financiadas por el Estado y, *escuelas privadas o particulares* que no reciben aporte estatal.

Hasta 1980 el Ministerio de Educación manejaba en forma centralizada el 90% del gasto educativo. Hasta ese año, los recursos se distribuían a las escuelas de acuerdo al presupuesto que presentaban anualmente ante el Ministerio de Educación. A partir de la reforma, se comenzó a asignar una suma fija por alumno que se entregaba al Municipio para que después la distribuyera entre los establecimientos. De esta forma se buscó incentivar la competencia entre las diferentes escuelas para la captación de matrícula.

### Mecanismos de la descentralización

La descentralización se llevó a cabo mediante la transferencia de las escuelas públicas nacionales a los municipios y la creación de escuelas privadas subvencionadas por el Estado.

La transferencia a las municipalidades consistió en la cesión de los edificios, equipamiento y personal de los establecimientos estatales de educación pre-escolar, primaria y secundaria y se realizó en un período de cinco años (1980-1986). Las escuelas municipales y privadas subvencionadas se hacen cargo de la contratación administración y perfeccionamiento de los docentes y mantenimiento de los edificios escolares.

El Ministerio, por su parte, mantuvo la responsabilidad sobre el financiamiento básico de las escuelas, la definición curricular, la evaluación del rendimiento académico, la distribución de los textos y la supervisión y control del cumplimiento de las normas.

El nuevo sistema de financiamiento a través de subvenciones comenzó a regir en 1981. En ese año se definieron las normas generales para su operación: los requisitos para obtener la subvención; la fijación de los valores por alumno; los mecanismos de pago, el control y supervisión del sistema, etc. Con posterioridad hubo modificaciones en su normativa y procedimiento, pero el mecanismo básico de financiamiento creado se mantuvo casi durante tres décadas.

El Estado continúa financiando mayoritariamente la educación gratuita mediante una subvención por cada alumno que asiste a los establecimientos, municipales o particulares mediante un factor de cálculo que define el monto de recursos que recibe un sostenedor para la operación de una escuela. La indexación de las sumas es automática: una parte se

reajusta en función de las variaciones de los índices de costo de vida y la otra en función de los reajustes de remuneraciones del sector público. Como se verá más adelante, a partir de 2010 comenzó a regir en forma gradual una subvención adicional (*preferencial*) a las escuelas en función de sus alumnos vulnerables.

### **Control a las escuelas subvencionadas**

Los propietarios de las escuelas privadas subvencionadas reciben mensualmente, y en función de la asistencia del mes anterior, el monto por alumno. Si las escuelas no logran atraer y mantener estudiantes, pueden verse forzadas a cerrar por las pérdidas. En el caso de las escuelas públicas, son las municipalidades y no los establecimientos las que reciben las subvenciones del nivel central. Si hay superávit, no queda en la escuela. Si hay pérdidas, en teoría es la municipalidad quien las asume. Por eso, en definitiva, no se verificó la competencia que se buscaba. En su propia definición, el nuevo sistema impedía este tipo de comportamiento.

El pago de la subvención es el procedimiento mediante el cual el Ministerio entrega mensualmente los recursos según la asistencia media, tipo de alumno y modalidad de enseñanza. Para percibir el subsidio, las escuelas deben obtener, previamente, el reconocimiento de cooperador de la función educacional del Estado mediante el cumplimiento de una serie de requisitos que establece la ley. Únicamente los establecimientos debidamente autorizados pueden exigir cobros o aportes económicos.

Existen normas para el pago de la subvención y se encuentran determinadas por la asistencia media, número de alumnos por curso, tipo de establecimientos, cantidad de cursos o ciclos correspondientes al nivel de enseñanza que brinda, condiciones y capacidad del local físico, higiene ambiental y material didáctico adecuado al tipo de enseñanza que se imparte. Además, deben informar el número de días de clase, finalización del año escolar, idoneidad del cuerpo docente, proyección de ingresos a percibir en el año y valores percibidos en concepto de derecho escolar. Con estos requisitos se determina el monto de la subvención según el nivel de enseñanza de los alumnos y, si corresponde, se agrega la subvención adicional. Esta es una suma que se paga de acuerdo a la modalidad de enseñanza. Su propósito es financiar el mayor costo de las modalidades técnico-profesional, rural y especial.

En caso de que se verifique alguna falta en un establecimiento se puede proceder a practicar descuentos por discrepancias, aplicar multas, reintegros y suspensión parcial o definitiva de la subvención.

### **Resultados**

El resultado de la introducción de mecanismos de mercado en el sector educativo en este país es bien conocido. El sistema fue eficaz para expandir al sector privado. En la actualidad: i) poco menos del 10% de la oferta, es privada independiente (sin aportes del Estado), ii) el 35% son escuelas privadas que reciben subsidios (por días de asistencia a

clase por parte de los alumnos) y también pueden cobrar algún tipo de arancel a los padres. El Estado puede, y de hecho lo hace, dar ayuda financiera a través de becas a alumnos para que asistan a estas escuelas, denominadas “de financiamiento compartido” y, iii) el 55% restante, son municipales.

En cuanto al sector estatal municipal, la mejora en la calidad derivada de la potencial competencia entre escuelas para captar mayor cantidad de alumnos, no se habría verificado del modo previsto. La centralización de la administración de los recursos, la compensación a las escuelas cuando estos resultan insuficientes, la vigencia de regulaciones que introducen rigideces que las escuelas privadas no tienen y la carencia de incentivos a mejorar la gestión de las estatales, son algunos de los motivos que estarían impidiendo el funcionamiento esperado (Vargas y Peyrano, 2002).

### **La Subvención Escolar Preferencial (SEP)**

Como consecuencia de cuestionamientos a la equidad del sistema vigente, en 2008 se promulgó la Ley de Subvención Escolar Preferencial que introdujo un valor adicional a la subvención normal, variable según el tipo de escuela y la cantidad de alumnos *prioritarios*.

Esta categoría incluye alumnos cuya familia se encuentre en uno de los siguientes criterios: a) en el sistema de protección social Chile Solidario; b) en el tercio inferior según la encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN); c) en el tramo de clasificación A del Fondo Nacional de Salud que incluye a los indigentes, a las personas inválidas mayores a 18 años o los mayores de 65 años sin recursos, a las mujeres embarazadas hasta el sexto mes, entre otros sectores de la población; y d) según la situación socioeconómica que considera: los ingresos familiares del hogar, la escolaridad de la madre y, en su defecto, la del padre o apoderado, la condición de ruralidad de su hogar, y el grado de pobreza de la comuna donde resida el alumno (estas dos últimas condiciones de ser consideradas prioritarias fueron transitorias y ya no rigen a partir de 2010).

La ley establece que en el plazo de un año, las familias de estos alumnos deberían contar con la caracterización socioeconómica. De no ser así, perderían la condición de prioridad.

En sus primeros años de vigencia, esta subvención preferencial debe aplicarse entre el primer nivel de transición (alumnos de 4/5 años) y cuarto básico (11/12 años) y, progresivamente, abarcará hasta el final de la escuela media. La ley divide el total de niveles en tres grupos, cada uno con una proporción de subvención preferencial diferente.

Para determinar esta subvención, el Estado estableció un ponderado a través de un Indicador de Calidad Educativa que agrupa los resultados de las pruebas estandarizadas SIMCE (70% de ponderado) y algunos indicadores complementarios (el 30% restante).

Para esto, la ley establece una división de las escuelas en tres categorías según el rendimiento de sus alumnos medido por los resultados de las tres últimas pruebas estandarizadas SIMCE: a) *autónomas*, b) *emergentes* y c) *en recuperación*.

Los establecimientos con menos de veintiún alumnos que hayan rendido estas pruebas en 2002, 2005 y 2006, o las escuelas que tienen una o menos mediciones de esta prueba, son clasificados como *emergentes*.

Para determinar la categoría de las instituciones que tengan más de 20 alumnos y dos o más mediciones en las últimas tres pruebas SIMCE se comparan los siguientes aspectos (sobre 400 puntos):

- a) el promedio del establecimiento en las áreas de medición
- b) el porcentaje de alumnos del establecimiento que obtuvo más de 250 puntos
- c) el porcentaje de alumnos del establecimiento que obtuvo más de 300 puntos

Si los resultados de la escuela se ubican por sobre la mediana entonces se la clasifica como *autónoma*. Si el promedio SIMCE de un establecimiento en las tres mediciones de pruebas es inferior a 220 puntos, o si el porcentaje de alumnos que obtuvieron más de 250 puntos es inferior al 20% en alguna de las tres mediciones, entonces la escuela será clasificada como *emergente*.

Por su parte, los indicadores complementarios tienen una ponderación distinta según se trate de escuelas municipales o particulares subvencionadas (la ponderación se expone entre paréntesis).

- Escuela Municipal: Tasa de Aprobación (25%), Tasa de Retención (25%), Mejora (17%), Integración (13%), Iniciativa (13%) y Evaluación Docente (7%).
- Escuela Particular Subvencionada: Tasa de Aprobación (25%), Tasa de Retención (25%), Mejora (20%), Integración (15%) e Iniciativa (15%).

Así, los establecimientos inicialmente autónomos pueden bajar a la clasificación emergente en el caso de tener un Indicador de Calidad Educativa inferior a la mediana de su grupo socioeconómico. Para conservar el grado de autónomo deben tener al menos dos de los indicadores complementarios por sobre la mediana del grupo socioeconómico.

Los establecimientos emergentes pueden ser recategorizados como en recuperación si el Indicador de Calidad Educativa es menor al decil inferior de los establecimientos de su grupo socioeconómico.

Los establecimientos en recuperación son aquellos que obtienen resultados educativos reiteradamente deficientes de sus alumnos; esto es, que no cumplen los estándares nacionales. También entran en esta categoría los establecimientos emergentes cuyo Indicador de Calidad Educativa es menor al decil inferior de los establecimientos de su grupo socioeconómico y los que cuenten con un Plan de Mejoramiento Educativo (PME) aprobado y no lo apliquen según los resultados de las auditorías del Ministerio de Educación.

Los establecimientos autónomos o emergentes que desciendan a la categoría en recuperación, dejarán de percibir de manera inmediata los recursos provenientes de la subvención preferencial. Sin embargo, comenzarán a recibir recursos adicionales.

Los establecimientos en recuperación, deben lograr los estándares nacionales correspondientes a la categoría emergente en un plazo máximo de cuatro años, mejorando en particular el rendimiento de los alumnos prioritarios.

Además, se creó una subvención adicional por *concentración*, relacionada con el porcentaje de alumnos prioritarios matriculados en las escuelas:

Factor de concentración (en USE)			
% de alumnos prioritarios	Parvularia a 4º Básico	5º y 6º Básico	7º y 8º Básico
> 60	0,252 USE	0,168 USE	0,084 USE
Entre 45 y 60	0,224 USE	0,149 USE	0,075 USE
Entre 30 y 45	0,168 USE	0,112 USE	0,056 USE
Entre 15 y 30	0,098 USE	0,065 USE	0,033 USE

Fuente: Ministerio de Educación de Chile.

La fórmula varía no sólo según el nivel del establecimiento, la concentración de alumnos prioritarios y la asistencia promedio, sino también según la categoría obtenida por el establecimiento de acuerdo a la siguiente tabla:

Factor de categoría de establecimiento (en USE)			
Categoría	Parvularia a 4º Básico	5º y 6º Básico	7º y 8º Básico
Autónoma	1,4 USE	0,93 USE	0,47 USE
Emergente	0,7 USE	0,465 USE	0,2325 USE

En resumen, por ejemplo, si se toma una escuela del nivel 5º Básico clasificada como *autónoma* se utiliza la siguiente fórmula para obtener el monto de Subvención Escolar Preferencial (SEP):

$$\begin{aligned}
 & (\text{N}^\circ \text{ Prioritarios} \times \text{Factor de categoría (0,93 USE)} \times \% \text{ Asistencia Promedio}) \\
 & + \\
 & (\text{Matrícula total} \times \text{Factor concentración USE} \times \% \text{ Asistencia Promedio}) \\
 & = \text{SEP}
 \end{aligned}$$

Por su parte, si la misma escuela es clasificada como *emergente* recibirá un aporte adicional del *factor de categoría de establecimiento* para ayudar al diseño e implementación del Plan de Mejoramiento Educativo (PME) según la siguiente tabla:

	Parvularia a 4º Básico	5º y 6º Básico	7º y 8º Básico
Aporte Adicional	0,7 USE	0,465 USE	0,2325 USE

Los planes elaborados por las escuelas *emergentes* deben ser aprobados por el Ministerio de Educación para su implementación. Las escuelas *autónomas* no necesitan de dicha aprobación. Sin embargo, ambos tipos de escuela serán monitoreadas por el Ministerio de Educación en lo referente al cumplimiento de las metas del plan y a la fiscalización de los recursos percibidos por las subvenciones. En este marco los establecimientos tienen un servicio de Asesoría Técnica a su disposición. Su intención es equiparar a lo que recibiría si el establecimiento fuese autónomo, lo que podría entenderse como un reconocimiento al buen desempeño de las escuelas autónomas y un incentivo a mejorar para las escuelas emergentes. Éstas reciben el 30% del adicional por el PME durante el proceso de su elaboración y el 70% una vez aprobado el plan. De ese modo, en este ejemplo, la fórmula pertinente es:

$$\begin{aligned}
 & (\text{N}^\circ \text{ Prioritarios} \times \text{Factor de categoría (0,465 USE)} \times \% \text{ Asistencia Promedio}) \\
 & + \\
 & (\text{N}^\circ \text{ Prioritarios} \times \text{Factor de categoría (0,465 USE)} \times \% \text{ Asistencia Promedio}), \text{ por el Plan de} \\
 & \text{Mejoramiento Educativo (PME)} \\
 & + \\
 & (\text{Matrícula total} \times \text{Factor concentración USE} \times \% \text{ Asistencia Promedio}) \\
 & = \text{SEP}
 \end{aligned}$$

Los establecimientos en recuperación también deben cumplir el PME. Para poder hacer frente a estos programas reciben recursos financieros adicionales que deben ser invertidos en el mejoramiento del establecimiento según la siguiente tabla:

	Parvularia a 4º Básico	5º y 6º Básico	7º y 8º Básico
Aporte Adicional	1,4 USE	0,93 USE	0,47 USE

Por lo tanto la fórmula pertinente para los establecimientos del nivel 5º Básico en recuperación sería:

$$\begin{aligned} & (\text{N}^\circ \text{ Prioritarios} \times \text{Factor de categoría (0,93 USE)} \times \% \text{ Asistencia Promedio}), \text{ por el Plan de} \\ & \text{Mejoramiento Educativo (PME)} \\ & + \\ & (\text{Matrícula total} \times \text{Factor concentración USE} \times \% \text{ Asistencia Promedio}) \\ & = \text{SEP} \end{aligned}$$

Si el ministerio certifica mediante las evaluaciones anuales que el plan aprobado no se está llevando a cabo, entonces se suspende el pago.

### La determinación e impacto de la SEP

Para ilustrar los cambios que se producen en la asignación a las escuelas a partir de la vigencia de la SEP se presentan algunos ejemplos imaginarios. El punto de partida es que las escuelas ya están categorizadas en emergentes o autónomas; para simplificar, se consideraron sólo los extremos. Por eso en lo que sigue el foco está sólo en lo que sucede por pertenecer a uno u otro grupo. Para visualizar mejor el contraste, como es de estilo, se suponen similares parámetros en cada una de ellas con la diferencia de su pertenencia a uno u otro conjunto.

Así, todas las escuelas tienen la misma cantidad de alumnos (100) y el mismo porcentaje de asistencia (80%). Para simplificar más aún se consideran sólo los alumnos de 5º y 6º del Básico. Para los ejemplos se toma un valor de la USE de 15.000 pesos chilenos por alumno (sin distinción, antes de la reforma estas escuelas habrían recibido 1.500.000 pesos por cien alumnos de modo uniforme). En lo que difieren es en la cantidad de estudiantes en situación de vulnerabilidad y en su categoría (el porcentaje de esos alumnos dentro del total), que son los cambios centrales de la determinación del subsidio respecto de la situación vigente. Se muestran sólo cuatro escenarios:

a) Escenarios I y II: Corresponden a escuelas con el 20% de alumnos prioritarios, pero una es emergente y la otra no. Cuando se aplican los parámetros descritos a la fórmula a emplear para determinar el subsidio se observa que con la reforma y para establecimientos con estas características el aumento sería, en ambos casos, de un 20,1% respecto de la situación prevaleciente: ahora, sobre los 1.500.000 pesos (debe recordarse que la USE considerada es de 15.000 pesos y la cantidad de alumnos 100) se adicionarían poco más de 301 mil. Que una sea emergente y otra autónoma no las diferencia en los recursos a recibir, sólo se distinguen por la oportunidad y en la libertad para su utilización.

### Escenario I

$$\begin{aligned}
 & (\text{N}^\circ \text{ Alumnos Prioritarios} \times \text{Factor de categoría} \times \text{USE} \times \text{Asistencia Promedio}) \\
 & ( 20 \quad \times 0,465 \quad \times 15.000 \times 0,8 ) \\
 & + \\
 & (\text{N}^\circ \text{ Alumnos Prioritarios} \times \text{Factor de categoría} \times \text{USE} \times \text{Asistencia Promedio}), \text{ por el PME} \\
 & ( 20 \quad \times 0,465 \quad \times 15.000 \times 0,8 ) \\
 & + \\
 & (\text{Matrícula total} \times \text{Factor concentración} \times \text{USE} \quad \times \text{Asistencia Promedio}) \\
 & (100 \quad \times \quad 0,065 \times 15.000 \times 0,8 ) \\
 & = \text{SEP} \\
 & = 301.200 \text{ pesos}
 \end{aligned}$$

La fórmula para el Escenario II es como la anterior, pero el factor es el doble (0,93 en lugar de 0,465) y el dinero a recibir no se encuentra condicionado a nada:

### Escenario II

$$\begin{aligned}
 & (\text{N}^\circ \text{ Alumnos Prioritarios} \times \text{Factor de categoría} \times \text{USE} \times \text{Asistencia Promedio}) \\
 & ( 20 \quad \times 0,93 \quad \times 15.000 \times 0,8 ) \\
 & + \\
 & (\text{Matrícula total} \times \text{Factor concentración} \times \text{USE} \quad \times \text{Asistencia Promedio}) \\
 & (100 \quad \times \quad 0,065 \times 15.000 \times 0,8 ) \\
 & = \text{SEP} \\
 & = 301.200 \text{ pesos}
 \end{aligned}$$

Entonces, el monto final es el mismo, pero las condiciones y el ritmo de ese flujo de fondos cambian ya que las escuelas emergentes reciben el 70% de los fondos del Plan de Mejoramiento Educativo (PME) una vez que éste es aprobado. Esa cantidad retenida hasta la aprobación representa -para este ejemplo- el 4,3% del total del financiamiento del establecimiento.

b) Escenarios III y IV: En estos hay una alta concentración de alumnos prioritarios (80%) y, una vez más, una es emergente y la otra no. Comparando una escuela con otra en este par, se observa lo mismo que en el otro caso: el subsidio diferencial es el mismo para ambas, lo que cambia es el momento y las condiciones para su percepción. Lo que sí se ha modificado en relación con los escenarios anteriores es el notable incremento respecto de lo que se les asignaba antes: un 73% más. Ahora, en total recibirán 2.594.400 pesos (el 1.500.000 anterior más el 1.094.400 de la SEP):

### Escenarios III y IV\*

$$\begin{aligned}
 & (\text{N}^\circ \text{ Alumnos Prioritarios} \times \text{Factor de categoría} \times \text{USE} \times \text{Asistencia Promedio}) \\
 & ( 80 \quad \times 0,465 \quad \times 15.000 \times 0,8 ) \\
 & + \\
 & (\text{N}^\circ \text{ Alumnos Prioritarios} \times \text{Factor de categoría} \times \text{USE} \times \text{Asistencia Promedio}), \text{ por el PME} \\
 & ( 80 \quad \times 0,465 \quad \times 15.000 \times 0,8 ) \\
 & + \\
 & (\text{Matrícula total} \times \text{Factor concentración} \times \text{USE} \quad \times \text{Asistencia Promedio}) \\
 & (100 \quad \times \quad 0,168 \times 15.000 \times 0,8 ) \\
 & = \text{SEP} \\
 & = 1.094.400 \text{ pesos}
 \end{aligned}$$

\*La fórmula para el Escenario IV es como la fórmula anterior pero con los dos primeros términos agrupados (de modo similar a los dos primeros escenarios).

Por supuesto, ese incremento no es azaroso: es *el* objetivo de política. El aumento se explica por un doble efecto: i) por la mayor cantidad de alumnos prioritarios y ii) por la mayor proporción de esos alumnos respecto de la matrícula total. Antes, como se recordará, había 20 estudiantes en esas condiciones y representaban un 20% del total de la matrícula. Ahora son 80 y el 80% del total. Si también hubiera aumentado la cantidad total de alumnos -por ejemplo, de 100 a 400-, el aumento del subsidio diferencial sólo se habría producido debido a la mayor cantidad de alumnos prioritarios ya que el factor de concentración seguiría siendo el mismo (20%). Naturalmente, además, el subsidio total aumentaría ya que habría variado la matrícula total (por la que corresponde la asignación básica -la de los 15.000 pesos por alumno-).

En este ejemplo particular, la variación de la cantidad de alumnos vulnerables tiene una mayor incidencia que el factor de concentración en el incremento del subsidio. De esto no se debe colegir que ello siempre sea así. En algunos otros casos (quizás más improbables), el factor de concentración tendría una mayor incidencia en el incremento del subsidio que los términos que tienen en cuenta la cantidad de alumnos prioritarios.

En síntesis, el diseño del subsidio diferencial permitiría mejorar el financiamiento de las escuelas que tengan alguna o las siguientes situaciones: mayor cantidad de alumnos prioritarios y mayor porcentaje de los mismos dentro del total. Más allá de si la reforma actúa ex ante o ex post -es decir, incentivando a atraer alumnos vulnerables o compensando la situación vigente- constituye un avance respecto de una de las principales críticas que se han formulado tradicionalmente a los sistemas de capitación *planos* (igualitarios). Como se sabe, estos -del mismo modo que el habitual financiamiento por el lado de la oferta- no tienen en cuenta los diferentes puntos de partida y, por lo tanto, la necesidad de contar con mayores recursos para mejorar las condiciones sociales de aprendizaje de los más desfavorecidos.

## NICARAGUA

El programa de escuelas autónomas comenzó a regir como una experiencia piloto en 1993 sólo para establecimientos secundarios. Luego se fue ampliando la cantidad de unidades y se hizo extensivo también al nivel primario (en 1995). Una ley disponía que para el año 2006 todas las escuelas nicaragüenses deberían funcionar bajo esa modalidad. Se basaba en tres ejes: a) la autonomía de la administración escolar, b) la participación de los padres en la elección de los directores de las escuelas y, c) el financiero.

Respecto de la primera cuestión, cabe comentar que aquélla se realizaba a través de los consejos escolares que estaban integrados por padres, docentes, directores y otros miembros de la comunidad educativa. La cantidad de integrantes variaba según el tamaño de la escuela. Su responsabilidad era administrar las escuelas. Por ejemplo, recibían el dinero del Estado y, con éste, debían hacer frente a los pagos de funcionamiento (administrativo y servicios públicos) y de la contratación de los docentes. Cabe señalar que, no obstante esto, los salarios se regían por escalas salariales uniformes dispuestas centralmente por las autoridades. También podían sancionar a docentes y despedirlos.

En cuanto a los directores, eran elegidos por cada consejo escolar por un período de dos años con posibilidades de renovación del mandato por otros dos períodos. Sólo podían ser despedidos si una mayoría del 80% de los integrantes del consejo así lo disponía.

El tercer eje, el que interesa en particular aquí, consistía, básicamente, en un sistema de capitación. En este país la mayor parte de las escuelas recibe financiamiento del Estado. A comienzos del programa se aplicaba una fórmula que fue modificada en el año 2002. Ésta calculaba los ingresos de las escuelas en función de la cantidad de alumnos, el nivel educativo y la localización geográfica del establecimiento (esta compensación se denominaba Índice de Equidad en ese país). A partir de allí, se determinaba un gasto por alumno al que se le adicionaba una suma para cubrir los gastos de funcionamiento. Esta suma podía ser revisada en función de variaciones que pudieran haber ocurrido (por ejemplo, un aumento salarial).

En primer lugar, las escuelas se clasificaban en tres categorías según nivel educativo y cantidad de alumnos, según el siguiente esquema:

	<u>PRIMARIA</u>	<u>SECUNDARIA</u>
CATEGORIA "A"	Más de 1.000 alumnos	Más de 1.500 alumnos
CATEGORIA "B"	De 401 a 999 alumnos	De 501 a 1.500 alumnos
CATEGORIA "C"	Menos de 400 alumnos	Menos de 500 alumnos

Para calcular el monto de la transferencia a recibir, se ubicaba a cada establecimiento en la categoría A, B o C, según el número total de alumnos que atienden y el nivel educativo que brindaban mayoritariamente (primario o secundario). Una vez identificada su categoría, se multiplicaban los alumnos por la suma per capita vigente. En rigor, hasta el año 2004, de corresponder, se realizaba un ajuste que dejó de aplicarse a partir del 2005

para agilizar el sistema. Éste consistía en descontar a los alumnos que hubieran abandonado la escuela. Así, si al comienzo del año escolar había 100 alumnos inscriptos y al finalizar hubiera sólo 90, se consideraba que hubo un abandono durante el año de 10 alumnos. Al año siguiente, si se matricularan 115, no se transferiría dinero por ese total de estudiantes sino que se le descontarían los 10 abandonantes del año anterior. Como resultado, sólo se financiarían 105 (Banco Mundial, 2004).

Las escuelas rurales también han podido participar del programa. Para ello, tenían que constituirse en núcleos educativos y debían cumplir los siguientes requisitos: a) agrupar un máximo de diez escuelas rurales, b) no sobrepasar los mil alumnos, y c) tener una escuela base (desde la que funciona la dirección del núcleo) y por lo menos una escuela satélite.

### **Problemas de financiamiento**

Como se puede observar, el esquema de asignación de recursos a las escuelas es sencillo. Sin embargo, las numerosas investigaciones que se han realizado en los últimos años sobre la experiencia de descentralización del sistema educativo de este país, tratan sobre la autonomía y la participación, pero poco sobre el impacto que ha tenido en el financiamiento la introducción de un mecanismo de capitación.

En tal sentido, los interrogantes no son pocos y las respuestas, muchas menos. Comencemos por algunos de los más sencillos. Si una escuela tenía superávit porque la cantidad de alumnos permitía el aprovechamiento de escalas, en principio su autonomía le brindaba libertad para asignar los recursos a aquellos destinos que creyera conveniente. Sin embargo, si bien la posibilidad existía, esto rara vez sucedió. Ello se debería a que el umbral mínimo que se utilizaba para que un establecimiento se pudiera sostener, era muy alto: en escuelas primarias era de 36 alumnos por curso y en las de nivel medio, 45. Además, el aporte por alumno era lo suficientemente bajo como para limitar, en la práctica, las posibilidades de esos excedentes.

Así, la restricción presupuestaria se operaba cuando se fijaba el mínimo de alumnos necesarios para el funcionamiento de una clase, aun cuando el sistema de determinación de los costos se presentase como económico-racional (en el sentido de partir de las necesidades y, a partir de allí, definir los recursos). Por eso, en los hechos, cuando la cantidad de alumnos se encontraba por debajo de ese piso, la administración central debía cubrir el déficit remesando una partida para equilibrar el desequilibrio escolar.

No obstante, parecería que esta última situación era menos habitual de lo que podría ser en otras circunstancias ya que, en este país, hay un déficit de oferta y, por lo tanto, las escuelas y los cursos suelen llenarse rápidamente. Situación similar se presentaba en las escuelas rurales que han venido funcionando como centros autónomos. Más frecuente había sido el caso de incumplimiento por parte de la administración central que, debido a la restricción presupuestaria, no remesaba los fondos comprometidos por la fórmula de capitación hasta pasados varios meses desde que se registra el incremento de matrícula.

En estos casos, dejaban de funcionar los incentivos para atraer alumnos que supone un financiamiento a la demanda. En la práctica, dadas esas señales, la dirección de la

escuela terminaría restringiendo (como parece que sucedía), la inscripción de nuevos alumnos. Éste sería, naturalmente, el efecto más negativo posible. Otros casos que se presentaban son los de selección adversa por los cuales, se trata de atraer alumnos con cierta capacidad contributiva que puedan hacer aportes voluntarios para obtener un financiamiento adicional. Cabe recordar que la literatura sobre la asignación de recursos en función de la demanda ha estudiado esta posibilidad pero considerando la selección de alumnos con mayor capital cultural, más aventajados en el aprendizaje, etc., pero no por este tipo de motivos. Futuros análisis deberían dar cuenta del grado de incidencia de las demoras en la remisión de fondos por parte de la administración central para que el modelo no opere conforme su lógica prevista.

En síntesis, lamentablemente, la ausencia de estudios empíricos sobre esta dimensión de la autonomía financiera, dificultan una mayor consideración de esta experiencia. No obstante, a priori, se estaría observando la incompatibilidad de un mecanismo de fórmulas con base en la cantidad de alumnos que, con posterioridad, es limitado por el lado de la oferta (en particular, debido a las restricciones presupuestarias). Desde esta perspectiva, finalmente, la probabilidad de que terminen predominando comportamientos de este modo de asignación de recursos, es mayor.

## Comentarios finales

A pesar de las numerosas similitudes que aún subsisten, los países de la región han ido experimentando, paulatinamente, algunas modificaciones en la macro-asignación de los recursos. La tendencia descentralizadora de la región obligó a (re)plantear las relaciones financiero-educativas entre los diferentes niveles de gobierno en los países en los cuales esas experiencias tuvieron lugar.

La mayoría comparte el intento de automatizar la distribución de los recursos nacionales. El aspecto a resaltar aquí es la introducción de reglas de juego conocidas y transparentes. Esta deseable predictibilidad tiene, como contrapartida, que se continúa vinculando (aún más) la evolución de los recursos sectoriales a las principales variables macroeconómicas. Hasta ahora, ese patrón no ha sido modificado y el cambio parecería que deberá buscarse más por el lado de la decisión política de declarar y concretar la centralidad de la educación que por el lado de la economía.

Ahora bien, más allá de los nuevos ordenamientos, la existencia de asignaciones adicionales a esas transferencias para financiar acciones de política educativa, serían un indicio: a) por un lado, de la insuficiencia de los recursos remesados por esas vías para garantizar la prosecución de determinadas acciones (por ejemplo, políticas compensatorias, infraestructura, libros, capacitación docente, materiales didácticos, etc., según el caso) y, b) por el otro, la necesidad de los gobiernos centrales de direccionar y apoyar monetariamente las políticas educativas, a pesar del discurso y las prácticas descentralizadoras (en general, estas últimas suele estar acompañadas de re-centralizaciones de algún tipo).

Interesantemente, salvo un caso, el vínculo entre los diferentes niveles de gobierno no supuso medidas que impriman una mayor eficiencia al gasto. De algún modo, es como si se esperara que la restricción de recursos y la existencia de esas (nuevas) instituciones operasen en esa dirección en forma automática. La experiencia estaría indicando que no es mucho lo que se puede alentar por esa vía.

Los factores que influyen en eso son numerosos. Y, aquí, es indiferente si el gobierno de la educación es centralizado o descentralizado. Por un lado, no son pocos los aparatos estatales cuya capacidad de gestión y, por lo tanto, de control, se encuentran debilitados. Asociado a esto, prácticamente son inexistentes los sistemas de información que vinculen el gasto educativo con lo que realmente sucede en las escuelas.

El déficit y, a veces, el desconocimiento son tales que a pesar de las apelaciones a la eficiencia, las discusiones presupuestarias giran sólo en torno al eventual incremento de la asignación; nunca se discute en su totalidad. Es decir, los recursos actuales más los requerimientos adicionales. Difícilmente alguna de las partes involucradas en esas discusiones -los ministerios de economía y educación- podría sostener un análisis empírico acabado sobre ello. Esto explicaría, en parte, que sólo se discuta el diferencial; la apertura de la caja de Pandora educativa entraña riesgos a ambas partes: como es sabido, allí conviven la insuficiencia en la magnitud y la ineficiencia en la asignación. Por supuesto, no debe descartarse la lógica de las organizaciones burocráticas, predominante

en la administración pública: la inercialidad es dominante y la proyección del presupuesto futuro sobre la base del anterior -salvo contingencias críticas- es la norma que, hasta ahora, no se ha podido eludir.

Mientras, como se vio, sólo dos países han incursionado en el modo de asignar recursos a las escuelas. Ambos se basan en mecanismos de capitación. Conceptualmente, y si se encuentran bien diseñados, la eficiencia debería ser prácticamente automática. Pero ninguna de esas experiencias escapa a la tendencia a las formas híbridas que caracterizan cada reforma que se hace en la región. Esta particularidad, que suele considerarse positiva en algunos casos, no lo es en otros. La coexistencia de sistemas que financian las escuelas en función de la demanda con fuertes regulaciones por el lado de la oferta o con severos límites a la disponibilidad y oportunidad de los recursos, desnaturaliza el sentido del cambio e impiden la evaluación en sus propios términos.

Por eso, a pesar de los avances e intentos de reforma de las instituciones financieras que regulan la asignación de recursos a las escuelas y entre niveles de gobierno, los cambios siguen revistiendo un carácter insuficiente. En algunos casos, porque se han limitado a reasignar los recursos...que existen y, en otros, porque lo que se reforma por un lado, se lo atenúa por el otro.

## Fuentes consultadas por país

### Argentina

Ley de Financiamiento Educativo.

Ley de Coparticipación Federal de Impuestos

### Bolivia

*La educación en Bolivia: indicadores, cifras y resultados* en <http://www.minedu.gov.bo>

Ley de Participación Popular en <http://www.geocities.com/bolilaw/legisla.htm>

Decreto Supremo N° 28421/05 (s/distribución de recursos del Impuesto Directo a los Hidrocarburos)

### Brasil

Ministerio de Educação, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB* en <http://www.fnde.gov.br/home/index.jsp?arquivo=fundeb.html>

Ley del Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y de Valorización de los Profesionales Docentes – FUNDEB (Ley 11.494, de 20 de junio de 2007) en [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm)

Buzar, P. (2007): “O FUNDEB e a Educação Básica: Expectativas, avanços e limites”. Mimeo.

Aspectos Gerais sobre o Fundef, Ministerio da Educação en <http://www.educacao.gov.br/sef/fundef/pdf/Cartilha.pdf>

Ministerio de Educação: *Manual de orientação* en <http://www.educacao.gov.br/sef/fundef/pdf/manual2.pdf>

### Chile

Blog de José Joaquín Brunner: <http://mt.educarchile.cl/MT/jjbrunner/>

Espínola, V., (1993). *La Descentralización Educativa en Chile: Continuidad y Cambio de un proceso de Modernización*. Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE).

Gonzalez, P. (1998): "Financiamiento de la educación en Chile" en *Financiamiento de la Educación en América Latina*, Preal-Unesco, 1998, Chile.

Latorre, C., (1997). *Financiamiento de la Educación en Chile. Situación Actual y Posibilidades Futuras*. Serie: Documentos de Trabajo. Documento de Trabajo N° 6, PIIIE, Santiago de Chile.

Ley de Subvención Escolar Preferencial

Ministerio de Educación de Chile: [www.mineduc.cl](http://www.mineduc.cl)

Observatorio Chileno de Políticas Educativas: [www.opech.cl](http://www.opech.cl)

Vargas, J. y Peirano, C. (2002): "Escuelas privadas con financiamiento público en Chile" en Wolf, L., Gonzalez, P. y Navarro, J.C., eds (2002).

## Colombia

*Fuentes de recursos. Sistema General de Participaciones (SGP) –Educación*. Bogotá. Ministerio de educación de Colombia, 2009.

*Nuevo Esquema de financiación de la educación básica primaria y media. Memorias del foro*, Bogotá, 2004 en <http://www.corpoeducacion.org.co/Default.aspx?tabid=32>

*Organización del Sistema Educativo. Conceptos generales de la educación preescolar, básica y media*. Guía N° 33. Codesocial. Bogotá. Ministerio de educación de Colombia, 2009. <http://www.mineduccion.gov.co/1621/article-205294.html>

*Programa: Evaluación de Sistemas Educativos, Colombia*. CEPP-Fundación Konrad Adenauer. Documento sin publicar. Buenos Aires, 2005.

## México

INAFED (2004): *IX Reunión de la Conferencia Fronteriza*, Hermosillo, México en <http://www.borderlegislators.org/Meetings/IXSonora/>

Latapí, P. y Ulloa, M. (2000): *El financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo*, Fondo de Cultura Económica, México.

SEP (2001): *Programa Nacional de Educación 2001-2006* en

[http://www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep\\_2734\\_programa\\_nacional\\_de](http://www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep_2734_programa_nacional_de)

Ley de Coordinación Fiscal en <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/pdf/31.pdf>

## Nicaragua

Arcia, G. (2003). *The Financing of Public Education in Nicaragua*. Managua, Nicaragua. MECD, documento interno sin publicar.

Banco Mundial (2004): *Economic Análisis PASEN Project Nicaragua 2004*, documento interno sin publicar.

Castro, V. (2004): *Contratos Laborales Docentes y su Impacto en los Indicadores de Educación para Todos*. IPE-UNESCO, París en <http://www.unesco.org/iiep/eng/research/basic/PDF/teachers4.pdf>