

A pesar de las numerosas similitudes que aún subsisten, los países de América Latina han ido experimentando paulatinamente algunas modificaciones en la macroasignación de los recursos para educación. La tendencia descentralizadora de la región obligó a replantear las relaciones financiero-educativas entre los diferentes niveles de gobierno. Al mismo tiempo, se han ido aplicando distintos métodos para asignar los recursos a las escuelas, que van desde propuestas más burocráticas, basadas en la oferta educativa (fundamentalmente plantas docentes) –que son las que han predominado en la región–, hasta las de mercado, basadas en la demanda por educación (cantidad de alumnos). A partir del estudio de la experiencia de siete países, se presentan a continuación algunas reflexiones respecto a los distintos modelos y los desafíos que enfrentan.

La asignación de recursos en sistemas educativos descentralizados

Extractado de “La asignación de recursos en sistemas educativos descentralizados de América Latina”, de Alejandro Morduchowicz. Buenos Aires, abril de 2006.

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

¿Cuáles son, a grandes rasgos, las reglas del juego vigentes para asignar los recursos financieros en el sector educativo?

En principio, hay **dos modelos**:

- Los *centralizados*, en que el vínculo entre las escuelas y el Estado central es directo, más allá de que pudieran existir formas desconcentradas de administración.
- Los *descentralizados*, en que la gestión educativa ha pasado a instancias subnacionales que se hacen cargo de la relación con las escuelas.

A su vez, en ambos modelos encontramos **dos tipos de prácticas diferentes de asignación de recursos** a las escuelas:

- Las calculadas en función directa de la *cantidad de alumnos* del establecimiento, es decir, según la *demanda*.
- Las calculadas en función de sus *plantas docentes* (y, cuando las hay, administrativas y de apoyo), es decir, según la *oferta*.

Entre estas dos propuestas hay formas híbridas, como los *cuasi mercados*, donde según las características deseadas se regula el sistema (o partes del mismo) y se asignan recursos por capitación.

Como se ve, hay cuatro variantes esenciales, pero la región no es uniforme y las diferencias en algunos casos pueden llegar a ser significativas.

La asignación de recursos entre diferentes niveles de gobierno

Los países de la región han ido modificando diversos aspectos de la asignación de recursos en educación, de acuerdo a los nuevos vínculos generados entre los distintos niveles de gobierno por los procesos de descentralización. Aunque se podría pensar que la definición de los recursos a distribuir debería corresponderse con las nuevas responsabilidades de los niveles de gobierno, no fue ese el camino seguido en la mayor parte de los casos. En general, el punto de partida es la restricción presupuestaria (determinada normalmente por la recaudación tributaria) y, a partir de allí, se distribuyen los recursos mediante fórmulas que precisan qué porcentaje de los impuestos va a educación. En otros casos, el gobierno central determina los recursos a repartir, pero no hay mecanismos automáticos de definición de la magnitud que corresponde a cada nivel. Esto no impide que la distribución entre niveles de gobierno subnacionales (municipios, estados, provincias) sí esté regulada u obedezca a criterios previamente establecidos.

Entre las dificultades en la asignación de recursos que han surgido a partir de la descentralización, cabe mencionar las siguientes:

1. Si se considera la proporción del gasto destinado al pago de la nómina salarial, podría inferirse que, cualquiera sea la forma de distribución, las sumas repartidas se encuentran lejos de corresponderse con las nuevas responsabilidades surgidas de la descentralización.
2. En la medida que los países tienen áreas geográficas más ricas que otras, la distinta capacidad tributaria de sus departamentos, municipios o localidades determinaría una posibilidad diferente de proveer recursos para el sector, sobre todo en los países en los que los gobiernos locales no sólo tienen a su cargo la prestación del servicio, sino que contribuyen con parte de sus rentas a financiarlo. Por eso, si se desea evitar un impacto negativo de esa desigual capacidad regional, debería intervenir un nivel de gobierno superior para equiparar las diferencias.

Hasta el presente, el riesgo de la inequidad por la descentralización estaría siendo sorteado en la medida que no se libró a su suerte o capacidad fiscal a los órganos o niveles a los que se hubiera transferido la gestión de las escuelas. En la mayoría de los casos se remesan recursos en función de la cantidad de alumnos o de la oferta educativa existente (docentes y establecimientos). En otros, se aprovechó la holgura fiscal y el incremento en los recursos derivado del régimen de participación de impuestos entre los niveles de gobierno para llevar adelante la descentralización sin mayores inconvenientes financieros. Esto no significa, sin embargo, que la magnitud de recursos se considere satisfactoria.

En general, las formas de transferencias intergubernamentales no han promovido procesos de eficiencia en el uso de los recursos destinados a las escuelas estatales. En teoría, el nivel de gobierno que tiene a su cargo la gestión debería ser cuidadoso en la administración de esos recursos, ya que la ineficiencia derivaría en una insuficiencia de dinero para afrontar algunos gastos del servicio educativo.

En el recuadro 1 se reseñan las diferentes formas que asumió la distribución de los ingresos fiscales entre los Estados centrales y los gobiernos subnacionales en cinco países.

La asignación de recursos a las escuelas

1. Asignación de recursos por el lado de la oferta

Este es el modelo dominante en la región: 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, indicando el límite máximo de personal docente y directivo que pueden incorporar los establecimientos para una cantidad dada de alumnos. Sin embargo, en no pocos casos, la dotación de recursos humanos de las escuelas no se ajusta a esas normas. A veces los promedios de alumnos por docente o por clase son mayores a los pautados por los criterios vigentes o deseables pedagógicamente; y otras veces la nómina docente es superior a la determinada, lo que implica un problema en la asignación eficiente de los recursos. Este hecho, entre otros, suscita buena parte de las controversias entre los administradores gubernamentales.

2. Asignación de 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 a las escuelas en orden a hacerlos más eficientes y capaces de rendir cuentas a la sociedad.

En este marco, surgieron algunas propuestas 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: por ejemplo, lo que se requiere en las escuelas es la cooperación y no la competencia por un premio, mientras que

la productividad en la clase no es fruto sólo de la contribución individual de un docente, sino de un grupo de ellos.

Con más fuerza que estos intentos de aplicación de contratos de incentivos, apareció el concepto de los “cuasi mercados”: arreglos institucionales intermedios que combinan el financiamiento estatal –y los controles burocráticos que necesariamente lo acompañan– con los enfoques que promueven la competencia entre escuelas.

Expertos han argumentado que no es posible concluir qué sistema es mejor –si uno orientado al Estado o uno hacia el mercado– y que la discusión sobre las experiencias existentes debería centrarse en las implicancias de las distintas propuestas en cuatro dimensiones: eficiencia, equidad, libertad de elección y cohesión social.

Entre la centralización estatal y la mercantilización de los sistemas educativos existe una amplia gama de acciones posibles de ser probadas. Parecería que ninguno de esos extremos conduce a la resolución de los problemas pendientes en el sector. Precisamente, las críticas y sus respuestas son las que, paulatinamente, van orientando las propuestas híbridas de cursos de acción.

En América Latina son dos los países cuyas formas de asignación de recursos a las escuelas se sustentan en los principios de financiamiento en función de la demanda: Chile y Nicaragua (ver recuadro 2).

Comentarios finales

1. La mayoría de los países comparte el intento de automatizar la distribución de los recursos nacionales para la educación. Cabe resaltar aquí la importancia de introducir reglas del juego conocidas y transparentes. Esta deseable predictibilidad tiene, como contrapartida, el hecho de que se continúa vinculando la evolución de los recursos sectoriales a las principales variables macroeconómicas. Al parecer, el cambio 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.
2. Más allá de los nuevos ordenamientos, la existencia de asignaciones adicionales a esas transferencias para financiar acciones de política educativa serían un indicio de: a) la

Recuadro 1

Distribución de los ingresos educativos entre distintos niveles de gobiernos: cinco experiencias

ARGENTINA

Este fue el único país de la región donde el gobierno central transfirió a las provincias sus escuelas primarias (1978) y sus escuelas secundarias (entre 1992 y 1993) sin los correspondientes recursos financieros. Las provincias tuvieron que asumir con sus propios ingresos el sostenimiento del servicio educativo no universitario, lo que se hizo aprovechando la holgura fiscal por la que atravesaba el país en esos momentos. La educación es financiada con recursos de las provincias, provenientes de los impuestos recaudados en su territorio y con la coparticipación de impuestos entre el Estado Nacional y las provincias.

La nueva Ley de Financiamiento Educativo (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 estrategia de financiamiento es el incremento de la recaudación impositiva, que descansa esencialmente en el crecimiento de la disponibilidad de recursos que se proyecta para los próximos años. La distribución a las provincias del incremento de los recursos para la educación básica considerará la cantidad de alumnos, los recursos fiscales per cápita de cada provincia y la relación entre el gasto educativo y el gasto público total en cada provincia. Este es un aspecto novedoso, ya que se vinculan aspectos meritocráticos, equitativos y devolutivos.

BOLIVIA

Este país inició hace una década un proceso de descentralización hacia sus municipios. Entre los efectos de la Ley de Participación Popular de 1994, se asignó a los gobiernos municipales la propiedad sobre la infraestructura y equipamiento de las escuelas, quedando a su cargo la administración de esos bienes (financiando sus gastos corrientes) y la responsabilidad de construir nuevos establecimientos. La norma, sin embargo, no especificaba la magnitud que debía gastarse en el sector educativo. Por su parte, la ley que creó el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (2005) contempla que parte de esos ingresos se destinen a educación, y su asignación a los municipios considera cierto control *ex ante* y *ex post*.

Aun cuando se encuentran claramente detalladas las funciones que les corresponde a los distintos niveles de gobierno, faltan aún mecanismos de coordinación. Por ejemplo, un municipio podría construir una escuela, pero el sostenimiento de la nómina salarial de sus eventuales docentes a cargo del gobierno central podría no estar disponible. O podría ocurrir que las autoridades centrales quieran expandir la cobertura, pero el municipio no ha presupuestado las acciones para dar cabida a esos nuevos alumnos.

Si bien el gobierno central delegó algunas responsabilidades, la mayor parte de las definiciones, y del gasto, siguen en sus manos.

BRASIL

La distribución de recursos para la educación parte del mandato constitucional que dispone que el 25% de los impuestos y transferencias a los Estados y municipios se destine a educación:

-El 60% de esos fondos son asignados a la enseñanza fundamental (1º a 8º grado) a través del Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y Valorización del Magisterio (FUNDEF), redistribuidos en proporción a la cantidad de alumnos entre los distintos Estados, con consideración del año de estudio y si se trata de escuelas de educación especial. El 60% del FUNDEF se destina al pago de los salarios docentes y el uso del resto de los recursos está taxativamente estipulado.

-El 40% restante puede utilizarse para los otros niveles educativos y enseñanza preescolar.

La gran innovación del FUNDEF ha sido la de establecer una estructura de financiamiento garantizada con objetivos específicos. Se reconoce 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 en muchos casos. No obstante, continuarían existiendo disparidades regionales y estatales significativas en función de la riqueza y la capacidad de adicionar recursos.

COLOMBIA

Desde 2001 existe el Sistema General de Participaciones entre municipios de los recursos nacionales para la educación no universitaria, que busca ordenar la superposición de responsabilidades y funciones entre los distintos niveles de gobierno. Los distritos y municipios dirigen, planifican y prestan el servicio educativo preescolar, básico y medio. El Sistema General de Participaciones establece que el 58,5% de las transferencias a los departamentos, distritos y municipios se destinen necesariamente a educación. Su uso principal es el pago de salarios. Para determinar la distribución entre municipios, se considera la cantidad de alumnos reportada el año anterior según sea urbana o rural y por nivel educativo. También hay una asignación de recursos con criterios de equidad, calculada según la matrícula ponderada por el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas.

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. El hecho de que las unidades territoriales que pueden hacerlo no deban asignar recursos de contrapartida al financiamiento nacional, constituye una limitación a una participación efectiva de esos gobiernos. Análisis preliminares de la reforma ponderan el diseño de la descentralización colombiana en el sentido de que en su definición estarían primando criterios sectoriales y no meramente territoriales, pero señalan que la autonomía todavía es relativa y que las principales definiciones del gasto siguen siendo centralizadas.

MÉXICO

Este país inició en 1992 un proceso de descentralización de sus escuelas, pero los recursos que se transfieren a las entidades estatales para el sector se siguen administrando y regulando desde el Estado Central, que destina recursos principalmente a través de la Secretaría de Educación Pública (SEP), por medio de tres "ramos administrativos": el Ramo 11, gasto que realiza en forma directa la propia SEP en los estados a través de sus programas para mejorar la calidad y equidad; el Ramo 25, con recursos para sostener los servicios educativos del Distrito Federal, administrados por la SEP; y el Ramo 33, que integra diversos fondos para servicios sociales, entre ellos tres de educación (uno para el sostenimiento de las escuelas transferidas con la descentralización; otro para alimentación escolar y construcción y equipamiento de escuelas; y otro para la educación tecnológica y de adultos). El componente educativo del Ramo 33 es calculado anualmente a partir de la cantidad de escuelas, la dotación de personal y los importes transferidos en el año anterior. También hay otros fondos y ramos federales de los cuales se pueden destinar recursos a educación, además de los recursos que destinan los propios estados al sector.

Algunos autores estiman que la distribución del gasto territorialmente no sigue patrones de eficiencia y equidad, y que las pautas actuales de distribución de recursos 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 de la diferente capacidad de gestión de los ejecutivos estatales.

FORMAS & REFORMAS DE LA EDUCACION

- 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.; b) 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 suelen estar acompañadas de recentralizaciones de algún tipo).
3. Salvo un caso, el vínculo entre los diferentes niveles de gobierno no ha incluido medidas que impriman una mayor eficiencia al gasto, como si se esperara que esto ocurra en forma automática. La experiencia estaría indicando que no es mucho lo que se puede alentar por esa vía y, aquí, es indiferente si el gobierno de la educación es centralizado o descentralizado. Por un lado, no son pocos los aparatos estatales donde la capacidad de gestión y control está debilitada y, por otro, prácticamente no existen sistemas de información que vinculen el gasto educativo con lo que realmente sucede en las escuelas.
 4. Relacionado con lo anterior, 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 proyección del presupuesto futuro sobre la base del anterior –salvo contingencias críticas– es la norma que, hasta ahora, no se ha podido eludir.
 5. Sólo dos países han incursionado en el modo de asignar recursos a las escuelas considerando mecanismos de mercado. 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, en otros no lo es. 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. ©

Recuadro 2

Sistemas educativos con financiamiento en función de la demanda

CHILE

La reforma de inicios de los 80 descentralizó el sistema educativo chileno y permitió gran presencia privada en la gestión de los establecimientos educativos. La estructura quedó conformada por escuelas públicas (transferidas a los municipios), escuelas privadas subvencionadas por el Estado, y escuelas privadas o particulares que no reciben aporte estatal. Las escuelas municipales y privadas subvencionadas se hacen cargo de la administración, contratación y perfeccionamiento de los docentes y mantenimiento de la infraestructura. El Ministerio, por su parte, mantuvo la responsabilidad sobre el financiamiento básico de las escuelas (mediante una subvención fija por cada alumno que asiste a los establecimientos), la definición curricular, la evaluación del rendimiento académico, la distribución de los textos y la supervisión y control del cumplimiento de las normas. Si las escuelas no logran atraer y mantener estudiantes, pueden verse forzadas a cerrar por las pérdidas. Si hay superávit, no queda en la escuela. Si hay pérdidas, en teoría las asume la municipalidad. Por eso, en definitiva, no se verificó la competencia que se buscaba.

Con la introducción de mecanismos de mercado, el sistema fue eficaz para expandir al sector privado. 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 para mejorar la gestión de las estatales, son algunos de los motivos que estarían impidiendo el funcionamiento esperado.

NICARAGUA

El programa de escuelas autónomas, iniciado en 1993, dispone que para el año 2006 todas las escuelas nicaragüenses deberán funcionar bajo esa modalidad. Se basa en tres ejes:

- La autonomía de la administración escolar, a través de los consejos escolares integrados por padres, docentes, directores y otros miembros de la comunidad educativa. Los consejos reciben el dinero del Estado para hacer frente a los pagos de funcionamiento y de la contratación de los docentes.
- La participación de los padres en la elección de los directores de las escuelas.
- Financiamiento a través de un sistema que calcula los ingresos de las escuelas en función de la cantidad de alumnos, el nivel educativo y la localización geográfica del establecimiento (Índice de Equidad). A partir de allí, se determina un gasto por alumno al que se le adiciona una suma para cubrir los gastos de funcionamiento.

El esquema de asignación de recursos a las escuelas es sencillo, pero aún se ha investigado poco sobre el impacto que ha tenido en el financiamiento la introducción de un mecanismo de capitación. 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).