



Proyecto financiado por la Unión Europea

Programa EUROsocial - ESTUDIO - Programa EUROsocial - ESTUDIO - Programa EUROsocial - ESTUDIO



Organismo del Ministerio de Educación de Francia



# POLÍTICAS DE FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN QUE FAVORECEN LA COHESIÓN SOCIAL



# **Políticas de financiación de la educación que favorecen la cohesión social**

*Coordinado por*

Juan Pablo Jiménez, CEPAL  
Alejandro Morduchowicz, IPE/UNESCO Buenos Aires  
Alfredo Astorga, OREALC/UNESCO Santiago

Políticas de financiación de la Educación que favorecen la cohesión social.  
© CIEP – ADETEF, 2009

ISBN: 978-2-85420-578-7

La presente publicación ha sido realizada por expertos e investigadores de la CEPAL, IIPe-UNESCO (Buenos Aires) y OREALC-UNESCO (Santiago de Chile), coordinada por el Centro Internacional de Estudios Pedagógicos (CIEP) y la Agencia de Cooperación Técnica Internacional de los ministerios de Economía y Hacienda de Francia (ADETEF) y financiada por la Comisión Europea dentro del marco del programa EUROsociAL.

El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de sus autores y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea, del CIEP, de ADETEF, de la CEPAL, del IIPe-UNESCO y de la OREALC-UNESCO.

# ÍNDICE GENERAL

Prólogo	5
I. Introducción	7
II. Fuentes de financiamiento educativo	11
III. Asignación de recursos y cohesión social en Argentina, Chile y Costa Rica	43
IV. Análisis de los programas y estrategias en la óptica de reducción de la inequidad: Argentina, Chile y Costa Rica	87
V. Conclusiones	125
VI. Bibliografía	129

# PRÓLOGO

Este estudio se inscribe en el marco de EUROsociAL, un programa de iniciativa europea (Comisión Europea) cuyo objetivo general es aumentar el grado de cohesión social en América Latina, por medio de intercambios de experiencias y conocimientos entre Administraciones Públicas Europeas y Latinoamericanas, en los sectores de justicia, educación, salud, fiscalidad y empleo.

Más allá de los enfoques sectoriales, abordar el tema de la cohesión social requiere disponer de enfoques más globales e intersectoriales, en particular en torno a las políticas de financiamiento de la educación.

En América Latina, las políticas educativas enfrentan problemas de financiación y de manera recurrente, se observa una brecha entre los enfoques manejados por los responsables del diseño de dichas políticas y aquellos que tienen a su cargo la asignación de los recursos. El diálogo a menudo frágil entre las autoridades educativas y de hacienda ha llevado a que muchas iniciativas procedentes del sector educativo no hayan beneficiado de la sostenibilidad suficiente en términos de sus requerimientos de financiamiento.

Por otro lado, el estudio enfatiza la importancia de introducir consideraciones relativas a la asignación eficiente de los recursos disponibles (incluyendo cuestiones de participación y de control), y a cuestiones de equidad, tanto en el financiamiento como en la asignación y ejecución de esas políticas.

Salvo casos excepcionales de reformas en la asignación de recursos a las escuelas, las experiencias y los cambios acaecidos en los países de América Latina en los últimos años, no se encuentran suficientemente documentados y no permiten comparaciones o ser integrados.

Por esta razón, el CIEP<sup>1</sup>, líder del consorcio Educación, y ADETEF<sup>2</sup>, que ejerce la dirección adjunta del consorcio Fiscalidad, decidieron llevar a cabo este estudio. Su realización fue confiada a un conjunto de expertos, bajo la coordinación del IIPE/ UNESCO de Buenos Aires, la CEPAL y la OREALC.

El análisis integral de los sistemas de financiamiento de la educación en algunos países de la región de América Latina, a saber Argentina, Chile y Costa Rica, se centró en tres puntos:

- 
1. Centro Internacional de Estudios Pedagógicos, organismo del Ministerio de Educación de Francia.
  2. Agencia de Cooperación Técnica Internacional de los ministerios de Economía y Hacienda de Francia.

– El financiamiento público de la educación, analizando los recursos propios, las transferencias intergubernamentales, los recursos no tributarios y el endeudamiento del financiamiento público así como las modalidades del financiamiento privado.

– La asignación sectorial de los recursos, a partir del diseño de los mecanismos de asignación, los determinantes del gasto sectorial y su contribución a la eficiencia, equidad y cohesión social.

– Las prácticas emblemáticas sobre asignación de recursos que superan el carácter plano, homogéneo y de “subsidio de excepción”, que se orientan hacia la atención de las poblaciones, considerando la diversidad como signo estructural, y generan, por tanto, demandas y respuestas diferenciadas.

Si bien la región no es uniforme y las diferencias pueden ser, según los casos, significativas, el objetivo principal de este estudio es consignarlas, analizando la situación de los siguientes países: Argentina, Chile y Costa Rica cuya diferente organización del Estado tiene repercusiones sobre la asignación presupuestal.

Se espera de este trabajo que permita, en un marco comparado, contribuir a la reflexión de los países de la región sobre las diferentes estrategias que pueden permitir mejorar la eficiencia y equidad del financiamiento, así como la asignación de recursos en los sistemas educativos nacionales.

Se busca igualmente favorecer el diálogo entre los sectores de la Educación y de las Finanzas Públicas, objetivo principal del trabajo efectuado entre el CIEP y ADETEF en el marco del programa EUROsociAL. Así, con este trabajo intersectorial se pretende fomentar el acercamiento de las dos culturas facilitando la identificación de aquellos elementos e intereses comunes que favorecen la emergencia de problemáticas y modalidades de organización compartidas a corto, mediano y largo plazo.

CIEP y ADETEF

# I. INTRODUCCIÓN

La problemática de las *políticas de financiamiento de la educación que favorecen la cohesión social* ha derivado en numerosos desencantos. En América Latina, la discusión sobre el financiamiento educativo a menudo ha estado signada por la distancia entre la conducción educativa y la fiscal.

Así, mientras en muchos casos predominó la segunda perspectiva en la definición de las reformas sectoriales, subestimando su impacto en los resultados de la política educativa, muchas iniciativas que se generaron desde el sector educación experimentaron dificultades para sostenerse en el tiempo debido a la escasez de recursos por restricciones fiscales.

Ello señala la necesidad de generar debates que involucren a múltiples actores y permitan articular en una visión integral las diferentes posiciones que influyen en el diseño e implementación de las políticas educativas.

La discusión debería encarar diversas cuestiones. En principio, la polémica sobre el financiamiento no puede separarse de las decisiones de gasto que se pretende encarar. Asimismo, es imprescindible introducir consideraciones relativas, por un lado, a la asignación eficiente de los recursos disponibles, que incluyen la problemática de la participación y el control, y por el otro, a la necesaria equidad tanto en el financiamiento como en la asignación.

En la medida en que la estructura del financiamiento del sistema educativo está estrechamente relacionada con la organización de cada Estado, el debate debería contemplar también la existencia de una serie de rangos institucionales. Por ello resulta indispensable considerar el tipo de organización política –federal o unitaria– así como el grado de descentralización del gasto educativo, para detectar y analizar los mecanismos de provisión y financiamiento del servicio para cada uno de los niveles involucrados.

Al nivel regional, las significativas asimetrías productivas repercuten en la capacidad financiera de los gobiernos locales. En consecuencia, una segunda cuestión es conocer los mecanismos existentes para cubrir las posibles brechas entre sus erogaciones y los recursos que ellos mismos recaudan.

En ese marco, el presente estudio se propone analizar el financiamiento del sector en Argentina, Chile y Costa Rica a fin de identificar los condicionantes y limitaciones

fiscales, institucionales y políticos que inciden en el diseño e implementación de las políticas educativas.

El documento se estructura en tres partes, y se ha preferido que cada una de ellas sea autocontenida, aun a riesgo de incurrir en repeticiones.

La primera, elaborada por CEPAL, aborda el financiamiento público de la educación, enfatiza su relación con la configuración institucional de los países, y presenta una clasificación que describe las características relacionadas con los recursos tributarios propios, las transferencias entre niveles de gobierno, los recursos no tributarios y el endeudamiento; para concluir con el financiamiento privado de la educación, tanto desde la perspectiva del cofinanciamiento como del gasto privado destinado al pago de servicios específicos.

El segundo capítulo, a cargo del IPE, se enfoca en la asignación de recursos, a través del estudio de los presupuestos educativos y su relación con el gasto público total, el producto bruto, la distribución económica y entre niveles, y las fórmulas de asignación de recursos a las escuelas, esto es, cómo se determinan y llegan los recursos a nivel escolar. Además de la información cuantitativa, estudia los determinantes del gasto sectorial y su contribución, a partir del diseño de los mecanismos de asignación, a la eficiencia, equidad y cohesión social.

Por último, OREALC analiza los mecanismos de provisión de educación para reducir desigualdades en los países seleccionados, mediante la sistematización de prácticas emblemáticas sobre asignación que superen el carácter plano, homogéneo y de “subsidio de excepción”, y se orienten por la atención a las poblaciones, lo que supone demandas y respuestas diferenciadas, si se considera la diversidad como signo estructural.

La articulación de las tres investigaciones permite un análisis integral de los sistemas de financiamiento y gasto sectorial, con vistas al mejoramiento y sustentabilidad de las políticas educativas, y aporta elementos para extrapolar a otros países de la región las fortalezas, debilidades y desafíos que han sido detectados. Así, los estudios detectan esfuerzos crecientes para incrementar los recursos destinados al sector educativo y para enfrentar las situaciones de inequidad y exclusión que de diversas formas se expresan en ellos. Sin embargo, también coinciden en que los montos asignados continúan siendo insuficientes y existen importantes dificultades para incrementarlos.

En los tres países se evidencian esfuerzos técnicos, financieros y políticos para enfrentar las situaciones de inequidad y exclusión que afectan a sus sistemas educativos. Sin embargo, se observa una brecha entre el diseño, la intencionalidad y la implementación efectiva de las políticas en el conjunto de los programas y proyectos seleccionados. Estos problemas de gestión están asociados a los tipos de liderazgos en los programas o en la dirección de la política educativa, al manejo de las alianzas y acuerdos con sectores más amplios de la sociedad, a la disponibilidad de recursos humanos calificados para la gestión tanto como para la provisión de los servicios, a las falencias en definir estrategias más costo-eficientes y a estandarizar procesos de gestión. Asimismo, a la luz de las observaciones, los tiempos políticos y administrativos de los programas influyen en la gestión y los hacen vulnerables ante cambios en la conducción política.

En una referencia al título que impulsa el estudio, “políticas de financiamiento de la educación que favorecen la cohesión social” se enfatiza finalmente un par de elementos.

Uno, la pertinencia de mirar desde el ángulo de las políticas de financiamiento de la educación al tema de la cohesión social. Sin duda, se trata de uno de muchos ingredientes de un ideario global, pero asumirlo con nuevas visiones y desafíos, constituye un aporte sugerente. La conquista de cohesión social no puede prescindir de respuestas en el campo explorado por el estudio.

Y dos, la comprobación del limitado impacto logrado por los esfuerzos en esta línea y la persistencia de segmentación y discriminaciones, señales inequívocas de polarización. Los desencantos identificados demandan políticas consecuentes y articuladas a otros sectores y al modelo global de desarrollo. La educación –incluso con más y mejor asignación de recursos- no alcanza sin alianzas estratégicas para lograr efectos en un horizonte de cohesión social.

## II. FUENTES DE FINANCIAMIENTO EDUCATIVO<sup>3</sup>

### Temario

- I. Aspectos generales del financiamiento educativo en América Latina
  - I.1. Recursos tributarios propios
  - I.2. Transferencias entre niveles de gobierno
  - I.3. Recursos no tributarios
  - I.4. Endeudamiento
  - I.5. Financiamiento privado de la educación
    - I.5.1. Cofinanciamiento de la educación pública
    - I.5.2. Gasto privado directo para alumnos en escuelas públicas
2. El financiamiento educativo en Argentina, Chile y Costa Rica
  - 2.1. El caso de Argentina
  - 2.2. El caso de Chile
  - 2.3. El caso de Costa Rica

---

3. Este capítulo fue preparado por Javier Curcio (Consultor), Oscar Cetrángolo (Oficina CEPAL Buenos Aires) y Juan Pablo Jiménez (División de Desarrollo Económico – CEPAL) con la asistencia de Andrea Podestá (División de Desarrollo Económico – CEPAL).

## **I. Aspectos generales del financiamiento educativo en América Latina**

Para abordar el tema específico del financiamiento de la educación, en primer lugar es necesario reconocer la existencia de una serie de rangos institucionales, no exclusivos del sector educativo, pero indispensables para entender las preguntas a plantearse a continuación. La estructura del financiamiento del sistema educativo se encuentra totalmente relacionada con la organización institucional de cada país. En América Latina conviven países de organización federal con muchos unitarios, con distinto grado de descentralización. En este informe los casos bajo estudio son altamente representativos de esta heterogeneidad, ya que mientras Argentina es un país federal y altamente descentralizado, en el caso de Chile y Costa Rica se trata de dos países constitucionalmente unitarios pero con importantes diferencias en la organización de la provisión de sus servicios públicos. Por ello resulta indispensable considerar el tipo de organización institucional de cada país, así como el grado de descentralización alcanzado en el gasto educativo para cada uno de los niveles estudiados con el objeto de conocer y analizar los mecanismos de provisión y financiamiento de los sistemas educativos de la región.

Habida cuenta de las asimetrías existentes entre las erogaciones y los recursos propios de las jurisdicciones subnacionales que en su nivel también observa una alta heterogeneidad en los países de la región, una segunda cuestión a considerar es conocer los mecanismos instalados en cada uno de los países para cubrir ese desbalance. En ese contexto el presente capítulo busca analizar el financiamiento educativo en América Latina, enfatizado la exploración sobre los casos de Argentina, Chile y Costa Rica a fin de identificar las limitaciones y condicionantes fiscales, institucionales y políticos que inciden en el diseño e implementación de las políticas educativas.

Como aclaración previa es importante discriminar el tipo de provisión de los servicios educativos de las diferentes modalidades de financiamiento. La provisión puede ser organizada a través de instituciones de gestión estatal, habitualmente llamadas públicas, o de gestión privada, que constituyen la denominada educación privada. Por su parte, los recursos que se destinan a financiar esa función pueden provenir del sector público o del sector privado independientemente de la forma de provisión de los servicios.

Dentro de los recursos públicos se encuentran aquellos destinados a la provisión pública de educación, las transferencias realizadas por el Estado a las instituciones de enseñanza privada (subsidios a la educación de gestión privada) y las erogaciones dirigidas a las familias u hogares, a través de becas y transferencias en especie que realizan algunos programas educativos como provisión de textos escolares, kits de útiles,

etc. Por su parte, los recursos provenientes del sector privado incluyen aquellos dirigidos a solventar los gastos que efectúan las familias en concepto de aranceles (volcados a instituciones educativas de gestión privada) y los aportes a instituciones cooperadoras (en el caso de instituciones educativas públicas). Además los hogares realizan otros gastos que exceden a las instituciones educativas pero corresponden al sector, tales como los gastos de transporte, la compra de libros, materiales y uniformes escolares, la contratación de clases particulares de apoyo escolar u otras actividades educativas complementarias, etc. Estas últimas erogaciones, usualmente llamadas gastos indirectos en educación, pueden representar una proporción relevante del total de recursos destinados al sector y suelen tener un impacto significativo en el rendimiento de los alumnos.

Entre las modalidades de financiamiento es posible diferenciar los recursos que se destinan al sector educación a través de la oferta de aquellos que se orientan a la demanda, por medio de los alumnos y sus familias. En la región de América Latina los modelos dominantes son aquellos en los que los recursos son asignados a través de la oferta, en forma directa por medio de las administraciones educativas en función de parámetros físicos, organizacionales y/o pedagógicos de cada escuela<sup>4</sup>. De todas formas, es necesario tener en cuenta algunos procesos de reforma, como la implementada en Chile, que incorporaron algún tipo de financiamiento a la demanda. En estos casos, el impacto de la reforma sobre la calidad y eficiencia dependerá del funcionamiento del propio mercado y del tipo de regulación que se fije. En materia de equidad, por su parte, este tipo de mecanismo demanda un diseño mucho más cuidadoso y sofisticado de instrumentos para no afectar negativamente al sistema educativo. Ciertamente, esas transferencias son un caso límite y especial de un rubro habitual en los presupuestos educativos que se refiere a los subsidios y transferencias desde los presupuestos públicos hacia la educación privada. Estas pueden obedecer a diferentes tipos de argumentación entre las que se cuentan la asistencia a una oferta que complementa y reduce los costos de la pública, y la subvención a algún tipo de culto.

Respecto de las fuentes de recursos públicos, los fondos destinados al sector educativo provendrán del presupuesto del gobierno central (o nacional), de los gobiernos intermedios (provincias o estados, si existieran) o de los gobiernos locales o municipales. Como rasgo distintivo de la región, debe enfatizarse los serios problemas que tienen los sectores públicos para financiar sus distintas actividades. Como se observa en el Gráfico 1, esta restricción no es nueva y ha estado presente a lo largo de la historia en casi todos los países de la región, afectando a todas las actividades que llevan adelante nuestros gobiernos, entre ellas la función educación.

Por su parte, si se compara la situación de América Latina con otras regiones se obtiene que, en términos agregados, la carga tributaria es muy baja con una baja participación de los impuestos a la renta personal y al patrimonio, y presenta una importante dependencia de los impuestos indirectos que recaen en mayor proporción

---

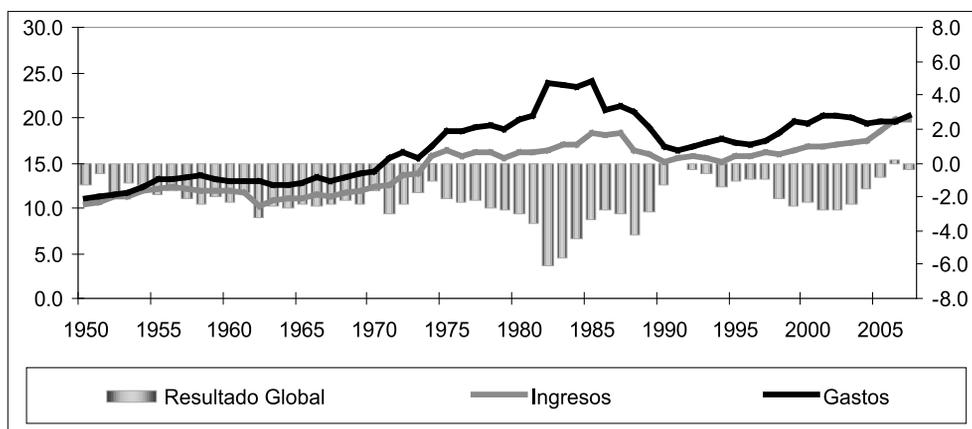
4. Para más detalles véase el capítulo V “La asignación de Recursos a las Escuelas” en Morduchowicz Alejandro (2005).

sobre los estratos sociales de la población más desfavorecidos. Estas tres características debilitan la capacidad del sistema tributario de afectar en forma progresiva la distribución del ingreso. Como puede observarse en el Gráfico 2, la presión tributaria promedio para América Latina representa 18,2 puntos del producto interno bruto de la región, de los cuales el 54% corresponde a tributación indirecta.

Gráfico 1

**América Latina y el Caribe: ingreso, gasto y resultado global del Gobierno Central**

En porcentajes del PIB, promedios simples

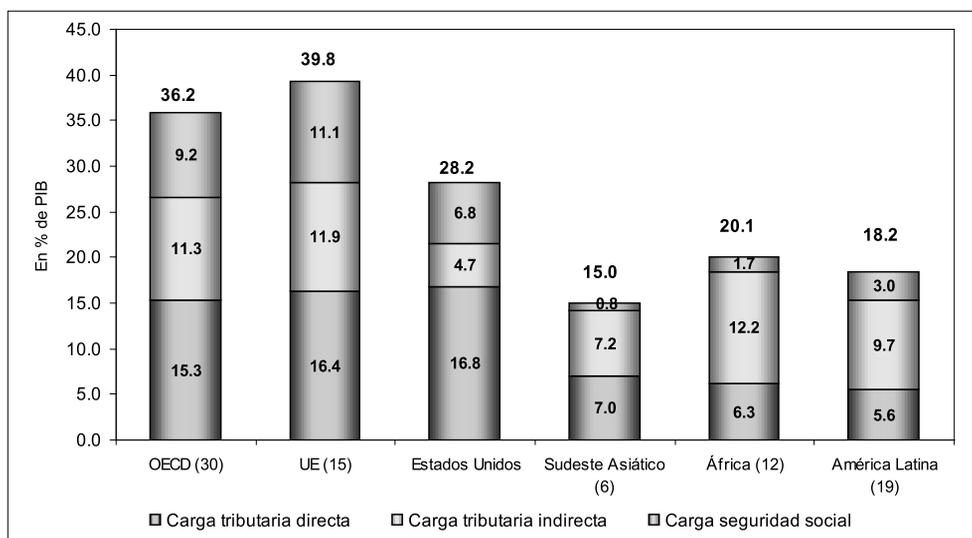


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

Gráfico 2

**Estructura Tributaria comparada entre regiones**

En porcentajes del producto interno bruto



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

En materia educativa durante los últimos años la región registró una importante cantidad de reformas que implicaron, entre otros, la descentralización del gasto del sector. En algunos casos, estuvieron motivadas por la necesidad de mejorar la eficiencia en el gasto, entendiendo que acercar la provisión a la población beneficiaria del servicio permitiría una mayor relación entre la oferta de educación y las necesidades de la población, con un menor costo. En otros casos, la idea predominante fue la de mejorar la legitimidad del sistema y, simultáneamente, apoyar a las democracias de la región. Más allá de la pertinencia de las reformas en relación con esas motivaciones, en términos generales los sistemas educativos presentan deficiencias en materia de equidad que requieren la presencia de los gobiernos centrales a través de la provisión de financiamiento compensatorio que atienda a las diferentes capacidades de autofinanciación de los niveles de gobierno.

Para analizar la disponibilidad de los recursos financieros invertidos en el sector educativo en los países seleccionados, resulta interesante contemplar la siguiente clasificación sobre las fuentes de financiamiento que fue elaborada teniendo en cuenta la propuesta definida por el Consorcio Latinoamericano para la Evaluación de Sistemas Educativos<sup>5</sup> para analizar el financiamiento educativo en los diferentes casos regionales.

### ***1.1. Recursos tributarios propios***

La principal fuente de financiamiento de los diferentes gobiernos está constituida por los recursos tributarios propios de cada nivel. En los distintos países de la región, la recaudación tributaria está mayormente concentrada en los niveles centrales de gobierno (Gráfico 3). Ello sucede no solo por definición constitucional de las potestades a cargo de cada nivel sino también por las ventajas derivadas de la administración centralizada de las modalidades más modernas y difundidas de tributación sobre los consumos, comercio exterior, rentas y nómina.

Lo anterior ha cobrado mayor significación a partir de la introducción y desarrollo de tributación sobre las rentas de las empresas y personas físicas, el desarrollo de la seguridad social centralizada financiada con impuestos sobre la nómina salarial y, en especial desde fines de los sesenta, el desarrollo del IVA como mejor solución a la tributación sobre los consumos. Por el lado de los gobiernos subnacionales (intermedios y locales) los tributos que recaudan son fundamentalmente algunos impuestos a los patrimonios (predial y automotor) y en aquellos países más descentralizados algunos impuestos al consumo, fundamentalmente a nivel de sus gobiernos intermedios (Cuadro 1).

Por supuesto que la importancia de los recursos con los que cuentan los gobiernos subnacionales es muy diferente entre países como se observa en el Gráfico 4. Mientras que los gobiernos provinciales en Argentina cuentan con recursos alrededor del 4% del PIB, en caso de Chile los ingresos municipales han variado alrededor del 1,5-1,2%; en Costa Rica los mismos se ubican en torno al 0,5% del PIB.

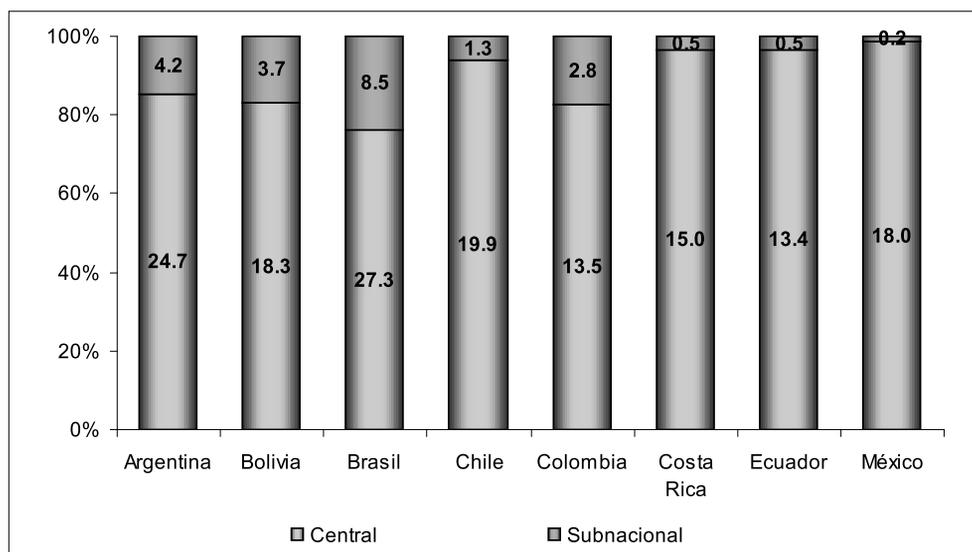
---

5. Para más detalles véase CLESE (2005).

Gráfico 3

**Estructura de la recaudación tributaria por nivel de gobierno**

En porcentajes del total y en porcentajes del PIB



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

Nota: En Argentina los datos de gobiernos subnacionales corresponden a provincias, en Bolivia a gobiernos regionales, en Brasil a estados y municipios, en Chile a municipios, en Colombia a departamentos y municipios, en Costa Rica a gobiernos locales, en Ecuador a consejos provinciales y en México gobiernos estatales.

Cuadro 1

**Impuestos gobiernos subnacionales**

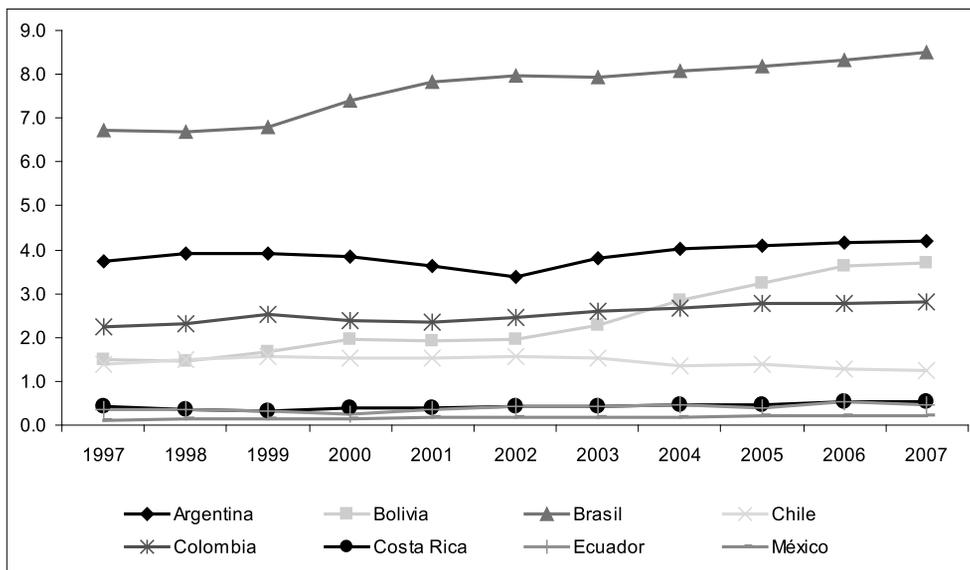
	Gobierno provincial	Gobierno municipal
Argentina	Impuestos sobre ingresos brutos, propiedades, automóviles, sellos	Tasas y contribuciones por servicios
Brasil	IVA cargado en el origen, porcentaje fijo del impuesto sobre la renta e impuestos sobre el consumo del gobierno central	Impuestos sobre la propiedad y servicios
Colombia	Impuestos a la cerveza, el tabaco, los licores y la gasolina	Impuesto sobre las propiedades, el impuesto de industria y comercio, sobretasa a la gasolina
Ecuador	Alcabalas, contribuciones de mejoras	Impuestos sobre los predios (urbanos, rurales), alcabalas, activos
México	Impuestos menores sobre la nómina y vehículos	Impuesto sobre las propiedades, patentes de giro
Perú	Impuestos sobre la compra de vehículos y patentes de giro	Impuesto sobre las propiedades
Venezuela		Impuestos sobre la propiedad, impuestos sobre los vehículos

Fuente: Elaboración propia en base a legislación oficial.

Gráfico 4

**Ingresos Tributarios Propios de Gobiernos Subnacionales en países seleccionados de América Latina y el Caribe (1990-2007)**

En porcentajes del PIB



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

Existe, a su vez, la posibilidad de aumentar el financiamiento de la educación mediante recursos que, de manera indirecta, provienen de impuestos. Se trata de los denominados “gastos tributarios” que consisten en aquellos impuestos que el Estado deja de cobrar por establecerse algún tipo de desgravación impositiva cuando el contribuyente destina parte de sus ingresos a aportar recursos al sistema. Esto genera un incentivo a contribuir con más fondos a la educación, aunque con un costo fiscal que dependerá de la modalidad del incentivo y del efecto de estos esquemas sobre la administración tributaria. Si bien la metodología utilizada para cuantificar estos incentivos tributarios difiere entre cada país (tributos incluidos, cobertura, tipos de gastos tributarios, metodologías de estimación) haciendo que la comparación sea inadecuada, el siguiente Cuadro se incluye para dar una idea de la magnitud de los “gastos tributarios” dedicados a financiar educación que contabilizan algunos países seleccionados<sup>6</sup>.

Toda vez que el financiamiento del gasto público en educación esté basado en recursos tributarios de libre disponibilidad de cada uno de los gobiernos, entonces, las consideraciones sobre eficiencia, equidad y legitimidad deberán responder a la lógica general del propio sistema tributario. El impacto del financiamiento sobre la eficiencia está definido por la propia decisión de abordar el financiamiento público de la educación, considerando las ventajas de eficiencia de abordar la provisión pública de bienes públicos

6. Para más detalle sobre la magnitud y los problemas de cálculo de los “gastos tributarios” véase Jiménez y Podestá (2008).

Cuadro 2

**Gastos tributarios (GT) en educación en países latinoamericanos seleccionados**

Años 2005-2008

Año	País	GT en Educación	GT total	Participación relativa
		En porcentajes del PIB		
2007	Argentina	0,11	2,21	4,98%
2007	Brasil	0,12	2,29	5,08%
2007	Chile	0,27	4,04	6,75%
2005	Ecuador	0,43	4,60	9,28%
2006	Guatemala	0,41	8,00	5,14%
2007	México	0,17	5,92	2,87%
2008	Perú	0,21	2,05	10,28%

Fuente: elaboración propia sobre la base de información oficial.

Nota: En Argentina y México sólo se incluye el gasto tributario en IVA dado que no se dispone del valor correspondiente al impuesto a la renta. En el primer país se incluye GT en IVA de servicios educativos y libros, folletos e impresos y en el segundo, servicios de enseñanza exentos.

(cuando de ello se trate), meritorios o públicos impuros. En la medida que la provisión incorpore bienes privados financiados públicamente deberá tomarse en consideración los eventuales problemas de eficiencia.

En relación con la equidad en el financiamiento público tributario de libre disponibilidad, entonces, puede decirse que el impacto estará estrechamente vinculado con la incidencia del propio sistema tributario. Como se ha resaltado, a partir de diversos estudios realizados en varios países de la región, la existencia de sistemas tributarios regresivos parece ser la norma en América Latina, en claro contraste con lo que sucede en los países desarrollados<sup>7</sup>. No obstante resulta difícil evaluar la equidad del financiamiento con independencia de la incidencia de la provisión. Lo mismo puede afirmarse respecto de la legitimidad. Si bien puede decirse algo sobre la legitimidad de un determinado sistema tributario (incluida la capacidad de administración del propio sistema y el control de la evasión), lo más significativo se relaciona con el propio gasto que ese sistema financia.

Para el caso de los países seleccionados, según puede verse en el Cuadro 3 en los últimos años la presión tributaria se encuentra en aumento, generando una mayor disponibilidad de recursos públicos que pueden ser asignados a los diferentes sectores. Si bien este proceso se observa para toda la región de América Latina y el Caribe en su conjunto, los tres países bajo análisis presentan aumentos mayores al promedio regional.

7. Para más detalle acerca de la incidencia del sistema tributario sobre la distribución del ingreso véase Cetrángolo y Gómez Sabaini (2006).

Cuadro 3

**América Latina y el Caribe: Presión tributaria incluidas las contribuciones a la seguridad social**

En porcentajes del producto interno bruto

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 a/
América Latina y el Caribe (exc.Cuba)	15.2	15.2	15.5	15.4	15.6	16.1	16.8	17.4	18.2
América Latina y el Caribe (inc.Cuba)	15.9	15.8	16.0	16.0	16.2	16.5	17.4	18.0	18.6
Argentina b/	21.2	21.5	20.9	19.9	23.4	26.4	26.8	27.4	29.2
Bolivia b/	18.6	17.9	17.0	17.3	17.2	19.0	20.4	19.8	20.1
Brasil b/	29.0	30.4	31.3	31.9	31.5	32.2	33.4	34.2	35.6
Chile b/	18.3	18.9	19.4	19.3	18.6	18.2	19.5	19.5	21.3
Colombia c/	12.6	12.5	14.1	13.9	14.0	14.7	14.9	15.8	16.0
Costa Rica c/	11.9	12.2	13.2	13.2	13.3	13.3	13.6	14.0	15.2
Cuba c/	28.6	27.5	25.9	26.6	26.9	23.3	28.7	30.0	27.7
Ecuador c/	9.9	11.6	13.3	14.1	12.9	12.8	13.0	14.0	14.8
El Salvador c/	12.1	12.4	12.3	13.0	13.3	13.3	14.1	15.0	15.0
Guatemala c/	10.7	10.8	11.0	12.0	11.8	11.7	11.4	12.0	12.5
Haití c/	8.8	8.0	7.4	8.3	8.8	8.9	9.7	10.2	10.3
Honduras c/	15.3	14.3	16.6	15.4	15.5	15.5	15.7	16.4	17.7
México c/	11.7	11.1	11.7	12.0	11.5	10.3	10.0	9.8	11.7
Nicaragua c/	17.1	17.5	16.0	16.8	18.6	19.3	20.3	21.3	21.9
Panamá c/	15.6	15.2	14.5	14.0	14.6	14.4	14.3	15.7	16.5
Paraguay c/	11.8	12.0	12.0	11.2	11.3	12.9	13.0	13.1	12.9
Perú c/	14.5	14.1	14.3	13.8	14.5	14.7	15.2	16.6	17.2
República Dominicana c/	12.1	11.3	13.1	13.0	12.0	12.8	14.6	15.0	16.0
Uruguay c/	23.7	23.5	23.3	22.4	22.3	22.4	23.5	24.2	24.1
Venezuela (República Bolivariana de) c/	13.8	13.6	12.2	11.2	11.9	13.3	15.9	16.3	17.0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

a/ Cifras preliminares.

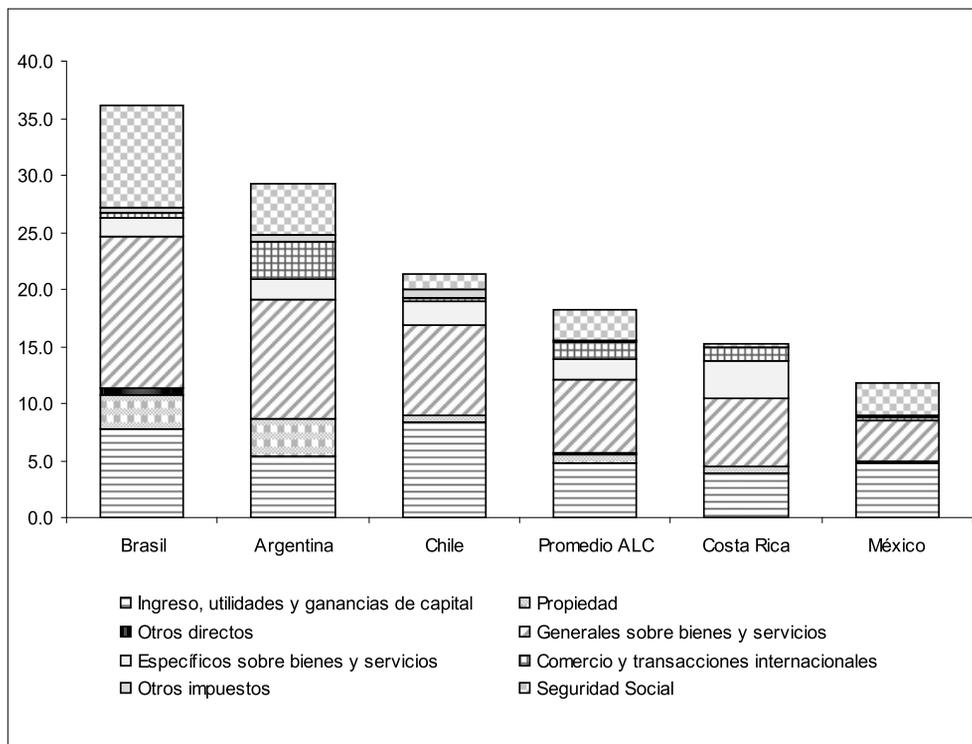
b/ Gobierno general.

c/ Gobierno central.

Gráfico 5

**Estructura de la Presión Tributaria en países seleccionados de América Latina y el Caribe\* (2007)**

En porcentajes del PIB



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

Nota: Para Argentina, Brasil y Chile la cobertura es Gobierno General y para Costa Rica y México es Gobierno Central.

Por su parte, puede destacarse que en la Argentina el aumento de la presión tributaria comenzó en el año 2003, como efecto combinado de la mejora en el nivel de actividad, los precios de los productos primarios y la vigencia de impuestos extraordinarios implementados para enfrentar la crisis de fines de los noventa, mientras que la mejora en el caso de Chile tiene una alta relación con el aumento de la recaudación de impuestos a la renta de sociedades.

Desde el punto de vista de la composición de los recursos tributarios (véase Gráfico 5) tal como se había anticipado existe una base extendida sobre la tributación indirecta. En particular para los tres casos bajo análisis se verifica una preponderancia de los recursos provenientes del impuesto sobre los valores agregados (IVA), seguidos en orden de importancia por los tributos sobre las rentas y la propiedad. Para el caso de Argentina se destaca la presencia de una proporción significativa correspondiente a los impuestos sobre el comercio internacional que son marginales en Chile. En Costa Rica, por su parte, se observa una baja relevancia de los recursos correspondientes a la Seguridad Social.

## 1.2. Transferencias entre niveles de gobierno

La combinación de sistemas tributarios concentrados en manos de los gobiernos centrales y la tendencia de una cada vez mayor descentralización del gasto público hacia los gobiernos subnacionales de los diferentes países determina diferentes grados de desbalance entre los niveles de gasto y recursos de cada nivel de gobierno. Ello marca la importancia de los sistemas de transferencias intergubernamentales destinadas a cubrir esos desbalances y a asegurar el financiamiento de los gobiernos subnacionales.

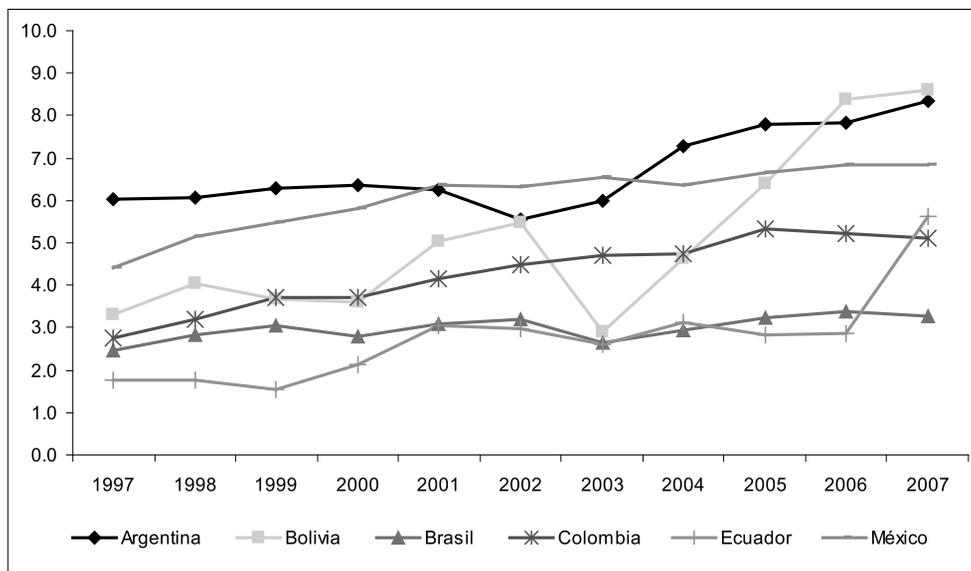
Por supuesto que cuanto más avanzado se encuentren los procesos de descentralización, mayores serán los desequilibrios verticales y los montos transferidos desde el gobierno central (Gráfico 6) junto con la necesidad de establecer mecanismos de coordinación y compensación de las políticas sectoriales.

América Latina presenta una gran diversidad de esquemas de transferencias entre niveles de gobierno. En el siguiente Cuadro, se presenta de manera sintética esa diversidad, ordenando setenta y siete de los sistemas que tienen los países de la región de acuerdo con cuatro criterios: origen de los fondos, mecanismo de transferencia, tipo de asignación y destino. En esta clasificación se observa que los sistemas tributarios de los gobiernos centrales son los principales proveedores de fondos para estas transferencias, replicando el carácter procíclico que tienen los sistemas tributarios latinoamericanos. En cambio, son pocos los sistemas que

Gráfico 6

### Transferencias a Gobiernos Subnacionales en países seleccionados de América Latina y el Caribe (1990-2007)

En porcentajes del PIB



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

transfieren de acuerdo con la evolución de los costos de los servicios a proveer. También llama la atención la gran cantidad de sistemas de transferencias con asignación específica, lo que marca la importancia de los gobiernos centrales en el financiamiento sectorial.

En la medida en que esas transferencias entre niveles de gobierno no estén condicionadas en su utilización al sector educativo en general o a alguna de sus funciones de manera específica, caben, en principio, las mismas consideraciones que las presentadas en relación con los recursos tributarios propios de cada jurisdicción. No obstante, para medir el impacto de esa modalidad de financiamiento sobre las diferentes dimensiones aquí contempladas resulta importante conocer los criterios que en cada país se utilizan para definir el reparto de fondos entre sus diferentes regiones.

De manera especial, interesa saber si se utiliza algún indicador que directa o indirectamente pueda estar relacionado con los costos del sistema educativo. En el primero de los casos, la cantidad de alumnos o población en edad escolar, los resultados de pruebas de evaluación o las tasas de alfabetización por región pueden ser algunos ejemplos usuales aunque de utilización muy poco frecuente. En cambio, es usual la utilización de indicadores generales (en general censales) que de manera indirecta tienen relación con los costos diferenciales de la provisión de servicios educativos, tal es el caso de la población o la densidad poblacional.

#### Cuadro 4

#### **Características de los sistemas de transferencias en América Latina**

(77 sistemas analizados)

	Número de sistemas
Origen de los fondos	
Porcentaje de impuestos nacionales	40
Monto fijo	3
Monto variable (por costo de servicio)	5
Partida presupuestaria	15
Otros	14
Mecanismo de transferencias	
Discrecional	29
Automático	48
Tipo de asignación	
Libre disponibilidad	38
Asignación sectorial	39
Destino	
Gobiernos intermedio	37
Gobiernos locales	44

Fuente: Jiménez, J. P. (2006).

Por otra parte, la situación es muy diferente cuando las transferencias tienen algún tipo de asignación prefijada al sistema educativo. Estas transferencias de tipo condicionadas tendrán, en principio, los efectos relativos al uso preasignado. En general esto ocurre cuando el gobierno que transfiere los fondos (central en relación a los subnacionales o intermedio en relación a los gobiernos locales) tiene un marcado interés en definir la utilización de los recursos en alguna de las funciones educativas que cumplen con alguna preferencia explícita de su propia política educativa. Esto puede darse tanto para gastos de capital como en determinados adicionales o componentes del pago de la nómina salarial docente, útiles, material bibliográfico u otro componente prioritario para los gobiernos centrales.

Adicionalmente debe mencionarse que en algunas oportunidades pueden existir partidas transferidas para financiar gastos no necesariamente educativo pero a cargo de las escuelas (por ejemplo, el vaso de leche o los comedores escolares para los alumnos provenientes de familias de menores ingresos). En estos casos, de fuerte impacto sobre la equidad del sistema, los efectos sobre la calidad tienen que ver con los propios objetivos de las transferencias así diseñadas.

De manera similar, se destaca la existencia de transferencias a las personas realizadas con independencia del presupuesto público educativo, pero con fuerte impacto sobre el resultado del sistema. Nos referimos a los programas que brindan recursos a las familias más pobres condicionadas a la asistencia efectiva de los niños a las escuelas. Estas iniciativas (al estilo del Programa Oportunidades en México, Plan Familias en Argentina o el Programa Chile Solidario) tienen un significativo impacto sobre el resultado del sistema, reduciendo el abandono.

En cambio, atendiendo a la más eficiente utilización de las transferencias condicionadas cuando se trata de funciones que debieran estar entre las preferencias compartidas por los diferentes niveles de gobierno, es posible introducir asignaciones de recursos en una magnitud que guarde alguna relación con los recursos que el propio nivel de gobierno receptor de transferencias asigne a esa misma función.

Finalmente, quedan los recursos tributarios que merced a algún instrumento normativo (ley u otro) tienen asignación específica a alguna función educativa. A lo expresado más arriba en relación con las transferencias condicionadas, en este caso debe observarse que el impacto sobre la equidad dependerá del tipo de tributo que es objeto de esa asignación. Por ejemplo, en la medida en que exista alguna asignación predeterminada de los recursos provenientes de impuestos sobre alguna manifestación de la riqueza a la educación pública, se podría especular que la porción de la sociedad más pudiente y, en algunos casos, usuaria de la educación privada, está contribuyendo a aumentar el presupuesto de la educación pública.

No obstante, queda por hacer una importante salvedad. En muchas oportunidades en la región de América Latina se observan asignaciones específicas de tributos que no son el resultado de un diseño financiero que ayude a cumplir con los objetivos específicos del sistema sino, por el contrario, son el resultado de una fuerte puja por recursos financieros en una situación de restricción presupuestaria aguda. En esos casos, la asignación específica es una solución subóptima que atenta contra el buen manejo presupuestario del nivel de gobierno correspondiente.

### 1.3. Recursos no tributarios

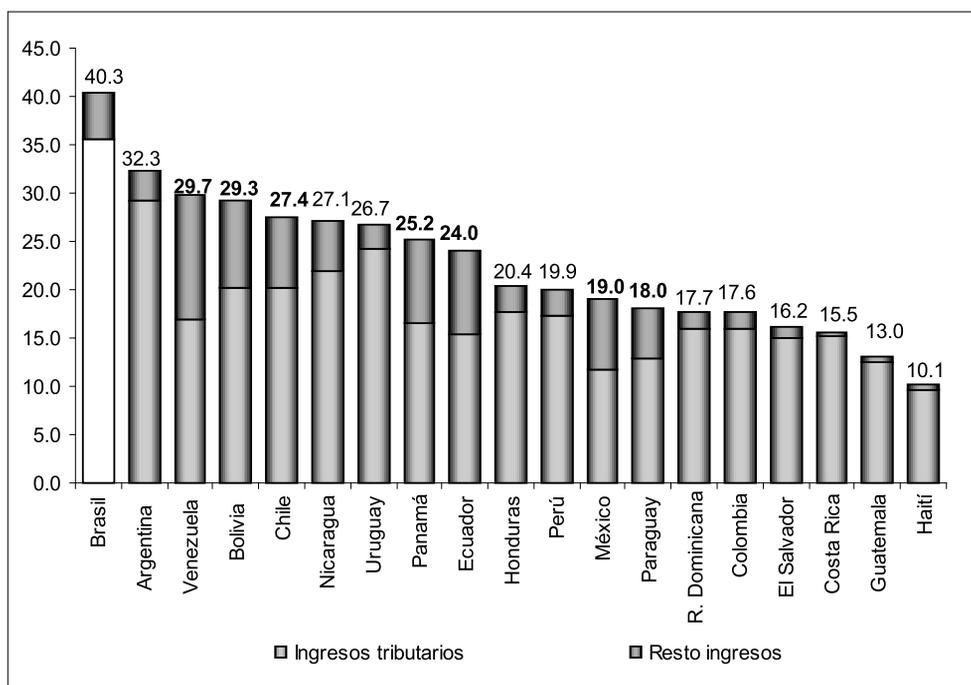
Si bien los recursos impositivos representan en promedio alrededor del 80% de los ingresos fiscales de la región, los recursos fiscales totales se completan con una multiplicidad de ingresos adicionales de recursos provenientes de una gran variedad de fuentes no tributarias que, en algunos casos, pueden ser de suma importancia. Como puede observarse en el Gráfico 5, en varios países de la región los ingresos provenientes de fuentes no tributarias son muy relevantes, como en el caso de Panamá (34.6% del total de ingresos fiscales); Venezuela (38.4%); Ecuador (36.2); México (38.4); Bolivia (31.2); Paraguay (28.3) y Chile (26.3).

Toda vez que se cuenten con importantes recursos no tributarios en el financiamiento de la educación pública va a ser importante determinar el origen preciso de esos fondos, dado que bajo esa denominación negativa se agrupa una multiplicidad de fuentes. En principio conviene aclarar que en algunos casos, los recursos no tributarios esconden aquellas fuentes asimilables a los tributos denominadas de esta manera por alguna restricción en materia de potestades tributarias de la jurisdicción que las cobra. Por otra parte, el caso de las tasas pagadas por los usuarios destinadas a financiar algún servicio complementario será analizado junto con el financiamiento privado, más abajo.

Gráfico 7

#### América Latina y el Caribe: Ingresos tributarios e ingresos totales. Año 2007

En porcentajes del PIB



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

Por ejemplo es importante distinguir el financiamiento con fondos provenientes de la explotación de recursos naturales a cargo del Estado y las regalías por la explotación de esos recursos no renovables. Como se ha visto en forma dramática en el 2008, los precios de estos recursos son extremadamente volátiles, lo que complica la política fiscal haciendo dificultoso determinar cuan transitorio es ese financiamiento, el nivel apropiado y sostenible del gasto público y de qué manera son redistribuidos entre las regiones de un determinado país que tiene o no propiedad sobre esos recursos. Adicionalmente, en la medida que los yacimientos de estos tipos de productos son agotables, resulta necesario incorporar consideraciones de equidad entre diferentes generaciones en el diseño de las políticas fiscales<sup>8</sup>.

En algunos casos, por su parte, pueden ser significativos los fondos provenientes de donaciones. En especial, en los países de menor ingreso por habitante (algunos casos de Centroamérica<sup>9</sup> y Bolivia, por ejemplo) estos recursos pueden ser muy importantes e implicar un conflicto entre las preferencias del donante y las manifestadas por las autoridades educativas del propio país.

#### **1.4. Endeudamiento**

Por último, dentro de las fuentes de financiamiento público del sector educativo, se deben incorporar aquellos fondos provenientes del endeudamiento público, fundamentalmente de fuente externa. Si bien estos recursos son marginales en el financiamiento total del sector, la fuerte restricción fiscal sumada a la peculiar modalidad de negociación con los organismos financieros multilaterales, existen numerosos casos en la región de financiamiento del Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) u otros organismos similares destinados a algún programa educativo en especial.

De acuerdo con Duro y Morduchowicz (2007), cabe señalar a favor de esta fuente de recursos que su destino suele ser el financiamiento de infraestructura, equipamiento y gasto salariales no tradicionales (tales como reformas en la administración, asistencia técnica, capacitación, etc.).

Debe tenerse en cuenta que bajo circunstancias financieras especiales en donde el acceso al financiamiento está restringido, es posible que la propia autoridad educativa fomente la adopción de este tipo de financiamiento para lograr que los programas de área tengan prioridad en el presupuesto sobre otras finalidades. Ello implica, además de un efecto dudoso sobre la eficiente utilización del instrumento presupuestario, serios impactos sobre la equidad entre el uso de fondos para las diferentes finalidades y, a su vez, entre las funciones educativas que cuentan con financiamiento de organismos financieros multilaterales y aquellas que no.

Un mecanismo adicional existente, dentro de este marco, son los procesos de conversión de deuda por educación que varios países están desarrollando con acreedores

---

8. Para más detalle sobre la política fiscal en países especializados en recursos no renovables, véase Jiménez y Tromben (2006).

9. En Nicaragua el “resto de ingresos” del Gráfico 7 es relativamente importante por las donaciones externas (3,9 puntos del PIB).

(principalmente de la Unión Europea). El argumento que está detrás de esos procesos es que el peso de la deuda sobre los presupuestos de los países endeudados genera pagos crecientes destinados al pago de los servicios de la deuda y reducen la disponibilidad de recursos para invertir en el sector social, particularmente en el área educativa. La reducción de esos servicios libera recursos adicionales para el sector educativo mejorando las posibilidades de desarrollo de los países, incluyendo las posibilidades de pago a sus acreedores.

Los programas de conversión o canje de deuda comparten su carácter financiero, sujeto a la normativa del Club de París, con el hecho de ser un instrumento de la Cooperación Internacional al Desarrollo, que debe responder a los consensos y acuerdos en esta materia como la “Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda”. Los mecanismos de canje de deuda en Latinoamérica fueron impulsados a partir de la XIV Cumbre Iberoamericana de San José de Costa Rica celebrada en el año 2004.

El gobierno español lideró estos procesos por parte de los países acreedores. Entre 2004 y 2007 España desarrolló varias operaciones de canje en este sentido. Durante ese lapso se realizaron siete operaciones de conversión de deuda que totalizan 349 millones de dólares de deuda sujeta a conversión, de los cuales 196 millones de dólares fueron condonados y depositados en “Fondos Contravalor”, para financiar los programas educativos en los países de Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Honduras, Perú, Bolivia y Paraguay. A esta cantidad hay que añadir otros 253 millones de dólares (de los cuales 101 millones se destinaron a Fondos Contravalor, provenientes de la extensión de la condonación de deuda a los países HIPC (pobres altamente endeudados, por sus siglas en inglés) tales como Bolivia, Honduras y Nicaragua<sup>10</sup>.

Ninguno de los tres países que conforman el presente estudio concretó operaciones de conversión de deuda por educación en este proceso. De todas formas, tanto Argentina como Costa Rica iniciaron negociaciones al respecto con el gobierno español que a la fecha de publicación de este informe no habían sido efectivizadas. En el caso de Argentina, las negociaciones de canje de deuda por educación involucran 60 millones de euros que se destinarían a programas de becas para niños de familias de escasos recursos y al financiamiento de proyectos científico-tecnológicos. El mecanismo en estudio entre los gobiernos de España y Costa Rica involucra un monto de 58 millones de dólares que, en caso de concretarse la condonación, podría invertirse en un programa de bioalfabetización que promueva la inclusión de los temas de desarrollo sostenible en los programas escolares, especialmente entre las comunidades fronterizas e indígenas.

Por último no puede dejar de considerarse que, en términos generales, la crisis financiera vigente a escala global supone restricciones en el acceso al crédito que limitarán las posibilidades de invertir en el sector social (y en particular educativo) que suelen ser muy sensibles a los procesos de ajuste. En este marco se prevé también un impacto de la situación sobre los procesos de canje de deuda por educación que se encuentran en marcha.

---

10. Para más información sobre los procesos de conversión de deuda en marcha véase Secretaría General Iberoamericana (2007).

### 1.5. *Financiamiento privado de la educación*

La imagen obtenida del financiamiento educativo resulta totalmente incompleta si no se incorpora la importancia relativa del financiamiento privado. En cada país la presencia del financiamiento privado termina de modelar la oferta educativa y, a su vez, condiciona el sendero de reformas posible. En las últimas décadas, el aporte privado se ha visto incrementado, atendiendo a la expectativa de las familias de que los logros educativos son esenciales para permitir una mayor movilidad social intergeneracional.

Para el caso de los países analizados, según se desprende del Cuadro 5 existe una mayor presencia del financiamiento privado de la educación en Chile que en Argentina o Costa Rica. Esa relevancia es compensada por una menor proporción relativa del gasto público educativo en términos del PIB. Por su parte, se observa una participación creciente del financiamiento (tanto privado como público). En el caso de Chile el financiamiento privado pasó de representar 1,4% PIB a principios de la década de los noventa a hacerlo en 3,3% en 2002/2003.

Para analizar el financiamiento privado dirigido al sector de educación es necesario distinguir el financiamiento privado propiamente dicho, destinado a la oferta también privada de educación, del financiamiento privado de carácter voluntario, complementario y dirigido hacia la propia educación pública. En el primero de los casos se trata de un financiamiento que difícilmente participe de los patrones de equidad buscados con la educación pública y en donde la calidad es sumamente diversa en un subsector con elevados grados de fragmentación.

Dentro del segundo tipo de financiamiento privado antes mencionado, cuando el gasto de las familias está destinado a la educación pública, se deben distinguir dos modalidades, que generan diferentes combinaciones de incentivos y efectos sobre las dimensiones aquí tratadas. Ellas son el cofinanciamiento de la educación pública y el gasto privado directo para alumnos en escuelas públicas.

Cuadro 5

#### **Gasto Educativo Público y Privado en Argentina, Chile y Costa Rica**

En porcentajes

País	Gasto público educativo				Gasto educativo privado en % del PIB	
	% del gasto público total		% del PIB		1990/91	2002/03
	1990/91	2002/03	1990/91	2002/03	1990/91	2002/03
Argentina	11,60	12,0	3,60	4,2	n/d	1,0 (*)
Chile	11,60	18,5	2,40	3,8	1,4	3,3
Costa Rica	20,33	18,5	4,16	5,6	n/d	1,0 (*)

Fuente: Morduchowicz, A.; Duro, L. (2007).

(\*) Estimaciones.

### 1.5.1. Cofinanciamiento de la educación pública

Para hacer frente a una situación de insuficiencia de recursos presupuestarios para financiar los servicios buscados, muchas escuelas públicas utilizan el recurso de solicitar a las familias de sus alumnos el pago de una cuota adicional para contribuir a financiar los gastos generales de la escuela o, en ciertos casos, algún rubro en especial (materiales, infraestructura, etc.). Este requerimiento puede cobrar la figura de pago total o relativamente voluntario, dependiendo de la presión social para hacer efectivo el pago.

En Argentina el pago de una cuota destinada a la “cooperadora” de la escuela es un ejemplo de cuota cuasi compulsiva. El efecto de esta modalidad de financiamiento se asemeja bastante a lo que en la salud se conoce como coseguro y, como en ese caso, puede mejorar la calidad del servicio pero, claramente, atenta contra la equidad del sistema ya que los recursos son proporcionales a las capacidades de las familias que habitan en la región donde se encuentra el establecimiento. En el límite, se podrían encontrar casos de escuelas públicas a la que concurren hijos de familias pudientes que se apropian de la oferta pública para alcanzar un servicio similar a su demanda de educación privada.

Un caso particular de esta fuente de financiamiento es el cofinanciamiento que se destina a un objeto específico del gasto, en forma de pago por algún servicio adicional. Para comprender la diferencia entre ambas modalidades, y siguiendo con la analogía con la economía de la salud, en donde estos fenómenos han sido más analizados, si la modalidad anterior era asimilable al coseguro, ésta lo es al copago. Los efectos, por su parte, son similares.

### 1.5.2. Gasto privado directo para alumnos en escuelas públicas

No debe desconocerse que cada familia realiza pagos de bolsillo destinados a materiales, útiles, transporte, uniforme, y otros que requieren los alumnos para concurrir a la escuela y que varían significativamente en relación con los ingresos de las familias afectando, nuevamente, la equidad. Bajo esta modalidad, también deben considerarse la provisión voluntaria de insumos para la oferta escolar, básicamente en comunidades rurales de la región, mediante la ayuda a la construcción y mantenimiento de las escuelas, suministro de alimentos, etc.

Finalmente, un caso particular de gasto privado, que incorporamos dentro de esta misma modalidad, es el que realizan las familias en educación privada destinada a alumnos de escuelas públicas (profesores particulares). El conocimiento de ésta y las restantes modalidades, su desarrollo en cada país y su importancia cuantitativa es fundamental para conocer cabalmente el funcionamiento de un sistema educativo y emprender su evaluación.

## 2. El financiamiento educativo en Argentina, Chile y Costa Rica

Independientemente de los aspectos generales del financiamiento educativo en América Latina que fueron señalados en el apartado anterior y su relación con los tres

casos bajo estudio, en la presente sección se analizan las características del financiamiento del sector en los países seleccionados enfatizando la mirada sobre la configuración institucional de cada caso y su relación con el financiamiento.

Debe considerarse que en las últimas dos décadas los sistemas educativos en la región de América Latina experimentaron una serie de reformas que en general han sido sostenidas y acompañadas por una inversión financiera significativa en el área y una importante prioridad política en las agendas de los gobiernos. Como consecuencia de ello puede afirmarse que se lograron importantes avances en la escolarización e integración de niños y jóvenes al sistema pero estas iniciativas han tenido escasos logros en la mejora de la calidad y la equidad educativa<sup>11</sup>.

Para todos los casos estudiados se señala la dificultad para obtener información sobre el financiamiento privado en los diferentes casos, particularmente el realizado a través de los aportes de las familias para solventar matrículas, cofinanciamientos de escuelas públicas, útiles y materiales, apoyo escolar, etc.

## **2.1. El caso de Argentina**

De acuerdo con lo establecido por su Constitución Nacional, el gobierno de la Argentina adopta “la forma representativa, republicana y federal”. En este caso, el federalismo se articula en tres niveles jurisdiccionales: nacional, provincial y municipal. Esa organización política descentralizada implica, en primera instancia, la distribución de la provisión de los bienes y servicios públicos entre los distintos niveles de gobierno. Pero también obliga a delimitar, por un lado, las potestades tributarias entre esos tres niveles y, por otro, a decidir qué proporción de los recursos derivados de fuentes tributarias compartidas corresponden a cada uno.

En la Argentina, el sistema educativo en todos sus niveles no universitarios, tiene una organización federal, de manera que la responsabilidad principal por la prestación del servicio está en manos de las provincias, lo que implica una distribución de responsabilidades entre los distintos niveles de la administración. En contraste, el sistema universitario es responsabilidad del gobierno nacional.

De forma más específica, los niveles de educación inicial, primaria y secundaria son provistos por las jurisdicciones subnacionales (básicamente las provincias) a través de la oferta, lo cual significa que los gobiernos provinciales son responsables de organizar, financiar y supervisar los planteles de recursos humanos de los establecimientos educativos y los gastos de mantenimiento (gastos recurrentes) y proveer la infraestructura necesaria (gastos de inversión en edificios escolares y equipamiento). De esta manera, los recursos dedicados a educación tratan de asegurar la cobertura de la demanda mediante la disponibilidad de plazas. El aseguramiento de oferta necesaria se realiza habitualmente mediante dos mecanismos: (i) el financiamiento directo y completo de la escuela pública o estatal que provee enseñanza en forma gratuita; (ii) transferencias a instituciones

---

11. Para más detalle sobre las reformas educativas implementadas en los últimos años véase Iaies Gustavo y Legarralde Martín (2007).

privadas (escuelas públicas de gestión privada) mediante subsidios que cubren parcial o totalmente el costo de los planteles docentes.

El gobierno y la organización de la educación superior no universitaria también corresponden a las provincias en sus respectivos ámbitos de competencia. Estas son responsables de dictar las normas que regulen la creación, modificación y cese de las instituciones de educación superior no universitaria y el establecimiento de las condiciones a que se ajusta su funcionamiento. Por último, el Sistema Universitario Nacional está compuesto por universidades nacionales, universidades provinciales y universidades privadas reconocidas por el Estado Nacional y por institutos universitarios estatales o privados reconocidos.

El proceso de descentralización de la educación en la Argentina comenzó con la transferencia, en el año 1978, por parte del Poder Ejecutivo Nacional a las provincias, de los establecimientos de enseñanza parvularia y primaria, excluyendo los departamentos de aplicación de los institutos de formación docente. Tres años más tarde, el proceso se completó con la transferencia de los establecimientos de adultos.

La transferencia no implicó modificaciones en el gasto público total destinado a la enseñanza elemental, ya que las mencionadas erogaciones se mantuvieron constantes en los años posteriores al traspaso. Existen argumentos para afirmar que esta descentralización respondió a motivaciones fiscales y no a razones de política sectorial. Entre los fundamentos se destaca que: i) la transferencia fue llevada a cabo en un período en que los recursos mostraban claros signos de recuperación y el traspaso supuso una presión del gobierno central para que las jurisdicciones provinciales logren un mayor ajuste fiscal; ii) la participación de las provincias en la masa de recursos coparticipables no se incrementó en correspondencia con los nuevos gastos asumidos y; iii) en la transferencia de establecimientos no se adoptó ningún recaudo financiero especial.

Cuadro 6

### Potestades funcionales del sector educativo en la Argentina

Funciones establecidas para cada nivel de gobierno

Gobierno Nacional	Provincias	Municipios
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Coordinación del sistema educativo.</li> <li>✓ Supervisión y asistencia para asegurar la calidad.</li> <li>✓ Implementación de sistemas nacionales de evaluación.</li> <li>✓ Gestión curricular y capacitación.</li> <li>✓ Programas compensatorios de desequilibrios regionales y sociales.</li> <li>✓ Financiamiento y regulación del sistema universitario.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Provisión y financiamiento de todos los niveles de educación no universitaria.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Algunas provincias descentralizaron la gestión y el financiamiento educativo hacia sus municipios (situación marginal).</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

En un contexto de crisis económica nacional durante la década del 80, se deterioró el sistema educativo debido a los bajos niveles de inversión (2.7% del PBI en 1980), la atención limitada a la calidad de los insumos educativos y preparación docente, y la disminución del salario real y status social de los docentes. Esto, aparejado a las presiones del importante crecimiento demográfico de fines de la década del 70 y comienzos de la del 80 que continuó aumentando la matrícula, resultó en escuelas y aulas superpobladas e infraestructura empobrecida en áreas de bajos ingresos (es decir, escuelas rancho).

En 1991 se dispuso el traspaso de la administración y el financiamiento de los establecimientos secundarios y de todos los servicios educativos que aún quedaban en mano del entonces Ministerio de Cultura y Educación y del Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET). En este proceso también puede señalarse la existencia de una intencionalidad fundamentalmente fiscal. La ley de presupuesto correspondiente al año 1992 justificó la transferencia de los servicios en virtud de los mayores recursos tributarios obtenidos por las provincias, a partir de la aplicación del plan de estabilización instalado en 1991.

El esquema de financiamiento acordado aseguraba al gobierno nacional excluir a las provincias del reparto correspondiente a los incrementos que pudieran surgir en la recaudación de los impuestos que forman parte de la masa coparticipable. Por otro lado, la transferencia de la enseñanza media no impulsó la adopción de medidas en el terreno de la política educativa.

En materia de la política salarial docente, corresponde señalar que el proceso de transferencia de los servicios educativos primarios (producido en 1978) no estableció ningún tipo de reglamentación respecto de la fijación de los niveles salariales. En consecuencia se experimentó una altísima disparidad en las remuneraciones de las distintas provincias. A esto se debe sumar una gran dispersión proveniente de las diferentes políticas de jerarquización definidas por las distintas jurisdicciones.

La fijación de políticas salariales de cada provincia surgió como consecuencia del grado de responsabilidad fiscal de cada gobierno, de su poder de negociación con el gobierno nacional y de su relación con las agrupaciones gremiales docentes.

El traspaso de escuelas secundarias (producido en 1991), en cambio, motivó una negociación especial en torno a la política salarial y obligó a las provincias a unificar los valores de las remuneraciones docentes. El gobierno nacional asumió los costos que supuso la equiparación de las mencionadas remuneraciones.

En 1993 se sancionó la Ley Federal de Educación, la cual reemplazó a la Ley General de Educación que estaba en vigencia desde mediados del siglo XIX. Mediante la nueva Ley se dispuso una serie de reformas que apoyaron la redefinición de los roles administrativos y las responsabilidades financieras del sistema educativo a los diferentes niveles de gobierno.

Al principio las autoridades educativas provinciales fueron designadas como administradores principales de toda la educación pública pre-universitaria y de la

formación inicial docente en el país. Luego, los nuevos roles principales del gobierno central fueron coordinar el control y asistencia técnica a todas las jurisdicciones; establecer en colaboración con el Consejo Federal de Cultura y Educación (CFCE) los contenidos curriculares básicos; controlar y evaluar la calidad de la educación; y administrar los programas de fondos compensatorios.

Por su parte, el CFCE asumió el rol de establecer políticas y programas nacionales en coordinación con el Congreso Nacional y los legisladores de todas las jurisdicciones; establecer prioridades para el sector educativo; y definir los contenidos curriculares en colaboración con el Ministerio de Educación.

En 1994 se firmó el Pacto Federal Educativo en cumplimiento del artículo 63 de la Ley Federal de Educación. En este Pacto, la Nación y las Provincias acordaron un programa conjunto de inversión en educación. El gobierno nacional se comprometió a aportar \$ 3 millones por un período de 5 años a partir de 1994. Las provincias por su parte, por medio del Pacto, se comprometieron a financiar el 20% de las inversiones realizadas por la administración nacional y a reinvertir en el sistema educativo cualquier ahorro logrado de las ganancias en eficiencia por medio de la administración mejorada.

El proceso de descentralización no fue acompañado de una profunda transformación de la administración de la educación a nivel de las provincias. A pesar de algunas experiencias novedosas, en la mayoría de las provincias la gestión sigue siendo la tradicional y centralizada, y las líneas de autoridad y responsabilidades no están claramente definidas.

En ciertas provincias, la reorganización de los diversos roles y responsabilidades aún no ha sido legislada o si lo ha sido, no ha sido implementada. En otras provincias, por el contrario, se multiplicaron los niveles de administración regionales o locales o las instancias de participación como capas sucesivas en el tiempo sin que sean bien definidos los roles y limitando las superposiciones.

Hacia finales de 2005, se sancionó la Ley de Financiamiento Educativo (Ley N° 26.075) estableciendo pautas anuales para la asignación y financiamiento del gasto total destinado al sector educativo durante el período 2006-2010. El objetivo es llegar al año 2010 con un nivel de gasto en educación, ciencia y tecnología equivalente al 6% del PIB.

Los recursos necesarios para financiar ese incremento deben ser aportados por la administración nacional y las provincias, especificándose a través de una fórmula predeterminada cuánto debe aportar cada una de estas para cumplir anualmente con la meta y, a su vez, cómo se distribuirá este esfuerzo financiero entre las provincias. De esta manera, se introducen nuevas reglas de juego en la coordinación del financiamiento sectorial entre los distintos niveles de gobierno.

Para garantizar los recursos que las provincias deben aportar, la LFE establece a lo largo del período una afectación específica sobre los recursos coparticipables provinciales, por un monto equivalente al 60% del incremento anual predeterminado.

El monto de dicha afectación específica que corresponde a cada jurisdicción se determina a través de un índice que incluye de forma ponderada la matrícula de cada institución (0,8%), la incidencia relativa de ruralidad (0,1%) y el porcentaje de población no escolarizada de cada provincia (0,1%). De esta manera, las provincias con mayor peso en la matrícula escolar total, son las que resultan obligadas a comprometer una mayor proporción de sus recursos con el sector.

Por último, la sanción de la Ley de Educación Nacional (N° 26.206) sancionada a finales de 2006 entre sus principales orientaciones define a la educación como derecho y “bien público”, incrementa la obligatoriedad de diez a trece años, articula la educación con otros marcos legales referidos a la infancia como la Ley de protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes (N° 26.061), definiendo una orientación hacia las políticas integrales y hacia la articulación de sectores, especifica la necesidad de cambios en la educación secundaria, crea nuevas modalidades educativas, define principios y estrategias para la política de formación docente, establece la promoción de políticas de igualdad para alcanzar justicia social y el incentivo para innovaciones en la educación primaria y secundaria. Desde la perspectiva del financiamiento se ratifica el objetivo de llegar al año 2010 con un nivel de gasto en educación, ciencia y tecnología equivalente al 6% del PIB.

En términos generales el financiamiento de las políticas públicas provinciales proviene de recursos de diferentes orígenes. Dentro de los recursos tributarios, por un lado existen los impuestos que administra la Nación y que son transferidos a las provincias teniendo en cuenta la concurrencia de potestades tributarias entre ambos niveles de gobierno. Esas transferencias se realizan ya sea en el marco del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos o de otros regímenes especiales que consisten en la afectación total o parcial del producido de un impuesto para asignarlo a un fin determinado. A su vez, los sistemas de transferencias de recursos pueden clasificarse, de acuerdo con su destino, en “no condicionados” y “condicionados”. En el primer caso, se trata de fondos de libre disponibilidad, asignados en última instancia de acuerdo con las prioridades y preferencias del gobierno local. En cambio, las transferencias “condicionadas” son aquellas que deben ser aplicadas a un fin determinado (fondos de asignación específica). En relación con la modalidad de distribución, aquellos sistemas pueden ser regímenes “automáticos” (que distribuyen lo producido por determinados tributos nacionales de acuerdo con porcentajes previamente establecidos) o “discrecionales” (que distribuyen de acuerdo con criterios “ad hoc”).

Además de los recursos tributarios derivados de las transferencias de origen nacional, las provincias disponen del producido de los impuestos de potestad provincial exclusiva. Ellas se han reservado la potestad de establecer impuestos sobre la propiedad inmobiliaria, sobre los ingresos brutos, sobre la propiedad, radicación, circulación o transferencia de automotores, y sobre los sellos y transmisión gratuita de bienes.

Como muestra el Cuadro 6, los ingresos provinciales se explican casi en su totalidad (94%) por los ingresos corrientes, siendo el 84,2% de esa línea de origen tributario, el 7,3% de origen no tributario y el resto se compone de transferencias corrientes, venta de bienes y servicios de la administración pública y rentas de la propiedad. Por su parte, del

Cuadro 6

**Ingresos provinciales en la Argentina -Año 2007- (\*)**

Concepto	Miles de pesos	Composición	
<b>I. Ingresos corrientes</b>	<b>106.358.278,3</b>	<b>94,0%</b>	<b>100,0%</b>
• <b>Tributarios</b>	<b>89.521.800,9</b>		<b>84,2%</b>
– De Origen Provincial	34.295.426,9		
– De Origen Nacional	55.226.374,0		
– Distribución Secundaria Neta de la Ley 26075	41.060.504,0		
– Ley de Financiamiento Educativo N° 26075	1.856.055,0		
– Sub - Total	42.916.559,0		
– Otros de Origen Nacional	12.309.815,0		
• <b>No Tributarios</b>	<b>7.743.151,9</b>		<b>7,3%</b>
– Regalías	5.033.736,9		
– Otros No Tributarios	2.709.414,9		
• <b>Vta. Bienes y Serv. de la Adm. Publ.</b>	<b>730.230,2</b>		<b>0,7%</b>
– Actividades de Prod. Empr. Públ.	730.230,2		
• <b>Rentas de la Propiedad</b>	<b>627.193,2</b>		<b>0,6%</b>
• <b>Transferencias Corrientes</b>	<b>7.735.902,2</b>		<b>7,3%</b>
<b>II. Ingresos de capital</b>	<b>6.831.134,5</b>	<b>6,0%</b>	<b>100,0%</b>
• <b>Recursos Propios de Capital</b>	<b>225.235,3</b>		<b>3,3%</b>
• <b>Transferencias de Capital</b>	<b>4.985.727,8</b>		<b>73,0%</b>
• <b>Disminución de la Inversión Financiera</b>	<b>1.620.171,4</b>		<b>23,7%</b>
<b>III. Ingresos totales (I+IV)</b>	<b>113.189.412,8</b>	<b>100,0%</b>	

(\*) Datos provisorios.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del MECON.

total de los recursos de origen tributario, el 38,3% son de origen provincial y el 61,7% restante de origen nacional (dentro del cual se señalan los recursos de asignación específica enmarcados en la mencionada Ley 26.075). De todas maneras esas proporciones, que surgen del consolidado de las 24 jurisdicciones provinciales, pueden variar hacia el interior de cada jurisdicción.

## 2.2. El caso de Chile

La República de Chile, a diferencia de la Argentina, es de organización unitaria. Ello implica una fuerte centralización a nivel nacional. La constitución chilena de 1980 establece la división política en 15 regiones que junto a las 53 provincias y 345 municipios constituyen el territorio del país. Las tres regiones más grandes en términos de población (RM - Metropolitana de Santiago, VIII – Biobío y V – Valparaíso) acumulan 62,5% del

total de la población. En el otro extremo las seis regiones menos pobladas acumulan, en total, 8,3% de la población. La relación entre la región más poblada (RM - Metropolitana de Santiago) y la menos poblada (XI – Aisén del General Carlos Ibáñez del Campo) es 65,8.

En ese contexto la estructura administrativo-institucional del sistema educativo es de gran complejidad. El aparato estatal, está compuesto por cuatro niveles: ministerio, regiones, provincias y municipios. La división de misiones y funciones entre estos niveles no está claramente diferenciada, debilitando las posibilidades de una articulación dinámica entre ellos.

El Ministerio de Educación (MINEDUC) tiene a su cargo la definición de las políticas educativas y la elaboración de los documentos y materiales de trabajo pedagógico y curricular. Las 13 Secretarías Regionales de Educación (SECREDOC), dependen del MINEDUC y son comandadas por los SEREMIS, que a su vez son nombrados por el ministro de educación y responden a la línea política del gobierno central, aunque con adaptaciones locales. El organigrama típico de las SECREDOC se divide en las unidades: administrativa, de inspección de las subvenciones, y de planificación. Las funciones principales de las SECREDOC se vinculan con la implementación de las políticas diseñadas por el MINEDUC y desde el año 2003 han recibido algunas atribuciones extra en un primer intento de acercar los equipos técnicos del MINEDUC a un nivel más cercano a las escuelas.

Por su parte los 41 Departamentos Provinciales de Educación (DEPROV) dependen también del nivel central de gobierno y tienen Jefes Provinciales de Educación nombrados en conjunto por los Gobernadores (autoridades políticas de las provincias, designados por el Poder Ejecutivo) y el ministro de Educación. El organigrama de los DEPROV es similar al de las SECREDOC, sólo que cuentan con un amplio cuerpo de supervisión técnico-pedagógico y sus funciones están centradas en el apoyo pedagógico y en el monitoreo a través del cuerpo de supervisión. Por último el nivel municipal se encuentra dividido en dos grupos: las 53 Corporaciones Municipales, regidas por el derecho privado, y los 288 Departamentos de Administración de la Educación Municipal, como representantes “tradicionales” del sector público de la educación, que son los encargados de planificar y gestionar los recursos humanos de las escuelas públicas, a través de su Plan Anual de Desarrollo Educativo Municipal (PADEM), y tienen funciones principalmente administrativas, aunque con capacidad de emitir normativas por ser entes políticos autónomos y con elecciones propias.

En el caso chileno la historia reciente del sistema educativo puede dividirse claramente en dos largos ciclos: el período del gobierno militar de los años ochenta y el ciclo democrático en manos de la Concertación, que desde 1990 inicia un prolongado proceso de reforma educativa. Ambas etapas están marcadas por una serie de continuidades y rupturas, así como también la propia etapa de la Concertación demuestra su específica periodización interna.

Durante la década de los ochenta es posible identificar dos hitos en materia de reforma educativa, basados en la descentralización de la gestión del sistema público en

manos de los municipios y en un novedoso mecanismo de financiamiento orientado a la demanda con subvenciones por alumno. Hasta 1981, las escuelas dependían administrativamente del Ministerio de Educación, con lo cual la reforma combinó una modificación en el gobierno escolar –con el traspaso de autoridad en manos de los, por entonces, 325 municipios- con un nuevo esquema de incentivos para las escuelas, dado que el financiamiento del sector público y privado pasó a depender de la matrícula y no de la oferta estatal de servicios.

En el período del gobierno militar, se constató una disminución en el esfuerzo financiero en educación, que se redujo un 27% entre 1982 y 1990, pasando de representar el 4,9% al 2,5% del PBI<sup>12</sup>. Durante ese período comenzó a observarse una migración de alumnos del sector municipal a las escuelas particulares subvencionadas. A su vez, esta etapa finalizó con la sanción de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza de 1990, que estableció la creación del Consejo Superior de Educación, “como organismo donde se instaló la herencia de la dictadura en el control de las definiciones curriculares, impidiendo que esta instancia quede completamente en manos de los gobiernos posteriores”<sup>13</sup>.

Según se describe en el análisis del financiamiento educativo en Chile desarrollado en el Informe de evaluación realizado por la Fundación Konrad Adenauer y el Centro de Estudios de Políticas Públicas, a partir de las reformas implementadas en el período dictatorial 1973-1990, la organización del sistema educativo chileno “quedó establecida en manos de cuatro sostenedores educativos: a) los 343 municipios, regidos bajo la autoridad pública electa en ese nivel de gobierno y con la responsabilidad de administrar los fondos de sus dispares cantidades de escuelas; b) los tenedores particulares subvencionados, en igualdad de condiciones que los municipios para recibir subvenciones por asistencia de los alumnos aunque con las libertades propias del sector privado; c) los tenedores particulares pagos, exentos de la mayoría de las regulaciones y sin apoyo financiero del Estado; d) las corporaciones empresarias, que administran un pequeño grupo de escuelas medias técnico-profesionales.

El concepto de “sostenedores” quedó determinado como un núcleo clave del sistema educativo, que señalaba las responsabilidades de gestión descentralizadas en manos de los municipios y actores particulares. Esa oferta se divide en una estructura de niveles educativos basada en el preescolar (prekinder y kinder) hasta los 6 años, la educación básica obligatoria de 8 años (de los 6 a los 14) y la educación media de 4 años (de 15 a 18 años), también obligatoria desde 2003. Originalmente, el sistema se estructuró de esta manera en 1920 y en 1967 fue reformado ampliando la obligatoriedad de 6 a 8 años de educación básica.”<sup>14</sup>

Por su parte, “los gobiernos de la Concertación decidieron la continuidad del modelo de gestión municipal y de subvención por demanda, agregando una norma

---

12. Para más detalles sobre la evolución del financiamiento educativo en Chile en las últimas décadas véase Fundación Konrad Adenauer/Centro de Estudios de Políticas Públicas (2005 a)

13. Fundación Konrad Adenauer/Centro de Estudios de Políticas Públicas (2005 a). *Op. cit.*

14. Fundación Konrad Adenauer/Centro de Estudios de Políticas Públicas (2005 a). *Op. cit.*

clave a las regulaciones del sistema, el Estatuto Docente, como ley que garantizaba nuevamente los derechos laborales específicos del sector. Este proceso inicial marcó el comienzo de una etapa de reformas educativas, bajo la presidencia de Patricio Aylwin (1990-1994), que intentó recomponer el lugar del Estado en el direccionamiento de las políticas educativas, aunque sin cambiar las estructuras basadas en principios de mercado que había establecido el gobierno militar. En estos años se observó un incremento sostenido del esfuerzo financiero estatal por la educación. Así, la sanción de la Ley de Financiamiento Compartido en 1993 incrementó las libertades de cobro de matrícula de las instituciones particulares (y también de las públicas de nivel medio), permitiendo un aumento progresivo paralelo de la inversión pública y privada en educación. Esta política implicó una afirmación del financiamiento estatal por demanda, que se mantiene como uno de los pilares fundamentales de la reforma educativa. A su vez, el rol más activo del Estado en materia educativa se hizo presente con la creación de sucesivos programas compensatorios, que apuntaron a mitigar las amplias desigualdades socio-educativas heredadas del período dictatorial.<sup>15</sup>

Actualmente, la educación básica y media en sus distintas modalidades es provista a través de un sistema mixto, con participación de los sectores público y privado en la producción y el financiamiento de la actividad. Existen básicamente tres tipos de colegios: los municipales, los privados subvencionados y los privados pagados.

Los establecimientos particulares pagados se financian con el cobro de matrícula; los establecimientos municipales y privados subvencionados son, en general, gratuitos y se financian principalmente a través de aportes fiscales. Este financiamiento se realiza a través de un esquema de subvención educacional o subsidio por estudiante (subsidio a la demanda), el cual debe cubrir los gastos de operación y de capital de los establecimientos. El propósito de este mecanismo es promover la competencia entre las escuelas -tanto públicas como privadas- a través del financiamiento para atraer y retener alumnos, al hacer depender el ingreso de los establecimientos de la elección que efectúen los alumnos y sus familias. El objetivo final buscado con esta competencia es promover una mayor eficiencia y calidad de los servicios educacionales entregados por dichos establecimientos.

En el ámbito nacional, el sector subvencionado - tanto municipal como particular - concentra a la mayor parte de la población escolar alcanzando a un 89% de la matrícula escolar, la cual se compone de un 55% para el sector municipal y de un 34% para el sector privado subvencionado. El 11% restante de la población es atendida por establecimientos particulares pagados (9%) y por establecimientos de administración delegada (2%). En el año 1998 el 59,6% de los establecimientos educacionales correspondía a colegios municipales, el 28,8% a colegios privados subvencionados, el 10,9% a colegios particulares pagados y un 0,7% a colegios de corporaciones de administración delegada.

En términos generales, la institucionalidad presupuestaria en Chile se encuentra jerarquizada. Existe una importante concentración de responsabilidades en el Poder Ejecutivo, particularmente en la cartera de Hacienda, que se expresa en una limitada iniciativa parlamentaria para modificar el presupuesto combinada con la existencia de

---

15. Fundación Konrad Adenauer/Centro de Estudios de Políticas Públicas (2005 a). *Op. cit.*

plazos perentorios para la aprobación del mismo. Existe una prohibición constitucional de afectación de impuestos que reafirma la responsabilidad del Ejecutivo de la administración y el manejo de las finanzas públicas.

El sistema escolar chileno se muestra altamente segmentado, pues existe una nítida diferenciación tanto del tipo de población escolar que es atendida por cada establecimiento, como de los resultados educativos, de manera que también las dificultades, las posibilidades y los éxitos se estratifican.

El esquema de financiamiento basado en la demanda que Chile viene implementando desde la década de 1980 se combina con la libre elección de las escuelas por parte de los padres (lo que hace que el flujo de matrícula sea aún más dinámico), y con la disposición de una prueba periódica SIMCE (Sistema de Medición de la Calidad de la Educación) que tiene el objeto de proveer información sobre la calidad de la enseñanza en las escuelas. Estas tres características básicas funcionan conjuntamente, impulsando a que los padres elijan escuelas de acuerdo a los resultados, presionando a la oferta para que produzca mejoras, de modo a aumentar su matrícula e incrementar su base de financiamiento.

En los últimos años, se identificó que los factores que orientan la elección de las escuelas por parte de los padres no son los resultados de las evaluaciones de rendimiento académico, sino otros, como la oferta extracurricular, el clima escolar, la imagen de prestigio, etc. Por otra parte, el financiamiento por demanda tendió a acentuar una mayor desigualdad social en la reproducción escolar a partir de la estratificación dada. En este sentido, la distribución de la matrícula en las escuelas, de acuerdo con la condición social de los estudiantes hace que las escuelas que atienden a la población más pobre, tiendan a obtener peores resultados. De acuerdo con el modelo de financiamiento por demanda, estas escuelas, menos demandadas por los padres, recibirían menos recursos, de manera que el sistema tendería a la reproducción escolar de la desigualdad social, con escuelas para pobres que acceden a menores recursos.

En ese sentido, más allá de la implementación de políticas compensatorias para los sectores de menores recursos, durante el año 2007 se aprobó la Ley de Subvención Escolar Preferencial que asigna una “subvención preferencial” a los estudiantes de menores recursos. El principio de esta subvención es comprender que la educación de un niño peor posicionado en la pirámide de ingresos exige una inversión mayor para lograr el objetivo de igualar oportunidades.

La compensación de las diferencias de origen de los alumnos requiere que la asignación de recursos sea mayor cuando corresponde a los niños más pobres. Pero el mecanismo de la subvención preferencial permite también identificar otros casos en los que el financiamiento debe ser mayor. Tal es el caso de modalidades especiales como educación técnica, educación artística, etc. En esos casos, las necesidades de las escuelas para sostener adecuadamente la oferta educativa implica un mayor costo por alumno (esto se debe a los laboratorios, insumos para la producción artística, recursos especiales, etc.). En la práctica esto implica la introducción en el modelo de financiamiento por demanda de un criterio de financiamiento por oferta.

En consecuencia, a partir de la aprobación de la mencionada ley durante 2007, el sistema educativo chileno avanza hacia un modelo de asignación mixta, en el que dentro de un financiamiento general por demanda, se incluyen algunos criterios por oferta.

### **2.3. El caso de Costa Rica**

Costa Rica es una república de organización unitaria que administrativamente se divide en 7 provincias (Alajuela, Cartago, Guanacaste, Heredia, Limón, Puntarenas y San José -su capital-), 81 cantones y 463 distritos. El sector educativo se define a través de la ley fundamental de educación sancionada en el año 1957, allí se establece que el sistema educativo es administrado por el Ministerio de Educación Pública (MEP). Por su parte, el Consejo Superior de Educación (CSE) es el órgano competente de rango constitucional encargado de darle dirección general a la educación oficial.

El CSE está compuesto con la presidencia del ministro de educación y la participación de las Juntas de Educación. Sus competencias son: i) la planificación de las edificaciones escolares; ii) el estudio y aprobación de proyectos educativos que pretendan crear nuevos tipos de escuelas y modalidades; iii) la formulación de propuestas para mejorar la cobertura y calidad del sistema educativo; iv) la integración del sistema educativo, entendida como la coherencia entre legislación, planes de estudio, programas y administración del sistema (en coordinación con el Ministerio de Educación); v) la toma de decisiones relacionadas con los recursos más inmediatos para el aprendizaje, como son los libros de texto y de consulta; vi) la promoción de textos educativos de autores nacionales y; vii) la resolución de equivalencia de estudios y títulos provenientes del extranjero, con excepción de los universitarios.

Dentro del sistema educativo vigente coexisten algunas instituciones públicas que pertenecen al sector descentralizado institucional (entre las cuales se destacan los colegios universitarios y las universidades estatales) y otras que son órganos adscritos al MEP.

Desde el punto de vista de la administración educativa, según puede observarse en la información clasificada por el International Bureau of Education (IBE) “el territorio nacional se encuentra dividido en regiones que responden a características geográficas, culturales y económicas, lo mismo que a necesidades del desarrollo nacional. Actualmente existen 7 Direcciones Provinciales y 20 Direcciones Regionales de Educación. Cada Dirección Regional se subdivide en unidades territoriales menores, denominadas circuitos escolares, que corresponden a la agrupación de las instituciones de servicios educativos dependientes del MEP. Estos circuitos están a cargo de un Asesor Supervisor, quien es el jefe inmediato de todos los directores y directoras de los centros educativos correspondientes a su jurisdicción escolar.

Las Municipalidades (organismos que administran los cantones o gobiernos locales) tienen un conjunto de funciones de carácter administrativo. En efecto, las Juntas de Educación y las Juntas Administrativas son delegaciones de las Municipalidades, es decir, son organismos o agencias de que disponen para impulsar la educación en el cantón.

Las relaciones externas de las instituciones educativas se realizan por medio de las Juntas de Educación, de las Juntas Administrativas, de los Patronatos Escolares y de las Asociaciones de padres de familia y cooperativas escolares. En cada distrito escolar funciona una Junta de Educación nombrada por la Municipalidad del cantón a propuesta de los funcionarios que ejercen la supervisión educativa de esos distritos, existiendo algunos requisitos para su nombramiento y remoción. En las instituciones de tercer Ciclo y educación diversificada existen las Juntas Administrativas de nombramiento similar a las Juntas de Educación. Los Consejos Municipales definen las normas para el nombramiento de los miembros. Los patronatos escolares y asociaciones de padres de familia son organismos de apoyo para las Juntas de Educación y Administrativas respectivamente, pero en muchos casos éstas se constituyen en auxiliares de aquellas.

El Centro Nacional de Didáctica (CENADI) es un órgano del MEP que fue creado con el propósito de brindar apoyo directo a la acción del docente y al aprendizaje del alumno, con la colaboración y la participación de los padres de familia y la comunidad. El Centro de Investigación y Perfeccionamiento para la Educación Técnica (CIPET) desarrolla acciones de capacitación y actualización de los profesores en servicio de las diversas especialidades de esta modalidad<sup>16</sup>.

El Instituto de Desarrollo profesional (IDP) se constituye, a partir del 1º de febrero del 2008, en el órgano del Ministerio de Educación Pública encargado de la ejecución de un conjunto coherente de planes, programas, políticas y disposiciones legales que potencien el desarrollo profesional en el sistema educativo, con el objetivo de consolidar una red de desarrollo profesional permanente del personal del sistema educativo y responder a las necesidades de un nuevo modelo de capacitación y actualización permanente, de acuerdo con las mejores prácticas en el mundo.

Desde la perspectiva del financiamiento del sector, la Ley de Administración Financiera establece que el Ministerio de Educación Pública debe presentar al Ministerio de Hacienda, a más tardar el primero de junio de cada año, el proyecto de presupuesto para el año fiscal inmediato, el cual debe tomar en consideración los objetivos, metas y techos presupuestarios previamente establecidos por las autoridades de Hacienda. La administración utiliza la técnica de presupuestación por programas para asignar los recursos anuales a las instituciones públicas. Esto permite distinguir con suficiente claridad la distribución correspondiente a cada programa ministerial con base en sus objetivos y metas.

En el caso del MEP, la mayor parte de los recursos destinados al sector educativo, se canalizan por medio del presupuesto de este Ministerio, mediante el rubro de transferencias<sup>17</sup>. No obstante, existen otras partidas asignadas a diferentes instituciones del gobierno central a través de las cuales se asignan recursos destinados satisfacer

---

16. Para más detalles sobre la administración y gestión del sistema educativo en Costa Rica véase la información clasificada en el apartado del International Bureau of Education (IBE), accesible en [http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user\\_upload/archive/Countries/WDE/2006/LATIN\\_AMERICA\\_and\\_the\\_CARIBBEAN/Costa\\_Rica/Costa\\_Rica.htm](http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/archive/Countries/WDE/2006/LATIN_AMERICA_and_the_CARIBBEAN/Costa_Rica/Costa_Rica.htm).

17. Para más detalles sobre la composición del financiamiento de la educación véase International Bureau of Education (IBE). *Op. cit.*

necesidades requeridas en la educación. Estas asignaciones son utilizadas para el “mantenimiento, construcción y reconstrucción de infraestructuras educativas; compra de materiales, mobiliario y equipo; apoyo al programa de bibliotecas escolares; y otorgamiento de becas”<sup>18</sup>.

La educación pública costarricense se financia básicamente con recursos del gobierno central. “Dichos recursos provienen en su mayor parte de los ingresos corrientes y, en menor proporción, de la emisión de bonos de deuda interna”<sup>19</sup>. Dependiendo de los períodos también se ha contado con financiamiento externo de relativa importancia, en su mayor parte destinados al mejoramiento de la calidad de la educación básica y a la educación técnica.

La Constitución Política de la República establece que la educación preescolar y la general básica son obligatorias, gratuitas y costeadas por la Nación. A su vez, determina que el gasto público en educación estatal, incluida la superior, no deberá ser menor al 6% anual del PIB. Por último, señala que el Estado facilitará la prosecución de estudios superiores a quienes carezcan de recursos pecuniarios. La adjudicación de las becas y los auxilios estará a cargo del Ministerio del ramo, por medio del organismo que determine la ley.

Las escuelas privadas, por su parte, son subvencionadas por el Estado mediante el pago de los salarios de algunos o de la totalidad de los docentes. A pesar de lo anterior, no son tratadas de forma diferente por las leyes vigentes sino que están comprendidas dentro de la legislación aplicable a las instituciones privadas.

---

18. International Bureau of Education (IBE). *Op. cit.*

19. International Bureau of Education (IBE). *Op. cit.*

# III. ASIGNACIÓN DE RECURSOS Y COHESIÓN SOCIAL EN ARGENTINA, CHILE Y COSTA RICA<sup>20</sup>

## Temario

1. Alcance del capítulo
2. Diferentes y parecidos
3. El sector educativo
4. Pasado y futuro
  - 4.1. Argentina
    - 4.1.1. La coparticipación de impuestos
    - 4.1.2. Transferencias sin recursos
    - 4.1.3. Retrocesos en la descentralización y asignación de recursos a la gobernabilidad
    - 4.1.4. Transferencias no salariales
    - 4.1.5. La reforma inconclusa
    - 4.1.6. La Ley de Financiamiento Educativo
  - 4.2. Chile
    - 4.2.1. Descentralización y nuevo sistema de asignación de recursos a las escuelas
    - 4.2.2. El Financiamiento compartido
    - 4.2.3. La equidad

---

20. Este capítulo fue preparado por Alejandro Morduchowicz y Aída Arango (Consultores de IIPE – UNESCO, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, Sede Regional Buenos Aires).

- 4.2.4. La consolidación de la reforma
- 4.2.5. Los supuestos del modelo chileno
- 4.2.6. La segregación
- 4.3. Costa Rica
  - 4.3.1. Equidad e integración social
  - 4.3.2. El dilema
- 5. Las instituciones de la asignación de recursos
  - 5.1. Las modalidades de asignación de recursos
  - 5.2. La asignación de recursos al sector educación
  - 5.3. El déficit educativo
  - 5.4. La distribución de los recursos
  - 5.5. La asignación presupuestaria de los recursos
  - 5.6. La asignación de recursos entre diferentes niveles de gobierno
  - 5.7. Dificultades a partir de la descentralización
  - 5.8. Respuestas a los riesgos de la descentralización
  - 5.9. Resultados: sin mejoras en la eficiencia
  - 5.10. La asignación de recursos a las escuelas
  - 5.11. La asignación por el lado de la oferta
  - 5.12. El problema de la eficiencia y alternativas para resolverlo
  - 5.13. Los recursos por el lado de la demanda

## 1. Alcance del capítulo

En los últimos tiempos, se han desarrollado numerosos análisis y descripciones cuantitativas de la evolución y comportamiento del gasto educativo. No sucede lo mismo con las instituciones que lo moldean y determinan. En función de ello, este capítulo explora algunas de ellas en tres países de la región, Argentina, Chile y Costa Rica.

Asimismo, se propone señalar similitudes y diferencias entre los modos en que estos estados realizan la asignación de recursos, sus consecuencias sobre la cohesión social y de ser el caso, también la futilidad de sus esfuerzos.

Aunque a continuación se incluye una caracterización de los tres países, un análisis comparativo exhaustivo está fuera de los propósitos del estudio.

## 2. Diferentes y parecidos

En la medida en que los sistemas educativos no pueden analizarse sin tener en cuenta el contexto y la historia en la que están insertos, a continuación se pasa revista a algunas cuestiones que marcan particularidades de los países y que tienen incidencia en la conformación del sector, así como en sus posibilidades y problemáticas.

El primer aspecto a considerar es la **organización política**. Así, mientras *Argentina* es un país federal, *Chile y Costa Rica* son países unitarios. En el primero conviven 23 estados provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con un estatus similar, que conservan todo el poder no delegado por la Constitución Nacional al Gobierno Nacional, y 2.169 municipios. La administración chilena se estructura en 15 regiones, 53 provincias y 345 municipios, y la costarricense cuenta con 7 provincias y 81 cantones.

El **grado de disparidad regional** es una de las cuestiones principales que inciden en la cohesión social. Cetrángolo (2004) señala que mientras en Canadá la relación entre el mayor y menor ingreso per capita regional es 1,6, en el caso de *Argentina* la comparación al nivel provincial es 8,6, mayor aun que la que registran Brasil (7,2) y México (6,2), al cotejar sus respectivos distritos federales, en el primer caso con Maranhão, y en el segundo con Chiapas.

Según el autor, esto se traduce en diferencias en las capacidades de los aparatos estatales y en las posibilidades de financiar la provisión de bienes y servicios, así como en la complejización de las políticas de descentralización y el diseño de los esquemas de igualación. Consecuentemente, los mecanismos de transferencias hacia las esferas subnacionales cobran relevancia crítica. Sin embargo, como se verá más adelante, en

*Argentina* los coeficientes de distribución Nación/Provincias y entre provincias se basan en consensos trabajosamente logrados más que en un análisis técnico de necesidades, capacidades y esfuerzo.

La estructura económica de *Chile* “explica también las grandes desigualdades territoriales observables en el país”: en la región Metropolitana se genera el 51% del PIB industrial, el 69% del PIB nacional en comercio, hotelería y restaurantes, y el 78% en servicios financieros; en la Región de Antofagasta, más del 60% del PIB de la minería nacional y concentra el 51% de la producción minera del país; y en la Región del Biobío se encuentran más del 40% de las plantaciones forestales...” (Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, 2008).

Sin embargo, según Ramírez y Lira (2008), no parece haber “políticas explícitas de corrección de disparidades, de naturaleza compensatoria y de claro corte regional, que atiendan a regiones deprimidas que no presentan síntomas de activación ni en el corto ni en el mediano plazo... Que a una región le vaya bien no se debe a que el Estado haya propiciado políticas de desarrollo regional que hayan desembocado en esa situación”, sino a que “ha podido insertarse satisfactoriamente en la economía mundial”. Los autores atribuyen los avances a un conjunto de políticas, sectoriales más que regionales, que se aplicaron en años recientes y que han repercutido de distintas formas al nivel territorial.

Asimismo, en el caso particular de educación, las fuentes hacen referencia a “la casi completa dependencia de los recursos provenientes del Gobierno Central para sostener la educación municipal. A su vez, la inversión municipal debe comprenderse en el marco de las enormes desigualdades en los recursos que administran las comunas: en algunos casos los recursos propios se utilizan para brindar apoyos extra a la educación municipal (especialmente en las comunas ricas de Santiago), mientras en otros sirven para paliar deudas. Como expresión de esas desigualdades, un estudio señala que sólo tres comunas tienen suficientes ingresos para solventar su gasto corriente básico... Con lo cual, resta una amplia discusión acerca de las condiciones de reparto de los recursos municipales, como una dimensión extra educativa que afecta directamente las condiciones del financiamiento educativo (que representa en promedio el 50% del gasto corriente de los municipios)” (Fundación Konrad Adenauer/Centro de Estudios de Políticas Públicas, 2005 a).

En el caso de *Costa Rica*, si se analiza la disparidad regional a partir de la incidencia de la pobreza, se detectan patrones globales que varían poco: las regiones Chorotega y Brunca con los mayores niveles de pobreza total y extrema, la región Central con el menor nivel de incidencia, y niveles intermedios en las demás regiones. Además, dado que más de un 60% del total de hogares reside en la región Central, resulta que alrededor de la mitad de los hogares en pobreza total y extrema residen en ella (Sauma, 2007).

Cabe reflexionar sobre en qué medida puede extenderse a los tres países la reflexión de Gatto (2007) para el caso argentino, al destacar que si bien son varios los aspectos que históricamente determinaron el patrón de comportamiento espacial de la producción y los ingresos en Argentina, el aspecto más significativo es su particular articulación en cada territorio, que se ha ido consolidando como un fuerte factor de arrastre, positivo

o negativo. Este factor no sólo condiciona el desarrollo económico y opera sobre la estructura productiva, sino también sobre el modo de ser de los habitantes: a pesar de que la educación en el país ha sido la principal dimensión de equiparación e igualación de oportunidades, los ambientes socio-culturales, políticos, productivos y laborales son marcadamente diferentes, heterogéneos e idiosincrásicos, con significativo perfil local.

En otro sentido, y con referencia al grado de **estabilidad** de las economías -importante factor que incide no solamente en la inversión educativa sino en la atención que las sociedades pueden dedicar al sector- *Argentina* lidera la medición de frecuencia de las crisis (medida como proporción de años en que el decrecimiento del PIB per capita superó a la tasa media de crecimiento menos una desviación estándar), con un 20%; la sigue *Costa Rica* con un 11% y *Chile*, en el mejor lugar de Latinoamérica, con un 6,67%. Si bien la volatilidad de este último país entre 1961 y 1980 fue una de las mayores de la región, no fue tan afectada por la crisis de la deuda y desde 1991 tomó la delantera en cuanto a crecimiento y no experimentó situaciones de crisis; las claves habrían sido la disponibilidad de crédito, la poca inflación y la solidez política. *Argentina* muestra como rasgo distintivo, el gran número de años en que se observa una caída absoluta y prolongada del PIB per capita, debido por una parte, a la variación de los precios relativos, y por la otra, a la destrucción de la riqueza, sobre todo financiera, y a los cambios estructurales que obligaron a reasignar los derechos de propiedad (CEPAL, 2008).

En ese marco, la tasa media de crecimiento del PIB per cápita entre 1961 y 2006, fue del 2,39% para Chile, 1,96% para Costa Rica y 1,3% para Argentina (CEPAL, 2008).

En cuanto al **tamaño de las economías**, en 2007, en millones de dólares corrientes, el PIB de *Argentina* alcanzaba a 262.327, el de *Chile* a 163.915 y 26.230 el de *Costa Rica*; y el indicador per capita a u\$s 13.652, 10.039, 9.646 respectivamente (UNESCO/Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación, 2008).

*Costa Rica* es el mejor situado en las mediciones de **distribución del ingreso**, con un coeficiente de Gini de 0,47, seguida por *Argentina* con 0,52 y *Chile* con 0,55 (UNDP, 2007/2008)

Por último, la **presión tributaria** es muy baja en *Costa Rica* (15,2%) si se la compara con el 29,2% de *Argentina* y el 21,3% de *Chile* (CEPAL, 2008).

### 3. El sector educativo

Tanto Argentina como Chile han concretado profundos cambios en la **organización** del servicio educativo: en 1992, *Argentina*, completó el traspaso de los servicios educativos a las provincias que se inició en 1978; *Chile*, con la reforma producida a comienzos de los ochenta, los derivó a los municipios. En cambio, aunque encaró procesos en sentido contrario, el sistema educativo de *Costa Rica* es altamente centralizado. Consecuentemente, en este país, aunque medie algún grado de desconcentración, el

**vínculo entre las escuelas y el Estado** central es directo, mientras que en los otros dos la relación está en manos de los niveles subnacionales.

Para *Chile* tiene especial relevancia el **Gasto Privado**, que en proporción del PIB pasó de 1,4% en 1990 a 3,3% en 2003 (Marcel y Tokman, 2005), mientras que para los otros dos países se estima en un 1%. En los tres casos, los municipios también aportan algunos recursos para educación.

Existen diferencias sustantivas en las **prácticas de asignación de recursos a las escuelas**. Mientras *Chile* los distribuye en función directa de la cantidad de alumnos -es decir, según la demanda-, *Argentina* y *Costa Rica* se basan en sus planteles, esto es, según la oferta.

Los tres estados han asumido el **derecho a la educación**, ya sea a través de normativa propia y/o la adhesión a pactos internacionales. Aunque los recursos aplicados distan todavía de los que serían necesarios para universalizar su ejercicio, se verifican tendencias hacia una *mayor escolarización y la extensión de la obligatoriedad*.

El acceso a la escuela primaria no establece diferencias significativas entre estratos de ingresos, pero surgen inequidades en la *finalización y el retraso escolar*. A medida que se asciende en el nivel educativo, se acentúan las desigualdades: las diferencias según quintiles de ingresos son significativas en el acceso al secundario, y las brechas se amplían en la educación superior.

Aun así, en 2005 *Costa Rica* tenía el mejor **índice de oportunidades humanas para educación** en su región, y *Argentina* y *Chile* lideraban América Latina y el Caribe. El indicador tiene en cuenta el “completar el sexto grado en el tiempo debido” y la “asistencia a la escuela entre 10 y 14 años” (Banco Mundial, 2008 b).

Además, si se analiza el gasto en educación y salud por quintiles de ingreso, los tres países utilizan **patrones de distribución** progresivos (Palma Irrazábal, 2007).

En cuanto a los **resultados educativos**, las mediciones vienen empeorando para *Argentina*, mientras mejoran en *Chile* y *Costa Rica*. Asimismo, en las mediciones LLECE 2008 los dos últimos sobrepasan al primero en las pruebas para Matemáticas de 3º Grado y en Lectura de 6º (UNESCO/Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la calidad de la educación, 2008). Si se analizan los resultados por quintil de ingreso se detectan graves inequidades.

Las diferencias se diluyen cuando se analiza la **inversión educativa**, muy alejada de la de los países más desarrollados. La restricción presupuestaria es el factor que permite explicar la magnitud de recursos que se le destinan.

En 2005, *Costa Rica* es la que presenta el mayor **gasto por alumno**; la sigue *Chile* y luego *Argentina*, con valores bastante similares.

Como es lógico, los **presupuestos de las instancias centrales** reflejan no solamente el tamaño de los respectivos sistemas sino también el tipo de organización con que se presta el servicio educativo, que también determina en algún grado el rubro que absorbe

la mayor parte de los presupuestos. La **rigidez de la estructura presupuestaria** se presenta en mayor o menor grado en los tres países. En *Argentina*, los gastos del Ministerio pueden dividirse en dos partes: un poco más de la mitad (el 53,7%) corresponde al financiamiento de las universidades públicas y el resto se destina a diversos programas, acciones y transferencias. De esa segunda mitad, el principal gasto (20,1%) son transferencias a provincias para mejorar los salarios docentes que abonan esas jurisdicciones. Estos rubros no son flexibles y su distribución es difícil de modificar.

Por su parte, el Ministerio de Educación de *Chile* destinó el 58% de sus recursos al sistema de subvenciones (Beyer, 2007). Desde 2001 la política fiscal chilena se ha guiado por una regla de "balance estructural", que relaciona el nivel admitido de gasto público con el de los ingresos estructurales o permanentes del Fisco. Se busca aislar las decisiones de gasto público de los vaivenes del ciclo económico y de los precios del cobre y del molibdeno. Hasta 2007, el superávit estructural del Gobierno Central se estableció en un 1% del PIB; desde 2008 se disminuyó al 0,5%; la educación constituyó una de las principales cuestiones para decidir el cambio (Bachelet, 2007).

En el caso de *Costa Rica* las disposiciones constitucionales fijan la asignación al sector educación en al menos un 6% del Producto Interno Bruto, aunque en 2007 alcanzó el 4,51% (Contraloría General de la República, 2007).

El presupuesto educativo costarricense "se indexa anualmente de acuerdo a la inflación y a un coeficiente de 2,5, aproximadamente, por antigüedad. Parece muy importante el esfuerzo fiscal que realiza el país, en relación con el de otros de la región" (Fundación Konrad Adenauer/Centro de Estudios de Políticas Públicas, 2005 b)

En 2008, el presupuesto del Ministerio destina el 64% a Remuneraciones; y el 31% a Transferencias corrientes, de las cuales casi el 60% se dirigen al financiamiento de la educación superior (Asamblea Legislativa de Costa Rica, Departamento Análisis Presupuestario, s/f).

En los tres países, que mantienen la antigüedad y la capacitación como los parámetros principales que marcan la carrera docente, el **gasto salarial** concentra un altísimo porcentaje del gasto educativo. *Argentina*, pocos años después de transferir a las provincias los últimos servicios educativos, inició gradualmente un proceso de recentralización de la cuestión salarial, con lo cual, como ya se dijo, un 20% del presupuesto del ministerio nacional se transfiere a las provincias para reforzar los sueldos de los maestros; *Chile* implementó bonificaciones para docentes basadas en el desempeño; y *Costa Rica*, sobre la base de una normativa externa al sector, aplica dos ajustes salariales anuales automáticos de acuerdo con la evolución del costo de vida.

En cuanto a la **educación privada**, *Argentina* le hace aportes sistemáticos desde hace casi 60 años a través de subsidios para cubrir su gasto salarial docente, que varían según sea el arancel que cobran a sus alumnos, y que requieren el cumplimiento de condiciones fijadas por la normativa particular de cada provincia. En *Chile*, los propietarios de las escuelas privadas subvencionadas reciben mensualmente, y en función de la asistencia del mes anterior, un monto por alumno. En el caso de *Costa Rica* (Trejos Solórzano, 2007),

la educación general privada tiene un peso reducido, pero creciente, y está dirigida a los estratos de mayores ingresos. Dentro de ella se encuentra una educación semipública; se trata de colegios dirigidos por grupos religiosos que se financian con aportes de los padres y un subsidio estatal para el pago a los docentes.

## 4. Pasado y futuro

Inevitablemente, una serie de sucesos del pasado ha marcado en mayor o menor grado la actualidad de los tres países. Asimismo, diversos hechos están configurando su futuro. Estas cuestiones serán el objeto de este apartado.

### 4.1. Argentina

#### 4.1.1. La coparticipación de impuestos

En los países descentralizados, existe una cuestión que excede a los sistemas educativos, y que tiene que ver con el **grado de adecuación de los regímenes que distribuyen los recursos tributarios**, antes que los sectoriales, para compensar las disparidades regionales o locales.

En Argentina, la Nación retiene la mayoría de los tributos, que se coparticipan. Las provincias se financian también con los impuestos que ellas mismas recaudan, que equivalen, en promedio, al 40% de sus gastos. Consecuentemente, esto resulta en una alta dependencia de las transferencias desde la Nación.

Los regímenes de coparticipación existen desde el año 1935 y las distintas leyes que los regularon tuvieron una duración limitada. Cada cierta cantidad de años se revisaban los eventuales cambios estructurales que podrían dar lugar a modificaciones en esas normas.

Como es sabido, un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos implica la definición de los recursos tributarios a repartir entre el Estado Federal y las Provincias; el porcentaje atribuible a cada uno de estos dos niveles de gobierno tomados globalmente, al que se denomina *Distribución Primaria*, y los porcentajes para el reparto entre las distintas jurisdicciones provinciales, que determinan la *Distribución Secundaria*.

La ley vigente establece el 42,34% para la Nación y el 56,66% restante para 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. Estos porcentajes no se sustentan en consideraciones técnicas; la base del reparto se origina más bien en una solución que en su momento resultó aceptable para ambos niveles de gobierno. Se construyó a partir de negociaciones políticas, que no tomaron mayormente en cuenta ni las necesidades financieras reales que demanda el cumplimiento de los servicios que prestan Nación y provincias, ni las diferentes presiones tributarias, ni la posibilidad efectiva de hacerse de recursos propios.

En cuanto a la distribución secundaria, a veces se basó en razones técnicas y otras en el consenso entre las partes. Así, la que rigió entre 1973 y 1984 combinó población, brecha de desarrollo entre provincias y dispersión poblacional, mientras que la que entró en vigencia en 1988 parte del promedio de la distribución verificada en los años previos a su sanción.

La utilización de los ingresos que se generan no está sujeta a ningún tipo de afectación a algún destino específico. Asimismo, en promedio, son los de mayor significación para las provincias, y en consecuencia, una recurrente fuente de conflictos entre los dos niveles estadales.

En síntesis, en las relaciones financieras Nación/Provincias, los requerimientos sociales y sectoriales no constituyen el análisis central; se trata de sucesivos ajustes y aproximaciones que se realizan sobre la base de negociaciones y acuerdos. La constante revisión y reacomodamiento de los distintos regímenes de coparticipación intentan eliminar, a mediano plazo, las disputas y negociaciones políticas propias de asignaciones que no están sustentadas en un análisis de más largo plazo de las necesidades financieras de cada jurisdicción.

Mayoritariamente, las provincias utilizan los recursos recibidos de la Nación para solventar gastos considerados inflexibles a la baja, al menos en el corto plazo, tales como los que demandan la atención de la partida de personal, las transferencias a los municipios y, en algunas provincias, las cajas de previsión.

El carácter redistributivo de este régimen en el país divide el escenario en varios frentes. Por un lado, están las provincias rezagadas económicamente para quienes la dependencia y posterior redistribución les es completamente funcional. Algunas provincias se verían imposibilitadas de llevar adelante cualquier mecanismo de gestión estatal si estos recursos no estuvieran sujetos a una significativa redistribución. Al menos ello no sería factible sin reestructurar sus aparatos burocráticos. Por el otro lado, están las provincias más avanzadas en las que sus habitantes reciben menos recursos per capita que aquéllas con mayor coparticipación, limitando la posibilidad de sostener holgadamente algunos de sus servicios; entre ellos, la enseñanza. De esto surge, ya, un primer vínculo entre la coparticipación y el financiamiento educativo.

Cuando se comparan los datos provinciales se puede ver que en la Argentina no existe una correlación clara entre el gasto por alumno y la densidad poblacional ni entre aquél y el grado de desarrollo. Por un lado hay provincias con características poblacionales similares con dispersiones significativas en el costo unitario. Por el otro, no necesariamente las más ricas son las que, según ese indicador, tienen un mejor desempeño en la inversión educativa.

Esta aparente contradicción se debe a que los indicadores tradicionales del financiamiento sectorial, considerados aisladamente, no toman en cuenta las posibilidades provinciales de asignar (mayores) recursos a la enseñanza. Así, por ejemplo, si se mirase solamente la relación del gasto por alumno con el ingreso per capita de cada jurisdicción se podría observar su inadecuación para describir el esfuerzo financiero provincial en educación en el país. Esto se debe a que los recursos públicos de que dispone cada

provincia -que son los que solventan los sistemas educativos- no se encuentran vinculados con la actividad económica y, por lo tanto, con el nivel de ingresos promedio de la población. Dado que el reparto de los recursos de origen nacional tiene un claro sesgo redistributivo que beneficia a las jurisdicciones con escaso desarrollo económico, las provincias más pobres ven más que compensada la disponibilidad de fondos brindada por sus limitados recursos propios. En síntesis, esas situaciones se explican, en definitiva, por la relación que existe entre los recursos fiscales y el PIB en cada provincia.

De ese modo, se encuentra configurada una situación en la que jurisdicciones pobres cuentan con mayor cantidad de esos recursos por habitante que otras más ricas. Por eso, en no pocas de ellas, el gasto por alumno para la prestación de servicios puede ser más alto en las primeras que en las segundas.

Esto permite comprender por qué es factible que las más avanzadas económicamente se encuentren entre las que menor porción del ingreso per capita destinan al sector. Por el contrario, desde esta perspectiva, las más rezagadas son las que más esfuerzo estarían realizando. Sin embargo, cuando el gasto por alumno se relaciona con la cantidad total de recursos fiscales por habitante de cada provincia, se observa que el desempeño mejora notablemente para las primeras y se deteriora para las últimas. Así vista, la ausencia de relación con la riqueza es un aspecto de la asignación de recursos en educación (quizás de los pocos) que corresponda evaluar positivamente o, al menos, no negativamente.

Por último, el gasto por alumno es un indicador del gasto promedio y, como tal, supone un vínculo con el tamaño de la matrícula. Por lo tanto, no es extraño que, además, las que más se estarían *esforzando* según esta medida sean las provincias con menor cantidad de habitantes y mayores recursos fiscales per capita del país. Por eso, incluso destinando menores porcentajes de sus presupuestos al sector, pueden invertir por alumno más que el resto. En sentido inverso hay provincias que deben asignar una mayor porción de su gasto total al sostenimiento del sistema y, aun así, esas sumas son insuficientes para la atención de su mayor demanda educativa en términos relativos (los casos extremos son las provincias de Tierra del Fuego y Buenos Aires, respectivamente).

Ese mayor esfuerzo tiene por destino principal el financiamiento del rubro Personal por la vía de mayores salarios y/o cantidad de docentes. En otras palabras, se está aludiendo al gasto como expresión o resultado de la capacidad para sostener el funcionamiento *tradicional* del sistema. Si se considera la pareja tasa de escolarización en las provincias (salvo casos excepcionales) y que las relaciones de alumnos por curso también son más o menos estables, las mayores diferencias se observan en los salarios docentes y, por lo tanto, cuando se alude a la capacidad se trata, básicamente, de la capacidad de pagar mayores remuneraciones.

Diversos factores pueden concurrir para que los niveles salariales docentes no se correlacionen vis à vis los ingresos públicos provinciales. Entre ellos se pueden señalar el poder de negociación sindical, la genuina preocupación de algunos gobernantes que focalizan su interés en el sector y determinantes y características propias de cada provincia tales como el costo de las canastas familiares, sistemas educativos más pequeños, etc. Como resultado, el esfuerzo financiero en la asignación de recursos presenta contrastes significativos entre las jurisdicciones.

En síntesis, el resultado de la práctica del federalismo fiscal-educativo en la Argentina es: a) una disparidad de asignaciones de recursos a los sistemas educativos provinciales que, b) no se encuentra asociada al nivel de riqueza sino a la disponibilidad de recursos fiscales que, a su vez, permite, c) definiciones de niveles salariales docentes con una significativa dispersión.

#### 4.1.2. Transferencia sin recursos

Una de las características más visibles de las relaciones financieras inter gubernamentales de las últimas décadas ha sido la intención permanente de los gobiernos nacionales de minimizar los recursos coparticipables a las provincias. Esto ha sido una constante histórica cuyo resultado, según las circunstancias, ha sido más favorable a uno o al otro nivel de gobierno, constituyendo una fuente de conflictos casi permanente.

Si bien cada país constituye un caso particular, *Argentina* sobresale porque fue el único de la región en que, en el momento que el gobierno central transfirió a las provincias sus escuelas primarias (1978) y sus escuelas secundarias (entre 1992 y 1993), lo hizo sin los correspondientes recursos financieros. En otras palabras, aquéllas tuvieron que asumir con sus propios ingresos el sostenimiento del servicio educativo.

En ambas oportunidades, los gobiernos 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 que esto significaba. Así, 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 fue nulo.

En rigor, cuando se descentralizaron los establecimientos de nivel medio, se garantizó legalmente que si los recursos provinciales provenientes de la Coparticipación de Impuestos en algún momento fuesen inferiores a los prevalecientes con anterioridad a la provincialización de ese nivel, el gobierno central aportaría los recursos para compensar ese déficit. Esto nunca fue necesario.

En cuanto al nivel primario, sólo diez años después de la transferencia, las provincias consiguieron que se les incrementara el porcentaje de la coparticipación de impuestos en una magnitud que cubriera el costo del servicio.

#### 4.1.3. Retrocesos en la descentralización y asignación de recursos a la gobernabilidad

Como se dijo, el ministerio nacional transfiere fondos a las provincias para financiar un complemento salarial, el Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID) aunque desde 1992 la remuneración de los docentes es resorte de las jurisdicciones. Estos aportes se originaron en 1998, para dar fin a un largo conflicto gremial. Se trata de una suma fija por cargo, sin considerar la función, el ámbito o la localización de los establecimientos. En consecuencia, tampoco tiene en cuenta el esfuerzo de inversión ni la eficiencia en la asignación de recursos por parte de las provincias.

La decisión tuvo varios efectos. En principio, se desdibujaron las fronteras de intervención de ambas esferas de gobierno. En segundo lugar, redujo el margen de acción de la instancia central para la implementación de programas educativos: en la actualidad, por cada peso que el gobierno nacional destina a acciones educativas no universitarias, se gastan dos para ese Fondo salarial. El punto no es menor ya que atañe al rol que asume y/o debería asumir el Estado nacional en materia de asignación de recursos para la educación.

Originalmente, el FONID tuvo carácter temporario. No obstante, desde su vencimiento en 2003 fue prorrogado y aumentado, así como el involucramiento del ministerio nacional a través de otras medidas en la cuestión salarial docente.

La crisis de 2001 generó numerosos conflictos gremiales en los sistemas educativos de las provincias, que comprometieron seriamente el calendario escolar. Como respuesta, en julio 2003 Nación y Provincias firmaron un convenio ratificado posteriormente por Ley para el establecimiento de un piso mínimo de 180 días de clase. La norma establece además que las jurisdicciones que no puedan saldar las deudas salariales del personal docente, podrán solicitar asistencia financiera al Poder Ejecutivo Nacional quien procurará brindar el dinero necesario para garantizar la continuidad de la actividad educativa.

En lo que va de su vigencia, nunca logró cumplirse el ciclo lectivo completo en la totalidad del país. La mayoría de los días de clase no dictados corresponden a huelgas docentes por demandas de aumento salarial.

A partir del 2005, en una suerte de nuevo giro recentralizador, el ministerio nacional comenzó a pautar la política salarial al fijar un mínimo de bolsillo para los docentes de todo el país al inicio de cada período lectivo, y se comprometió a nivelar a las provincias que no pudieran sostenerlo. En la actualidad, la compensación alcanza a un 25% del total de remesas nacionales para co-financiar salarios de once provincias.

*La nueva práctica agregó otras complicaciones, ya que como producto de la mecánica para definir las sumas fijas a otorgar, se distorsionaron las escalas de haberes, por ejemplo, al achatar la pirámide de antigüedad, lo que generó nuevos conflictos.*

Para descomprimir el que se suscitó en Buenos Aires, la economía más grande del país, en 2007 debió destinársele recursos por fuera de la compensación habitual, esto es, no por la vía del ministerio de educación sino como Obligaciones a Cargo del Tesoro Nacional.

En general, más allá de los inevitables toma y daca, los gobiernos centrales coadyuvan al financiamiento de los gastos provinciales cuando las dificultades se agudizan. En lo que atañe a educación, estas medidas no se adoptaron en el vacío. La paulatina y significativa recomposición salarial de estos años tuvo un ámbito legal propicio en la que sustentarse.

#### 4.1.4. Transferencias no salariales

En cuanto a la distribución de recursos vinculados con cuestiones no salariales, si bien diversos Programas del MEN utilizan coeficientes propios para la distribución de

sus recursos -entre otros, el Programa Nacional de Becas Estudiantiles- el que cuenta con mayor legitimidad es el que aprobó en 2002 el Consejo Federal de Cultura y Educación (CFCyE). Esta instancia, integrada por los ministros provinciales y presidida por el ministro nacional, garantiza el carácter federal del sistema educativo y concreta a través de Acuerdos la aprobación de las provincias a las estrategias del sector.

La norma que lo formaliza establece una distribución primaria en función del tamaño del sistema y la disponibilidad de recursos federales coparticipados de cada jurisdicción, y otra distribución secundaria con carácter compensatorio de su situación social. Así, “el 85 % de la inversión pertinente se distribuirá conforme a la cantidad de alumnos de Inicial, E.G.B., Polimodal y Terciario no Universitario y establecimientos, y porcentaje de coparticipación”; y “el restante 15 % se distribuirá como adicional entre las Jurisdicciones que resultare necesario a los efectos de asegurar el mínimo equivalente al indicador de Coparticipación; y compensar la situación de las que presentan los indicadores de vulnerabilidad más desfavorables”.

Aunque el coeficiente fue originalmente previsto para la distribución de fondos del Plan Federal de Educación para obras de Infraestructura, la legitimidad política que le ha conferido el CFCyE, en tanto ámbito de acuerdos federales, lo ha constituido desde entonces en un instrumento válido para “dirimir” la asignación de recursos en el marco de otras líneas de acción.

#### 4.1.5. La reforma inconclusa

En otro sentido, Tedesco y Fanfani (2004) hacen referencia a un importante proceso verificado en América Latina de internacionalización de lenguajes y agendas en el campo de las políticas educativas, en el que distingue tres grandes momentos: el primero a fines del siglo XIX, cuando se crearon los sistemas educativos, en el marco del debate educativo europeo y en menor medida americano. El segundo en la década del 60, sobre la base de los conceptos de la teoría del capital humano y las reformas educativas articuladas sobre la vinculación educación, desarrollo económico y recursos humanos.

A juicio de los autores, Argentina logró una aplicación exitosa de las reformas del primer momento pero no del segundo, ya que los intentos de cambio estuvieron asociados a regímenes militares y no fueron aplicadas en forma sostenida. Esta limitación colocó al país en una situación muy peculiar frente al nuevo contexto de los 90, el tercer momento del proceso de reformas.

Los autores también destacan algunas características particulares que asumió la reforma en **Argentina**, entre ellas su integralidad; su tendencia a identificarse con la aplicación de una ley, la Ley Federal de Educación de 1993; y el hecho desfavorable de que luego de unos pocos años de prosperidad económica la propuesta quedó enmarcada en un proceso de recesión y expansión de la pobreza y el desempleo.

Entre otros aspectos, la importancia de esta última cuestión se debe a que la aplicación de la Ley Federal significó la necesidad de captar recursos públicos adicionales debido a la extensión de la obligatoriedad, la nueva estructura del sistema, la formación

de nuevos perfiles profesionales para la docencia y la asignación de partidas para el mejoramiento de la calidad de la oferta educativa. Así, la Ley dispuso incrementar el presupuesto educativo consolidado hasta alcanzar el 6% del PIB en cinco años o la duplicación del gasto sectorial respecto del registrado en 1992 a una razón del 20% anual, el que fuera más alto.

En ese marco, Nación y Provincias firmaron en 1994 el Pacto Federal Educativo, que establecía la contribución de cada una de las partes: financiar la capacitación, la infraestructura y equipamiento y las llamadas acciones compensatorias para la primera, y sostener las nóminas salariales y demás gastos recurrentes del sistema para las segundas, con una distribución de los recursos a aportar del 80% y 20% respectivamente. Sin embargo, la restricción de recursos de 1996 derivada del “efecto Tequila” derivó a partir de ese año en el incumplimiento del acuerdo, y consecuentemente de la Ley.

De este modo, no solamente la reforma quedó inconclusa sino que cada provincia la implementó de acuerdo con los recursos de que disponía. Así, el tercer ciclo de la EGB presenta una multiplicidad de modos de aplicación que no se reducen sólo a su localización espacial –en establecimientos primarios o secundarios- sino a las estructuras curriculares, cargas horarias, condiciones laborales de los docentes y modelos institucionales.

#### 4.1.6. La Ley de Financiamiento Educativo

Muchos años después, en 2005, el gobierno nacional impulsó y logró la sanción de la **Ley de Financiamiento Educativo**, norma que introduce 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 Ley aporta asimismo *nuevos criterios en materia de asignación de recursos*. En principio, con relación al aporte provincial al incremento del financiamiento educativo, la ley estipula un porcentaje que se debe detraer de la coparticipación de impuestos y afectar al sector. El mismo es el resultado de una fórmula que combina, para cada jurisdicción, 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 en cada provincia.

Este índice arroja un resultado que compromete a que los sistemas educativos con menor gasto por alumno en relación a los demás, mejoren el desempeño en ese indicador, con el objetivo de garantizar que parte del aumento impositivo se destinase a educación y que, a la vez, contribuyera a disminuir las brechas provinciales en el gasto por alumno.

También establece un coeficiente, aún no reglamentado, que constituye uno de los aspectos más novedosos en las relaciones financiero educativas Nación/Provincias, al vincularlas por primera vez con aspectos meritocráticos, equitativos y devolutivos.

Este coeficiente, a utilizarse para la distribución a las provincias de los recursos para la educación básica, combina tres dimensiones: a) las necesidades de financiamiento provinciales, b) la capacidad de financiamiento al sector que tiene cada una; c) el esfuerzo financiero que efectivamente realizan para destinar recursos a la educación.

El primero se deriva de la cantidad de alumnos ponderados por el índice de ruralidad; el segundo se calcula a partir de los recursos fiscales per capita de cada una de ellas y el tercero se obtiene de la relación entre el gasto educativo y el gasto público total en cada provincia. Esto implica que a mayor necesidad y esfuerzo corresponderán más recursos, y a mayor capacidad, percibirán menos.

Al nivel nacional, y hasta el momento al menos, la Ley de Financiamiento Educativo ha permitido sustraer al MEN de la puja sectorial por los recursos, ya que hasta el año 2010, el incremento anual de su presupuesto está sujeto a las proyecciones de crecimiento de PIB que cada año realiza el Ministerio de Economía y la aplicación de la fórmula que estableció la citada Ley.

La suma de los recursos aportados por las provincias y los que reciban del gobierno nacional deberán destinarse a diversos y ambiciosos objetivos explicitados en esa ley, tal como la universalizar el nivel preescolar para los niños de cinco años, garantizar diez años de escolaridad obligatoria, erradicar el analfabetismo, incrementar la cantidad de escuelas de jornada extendida o completa, fortalecer la formación técnica y mejorar las condiciones laborales docentes.

Dado que la ley entró en vigencia a inicios del año 2006, no es posible evaluar su impacto ni aludir a la evolución de los recursos destinados al sector. 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.

## **4.2. Chile**

### **4.2.1. Descentralización y nuevo sistema de asignación de recursos a las escuelas**

A partir de la reforma producida a comienzos de los ochenta, el sistema educativo chileno pasó de ser un sistema altamente centralizado y regulado por el Estado a uno descentralizado en los municipios y con una fuerte presencia privada, al menos en lo que hace a la gestión de los establecimientos educativos.

Los edificios, equipamiento y personal de los establecimientos estatales de educación pre-escolar, primaria y secundaria fueron cedidos a los municipios, en un proceso que abarcó unos cinco años, desde 1980 a 1986.

Tradicionalmente, el Ministerio de Educación manejaba en forma centralizada el 90% del gasto educativo, y los recursos se distribuían a las escuelas sobre la base del presupuesto que presentaban anualmente ante el Ministerio de Educación. A partir de la reforma, se comenzó a asignar una subvención, en forma de suma fija por alumno, definida en Unidades Tributarias Mensuales (UTM), determinada por el costo medio de un estudiante en el sistema centralizado más un diez por ciento, con indexación por inflación. En la actualidad, aunque con modificaciones, el esquema de asignación de recursos continúa vigente.

Se introdujo la figura del Sostenedor, aplicable al alcalde del Municipio para la educación pública, y a los dueños o representantes para las escuelas privadas, quien recibía y administraba las subvenciones.

La estructura quedó conformada por *escuelas públicas* y *escuelas privadas subvencionadas*, ambas financiadas por el Estado, y *escuelas privadas o particulares* que no reciben esos aportes. Como se aclarará más adelante, también participan corporaciones de administración delegada.

Se creó también el Fondo Nacional para el Desarrollo Regional que dirigía recursos a las municipalidades para remodelar o construir nuevas escuelas.

La asignación de recursos por el lado de la demanda apuntaba a crear un mercado en el cual hubiera consumidores -las familias- que libremente eligieran y adquirieran un servicio - educación- a los oferentes -las escuelas-. Una mayor *compra* del servicio -el aumento de la matrícula- significaría más recursos para el establecimiento. Se entendió que se generaría competencia por brindar el mejor servicio para la captación de matrícula, en la medida en que las familias mandarían a sus hijos a aquellas escuelas que ofrecieran excelencia educativa

Otro objetivo de la asignación por alumno fue dar poder a las familias, ya que su elección implicaría la financiación de uno u otro establecimiento. Se esperaba además que para ajustarse a las demandas, los establecimientos se especializarían, al priorizar, por ejemplo, la educación humanística, la formación científica, deporte, arte o idiomas, a diferencia de la escuela tradicional, que tendía a la estandarización de una educación universal.

El sistema se propuso también disminuir las tasas de ausentismo y de abandono, ya que la asignación de recursos tenía en cuenta el promedio mensual del presentismo de los alumnos, objetivo éste que según los impulsores de la reforma, tampoco era prioridad en el sistema anterior.

Para percibir el subsidio, las escuelas debían 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 podían exigir cobros o aportes económicos.

El subsidio difería en su valor según el nivel fuera primario o secundario, para cuatro tipos de educación vocacional y para educación especial; posteriormente se incluyó la ruralidad. En un principio, el sistema no preveía diferenciales según la situación socioeconómica de la matrícula.

De este modo, los recursos de la escuela surgían de multiplicar el valor unitario que se pagaba por alumno atendido para cada nivel y modalidad por la asistencia media mensual declarada por el establecimiento, y se entendía que con eso cubrirían todos los gastos operativos. Sin embargo, esto no se verificó y con posterioridad el sistema debió incorporar otros fondos.

Las escuelas municipales y privadas subvencionadas quedaron a cargo de la contratación y perfeccionamiento de los docentes, la administración del personal, y

el mantenimiento de los edificios escolares. El Ministerio, por su parte, mantuvo la responsabilidad sobre el financiamiento básico de los establecimientos escolares, la definición curricular, la evaluación del rendimiento académico, la distribución de los textos y la supervisión y control del cumplimiento de las normas. El rol de la Inspección cobró mayor importancia, ya que sus funciones incluyeron la verificación del cumplimiento de los requisitos establecidos; en caso de verificarse alguna falta el Estado podía proceder a practicar descuentos, aplicar multas, o suspender la subvención en forma parcial o definitiva.

#### 4.2.2. El Financiamiento compartido

En 1982 el país sufrió las consecuencias de la crisis económica derivada del estallido de la deuda externa. Consecuentemente, el gasto público disminuyó 9% en términos reales en el período 1982-1990, y el presupuesto del sector educativo se redujo un 27% en términos reales (González, 2000). Los salarios docentes se contrajeron entre 20% y 40% y las flamantes subvenciones sufrieron una reducción del 24,5% en su valor.

En 1986 el país comenzó a recuperarse de la crisis y profundizó su reforma educativa al comenzar a plantear el concepto de Financiamiento Compartido que se pondría en práctica unos años más tarde. En 1988, Gerardo Jofré, asesor del Ministro de Hacienda de la época, publicó un informe llamado “El Sistema de Subvenciones en Educación: la experiencia chilena” en el que anticipaba lo que se evidenciaría en los años siguientes al aceptar que “existirán diferencias de calidad asociadas al esfuerzo que acepte efectuar cada familia”.

La Unidad de Subvención Educacional (USE) reemplazó a partir de ese año a la UTM. Este cambio incorporó un sistema de indexación automática: una parte de la unidad se reajusta en función de las variaciones de los índices de costo de vida y la restante en función de los reajustes de remuneraciones del sector público.

En la actualidad, el valor de la USE varía de acuerdo al grado, nivel y modalidad de enseñanza (prebásica, educación básica, educación media Humanista-científica y media Técnico Profesional, especial diferencial y adultos), y si el establecimiento se encuentra o no en Jornada Escolar Completa (JEC). Además, la subvención se incrementa según área geográfica y lejanía de centros urbanos. Así, la Subvención por Ruralidad se otorga a las escuelas rurales ubicadas a más de 5 kilómetros del límite urbano, cuya asistencia total sea igual o inferior a 90 alumnos, en cada ciclo de enseñanza (kinder a 4° básico; 5° básico a 4° medio). Asimismo, en 1992 se creó una subvención mínima, denominada “piso rural”, destinada a mejorar el financiamiento de las escuelas rurales ubicadas en zonas limítrofes o de aislamiento geográfico, con escasa matrícula. Finalmente, la Ley N°19.532 de 1997, que crea el régimen de Jornada Escolar Completa, estableció una subvención al mantenimiento.

Si bien en 1992 se introdujo el programa de Mejoramiento de la Equidad y de la Calidad de la Educación (MECE), una reforma novedosa que no estaba relacionada con el incentivo de la demanda sino con la calidad, el retorno de la democracia y el triunfo de la Concertación no alteró las bases del sistema de subvenciones.

Así, en 1993, una ley autorizó a todas las escuelas, con excepción de las públicas básicas, a cobrar aranceles para que la participación privada permitiera producir un ahorro fiscal que se destinaría a las escuelas más necesitadas. Esto se llamó Financiamiento Compartido.

La decisión de cobrar arancel era resorte del sostenedor en las escuelas privadas, y en las públicas se sometía a votación de los padres. En caso de que se pusiera en práctica, el monto a cobrado a las familias por mandar a sus hijos a ese establecimiento se sumaba a la subvención asignada desde el gobierno. El objetivo era que los padres que quisieran para sus hijos una escuela que gastase más que la asignación promedio por alumno, tuvieran la posibilidad de elegirlos, a pesar de que esta reforma acentuaría las desigualdades.

Asimismo, se reformó el régimen de subvenciones para establecer una tabla de descuento del subsidio fiscal en función del nivel del cobro que operaba.

La introducción del arancel fue una de las formas que tuvieron los centros más demandados para frenar el exceso de demanda. Antes de esta reforma también había mecanismos de *disuasión* de alumnos, como las pruebas de selección. Esto muestra que el ideal de libre elección no traspasó ni las normas ni el discurso. O, si se quiere, sólo fue para los oferentes...

Durante 1994 y 1995 se pensaron dos reformas: un adicional en la subvención para escuelas con alumnos de bajos ingresos y con bajos rendimientos escolares para impartir dos horas extra de clase por día; otra concerniente a clases adicionales durante el segundo semestre del año para aquellos alumnos que se encontrasen en riesgo de repetición. Estas reformas fueron dejadas de lado para establecer, en 1996, un aumento en las horas de clase en escuelas de bajo rendimiento al punto de igualarlas a la cantidad de horas que impartiera una escuela de élite. La vía para llevar esto a cabo era la introducción de la **jornada completa**, con la consecuente ampliación de las escuelas para poder acoger a la totalidad de sus alumnos al mismo tiempo. A tal efecto se asignaron fondos según las necesidades de expansión de cada institución. Luego, se incrementó el valor de la asignación por alumno para financiar la mayor cantidad de recursos empleados.

De este modo, la educación básica y media es provista en Chile por un sistema mixto público-privado en la producción y financiamiento del servicio. Así, coexisten cuatro tipos de establecimientos: (i) municipales; (ii) particulares subvencionados; (iii) particulares pagados y (iv) corporaciones de administración delegada. Cada tipo de establecimiento cuenta con un sostenedor, privado en el caso de los establecimientos particulares subvencionados y pagados; municipal en el caso de los colegios municipales, y gremios empresariales o corporaciones privadas que administran liceos técnico-profesionales en el caso de las corporaciones. Para la administración de los establecimientos municipales los alcaldes delegan sus funciones en el Departamento de Administración de la Educación Municipal (DAEM) o en una corporación de educación de derecho privado ligada al municipio (Gobierno de Chile, Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, 2007).

Los establecimientos municipales y particulares subvencionados se financian principalmente a través del subsidio que les entrega el Estado (subvención educacional),

más aportes de los municipios en el primer caso y aportes de las familias en el segundo; los establecimientos particulares pagados se financian con aportes de las familias que reciben a través del cobro de aranceles; y las corporaciones de administración delegada se financian con recursos públicos entregados a través de convenios (Gobierno de Chile, Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, 2007).

La Ley N° 19.979 de Jornada Escolar Completa Diurna aprobó la formación los Consejos Escolares para todos los establecimientos subvencionados del país, los cuales constituyen una instancia en que se reúnen y participan representantes de los distintos actores que componen la comunidad educativa. (Gobierno de Chile, Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, 2007).

El Consejo Escolar está compuesto, al menos, por los siguientes integrantes: director, sostenedor o su representante, un docente elegido por sus pares, el presidente del Centro de Alumnos y el presidente del Centro de Padres. El consejo tiene atribuciones de tipo consultivo, informativo, propositivo y, cuando el sostenedor así lo determine, también resolutive (Gobierno de Chile, Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, 2007).

#### 4.2.3. La equidad

A principios del nuevo siglo, el Ministerio de educación se propuso superar las inequidades que se expresan en la brecha existente entre los distintos tipos de escuela en cuanto a los resultados educativos y en las diferentes tasas de graduación.

En el año 2000 se lanzó el programa “Liceo para todos”, a fin de brindar apoyo especial a los establecimientos secundarios con bajo desempeño. Uno de los mecanismos fue una asignación especial a las escuelas que tuvieran alumnos en riesgo de abandono, a cambio de que los centros educativos se comprometieran a esforzarse para evitar que se produjera la deserción. También se otorgaron becas para distribuir entre los alumnos que, a pesar de estar en riesgo de abandonar la escuela, mostrasen compromiso e interés.

En el 2003 se implementaron varias leyes, entre las cuales se cuentan el incremento de ocho a doce años en la obligatoriedad en el sistema escolar, la prohibición de la expulsión a alumnas embarazadas y la primera ley concerniente a actuar sobre la segregación que obligó a todas las escuelas receptoras de fondos públicos a **matricular un 15% de alumnos vulnerables**. Sin embargo, la definición de vulnerabilidad nunca fue clara y, en un contexto de pruebas de selección por parte de las escuelas, si éstas no alcanzaban ese porcentaje podían argumentar que no había suficiente demanda. En la medida en que las familias también hacen su auto selección -por ejemplo, una familia de bajos ingresos no suele incluir a las escuelas que cobran altos aranceles en su abanico de posibilidades- esto podía ser cierto.

En 2006, una extraordinaria movilización en principio estudiantil y luego masiva cuestionó los fundamentos del sistema. Así, en 2007, tras largos debates con la oposición conservadora, el Congreso aprobó la Ley de Subvención Escolar Preferencial, destinada al mejoramiento de la calidad de la educación en los establecimientos subvencionados.

A partir del 1° de enero de 2008 se puso en práctica desde el nivel parvulario hasta el cuarto año de la educación básica. En forma gradual, luego serán cubiertos los niveles siguientes hasta octavo básico.

Los destinatarios de la nueva subvención son los alumnos prioritarios o vulnerables, esto es, aquellos para quienes la situación de su hogares dificulta sus posibilidades de enfrentar el proceso educativo.

En esta categoría se incluye a los pertenecientes al programa de ayuda social Sistema Chile Solidario, a las familias provenientes del tercio más pobre de la sociedad y se consideran también otros factores como los ingresos del hogar al que pertenece el chico, la escolaridad de los padres, la condición de ruralidad en la que se vive y el grado de pobreza de la comuna en que reside el alumno. Cada año, el Ministerio de Educación evalúa si el estudiante pertenece o no a dicha categoría y luego informa de la situación al alumno y al sostenedor de la escuela.

Si el chico es considerado vulnerable, se lo exime de forma automática del cobro de arancel, en el caso de que asistiera a una escuela arancelada y se le asigna la subvención preferencial, recurso que será transferido al establecimiento. El monto varía según nivel y año que el alumno curse, y el desempeño de esa institución en las pruebas estandarizadas. La suma asignada al centro escolar se determina al multiplicar el valor correspondiente por la asistencia media promedio de alumnos prioritarios en los tres meses que preceden al pago.

Para incorporarse a este régimen, el Sostenedor debe suscribir con el Ministerio de Educación un Convenio de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa que lo compromete, al menos por cuatro años, a cumplir las normas establecidas en la ley. Una vez suscripto, se le prohíbe al establecimiento la selección de estudiantes de acuerdo a los rendimientos pasados o potenciales. Tampoco puede pedir a las familias la presentación de antecedentes socioeconómicos. La ley obliga a las escuelas a esforzarse por asegurar la permanencia de los alumnos sin importar su rendimiento escolar y deja en claro que la renovación de la matrícula no puede ser denegada en caso de que el alumno repitiera. De esta forma, se intenta que chicos provenientes de distintos orígenes socioeconómicos y con rendimientos escolares dispares compartan el ámbito y el proceso educativo. Por eso, en el convenio suscripto se prevé la necesidad de introducir servicios de apoyo psicológico que intervengan ante eventuales dificultades de la convivencia escolar.

La ley también crea la **subvención por concentración de alumnos prioritarios**, un pago adicional según el porcentaje de alumnos vulnerables que haya en el establecimiento, que se hace efectivo si estos estudiantes representan al menos el 15% de las inscripciones.

También se introduce la **clasificación de los establecimientos según su desempeño escolar**, cada cuatro años, medido por las pruebas de aprendizaje SIMCE. Se establecen tres categorías: autónomos, emergentes y en recuperación.

Los primeros, de mejor desempeño, deberán concentrarse en la retención de estudiantes prioritarios y en el buen desempeño en las pruebas estandarizadas.

Los establecimientos identificados como *emergentes* deben asumir compromisos adicionales en vistas a mejorar el nivel educativo de su alumnado para, al menos, alcanzar los estándares nacionales. Elaborarán un Plan de Mejoramiento Educativo que, una vez aprobado por el Ministerio de Educación, podrá ser merecedor de fondos específicos. Estas escuelas comenzarán a recibir supervisiones pedagógicas a cargo del Ministerio de Educación.

Las instituciones serán calificadas como *en recuperación* cuando sus alumnos no cumplan con los estándares nacionales en las últimas tres mediciones, o cuando se trate de establecimientos emergentes que, una vez aprobado el Plan de Mejoramiento Educativo, no lo pongan en acción. Las escuelas de esta categoría no recibirán subvención preferencial, sino que se les asignará un aporte extraordinario y mayor que dicho subsidio, por los siguientes cuatro años, esto es, hasta la próxima evaluación. La definición del Plan de Mejoramiento estará a cargo de un equipo integrado por un representante del Ministerio de Educación, el sostenedor del establecimiento y una persona externa con capacidad técnica sobre la materia. Este plan podrá abarcar todas las áreas de la institución, desde la gestión hasta las tareas de enseñanza. Un informe, producido por una persona externa, dará cuenta de las deficiencias existentes. En el caso de que la responsabilidad de las deficiencias sea adjudicada a los docentes, el sostenedor podrá reasignar tareas, destinarlos a otras escuelas del mismo sostenedor o sugerir planes de superación profesional. A tales efectos, el Ministerio de Educación asignará otro aporte económico extraordinario, que deberá utilizarse sólo en pos del mejoramiento educativo y que será controlado por la entidad externa.

Luego de cuatro años, el establecimiento en recuperación podrá ascender de categoría si alcanza el nivel correspondiente. Si no logra el umbral necesario, el Ministerio de Educación puede revocar el reconocimiento oficial de la escuela y tomar las medidas que considere adecuadas para asegurar la continuidad de la educación de los alumnos.

En el primer año que se puso en práctica, 7.000 establecimientos ingresaron en este régimen, lo que beneficia a cerca de 370.000 estudiantes vulnerables.

#### 4.2.4. La consolidación de la reforma

Los cambios del sistema educativo chileno llevan la marca de haberse generado durante el gobierno de Pinochet. Sin embargo, las gestiones posteriores no modificaron sus ejes fundamentales; si bien han existido políticas correctivas, en algunos casos las medidas profundizaron la reforma, como fue el caso del Financiamiento Compartido.

Sin embargo, los conflictos que se han venido generando harían pensar que las modificaciones realizadas, más que una opción de gestión, constituyen una frontera entre posiciones ideológicas contrapuestas en el marco del debate acerca del papel del Estado en la educación.

No colaboran demasiado con el cierre de la discusión los entusiasmos que despierta la transformación chilena en el Banco Mundial. Según el organismo, “Desde 1980, los sucesivos gobiernos de Chile han aumentado la inversión en el sector educativo

e introducido múltiples reformas educativas a gran escala. En efecto, Chile se ha convertido en uno de los países que más se mencionan como ejemplo de reformas educativas innovadoras”.

Podría decirse que la “la revolución de los pingüinos” constituyó la contrapartida inevitable. El proceso alcanzó tal entidad que fue catalogado “como la mayor crisis en la educación chilena desde que el 11 de marzo se restableciera la democracia en el país” (Díaz Miranda, 2006). Si bien la movilización se inició con una marcha integrada solamente por estudiantes secundarios, el paro producido dos meses después involucró a un millón de alumnos de colegios públicos y establecimientos de financiamiento compartido, treinta y cinco universidades, el magisterio a través del Colegio de Profesores, y un centenar de organizaciones sociales, entre ellas las que representan a los funcionarios del Ministerio de Educación, y aun la de trabajadores portuarios (Díaz Miranda, 2006).

Como se señaló más arriba, la movilización social impulsó importantes revisiones. Así, la Presidenta propuso, además de cambios en la ley de educación, “... la formación de un Consejo Asesor Presidencial de Educación, que forje una visión consensuada acerca de temas como la LOCE, la Jornada Escolar Completa, de la municipalización, de las prácticas pedagógicas, formación docente, de sistemas de evaluación, los parámetros de calidad, la relación entre la educación media, la educación superior y el mercado laboral, cómo la educación técnica se vincula al mundo del trabajo, las medidas de mejoramiento de la equidad y la integración social” (Díaz Miranda, 2006).

En 2007 el Gobierno de Chile, la Alianza y la Concertación convinieron dar al país una nueva Ley General de Educación (LGE), en reemplazo de la antigua LOCE. El acuerdo no renegó del pasado, al incluir, entre otros, el objetivo de “Mantener y desarrollar un sistema educacional de provisión mixta: Históricamente la educación en Chile ha sido provista de manera mixta. Es responsabilidad del Estado mantener y desarrollar un sistema de educación, gratuito y de excelencia. Junto con ello debe velar por la eficaz realización de la libertad de enseñanza y del derecho a una educación de calidad a través del apoyo todas las escuelas, sean públicas o privadas, aumentando así, la diversidad de los proyectos educativos en nuestro sistema escolar” (Acuerdo por la calidad de la educación, 2007).

En este marco, es relevante introducir nuevamente la opinión del Banco Mundial. Si bien afirma que “los hallazgos de las investigaciones continúan siendo contradictorios respecto de hasta qué punto la competencia entre las escuelas privadas y públicas mejora los indicadores educacionales y/o aumenta la desigualdad entre los diferentes grupos de alumnos” considera que “... resulta útil analizar los detalles del sistema educativo en Chile para comprender mejor de qué modo los mecanismos de mercado pueden contribuir a incrementar los resultados del aprendizaje escolar. En efecto, Chile ha realizado reformas importantes tendientes a proporcionar a las familias la opción de elegir la escuela; reformas que la mayoría de los chilenos ya ha aceptado ampliamente” (Banco Mundial, 2007).

Parece razonable acordar que, a diferencia de Argentina, Chile ha consolidado su reforma.

#### 4.2.5. Los supuestos del modelo chileno

La reforma chilena propuso un modelo sustentado en el poder de elección a las familias. Se esperaba que los índices de resultados de SIMCE actuaran como señal para ayudar a los padres a elegir el establecimiento. Es comprensible que si las familias tenían información adecuada, quisieran inscribir a sus hijos en las mejores escuelas, que consecuentemente enfrentarían, una situación de sobre demanda.

Los establecimientos pusieron en práctica pruebas de selección con el objetivo de desincentivar el exceso de inscriptos. Como es sabido, hay una significativa correlación entre el bajo nivel socioeconómico, el pobre nivel educativo de los padres y el mal rendimiento escolar, de modo que quienes no eran aceptados en las escuelas selectivas eran, por lo general, chicos provenientes de bajos estratos sociales. Su libertad de elegir se circunscribía, así, a la escuela pública. Si hoy se seleccionan las mejores 100 escuelas por cada tipo se observa que toman exámenes de admisión el 88% de las instituciones privadas pagas, el 68% de las escuelas privadas subvencionadas y el 22% de las escuelas municipales (González, 2008).

El modelo también intentaba incentivar la competencia entre las diferentes escuelas para la captación de alumnos. Se suponía que la matrícula, que se traducía en asignación de recursos al establecimiento, afluiría a las escuelas que ofrecieran la mejor calidad de educación.

En principio, “existen asimetrías de información. La información disponible en el sistema difiere entre los que ofrecen el servicio y entre quienes lo demandan. Esto facilita la entrada y permanencia de sostenedores que ofrecen una calidad educativa deficiente, ya que las familias en muchos casos son incapaces de identificar la verdadera calidad educativa de cada sostenedor, decidiendo en cambio, en base a variables más fácilmente observables, como cercanía al hogar y dependencia religiosa, entre otras. Esta situación atenta contra la competencia, uno de los principios fundamentales del sistema” (Gobierno de Chile, Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, 2007).

Sobre este aspecto, y según surge de la Encuesta CASEN 2006, el conocimiento de los resultados de la prueba SIMCE en los quintiles I y V respectivamente alcanzaba los siguientes porcentajes: en los establecimientos municipales, el 72,2% y el 62,7% afirmaba desconocerlos; y en el total de establecimientos el 70,2 y 48,3% (Gobierno de Chile. Ministerio de Planificación, s/f).

La inspección y supervisión de las escuelas subvencionadas merece una consideración particular. Durante 2007, en el marco de la línea denominada Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG), el gobierno chileno analizó el Programa de Inspección de Establecimientos Subvencionados y el de Supervisión de Establecimientos Educativos Subvencionados, en dependencia de la Subsecretaría de Educación. Los expertos recomendaron su Rediseño Sustantivo, lo que implica que “requieren reformulaciones o reestructuraciones profundas en su diseño y/o en su estructura organizacional y/o en sus procesos de gestión interna; o completar aspectos sustantivos del diseño necesarios para lograr los objetivos” (Gobierno de Chile, Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, 2007)

Por otra parte, en el caso de las escuelas públicas, eran las municipalidades y no los establecimientos las que recibían las subvenciones del nivel central. Si había superávit,

no quedaba en la escuela. Si había pérdidas, en teoría era la municipalidad quien las asumía. Por eso, en definitiva, no se verificó la competencia que se buscaba. En su propia definición, el nuevo sistema impedía este tipo de comportamiento.

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).

Más que para el logro de los objetivos previstos, la introducción de mecanismos de mercado resultó eficaz para expandir al sector privado. Actualmente el sector subvencionado (municipal más particular) concentra cerca del 92% de la matrícula de todo el sistema escolar. Del resto, el 7% asiste al sector particular pagado y menos del 2% a corporaciones de administración delegada (Gobierno de Chile, Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, 2007).

Así, poco menos del 10% de la oferta, es privada independiente (sin aportes del Estado; el 35% son escuelas privadas que reciben subsidios y también cobran algún tipo de arancel, que se denominan “de financiamiento compartido”; y el 55% restante, son municipales.

Mientras que en 1981 el 22% de la matrícula concurría a establecimientos privados (subvencionados o no), en el 2006 alcanzó el 51,9% (Kremerman, 2007). Al analizar el origen socioeconómico de los chicos que asisten a escuelas privadas pagas se observa que provienen de los sectores de mayores ingresos de la sociedad: en 2006 el 63% de los estudiantes en estas escuelas provenían de los dos deciles más ricos. (Kremerman, 2008).

Los establecimientos particulares subvencionados tienen una distribución más homogénea, aunque el decil más rico participa en una proporción menor que el resto. Al analizar la población escolar en las escuelas municipales, 84 de cada 100 alumnos pertenecen a los seis deciles más pobres de la sociedad según datos de Kremerman (2008).

#### 4.2.6. La segregación

En principio (se sigue a Fullaondo, 2007) existe una definición que podría llamarse geográfica de la segregación. Se trata de la segregación residencial, esto es, cuando un grupo poblacional determinado está sobre representado en algunas áreas e infra representado en otras. En términos sociológicos, la segregación existe cuando no hay interacción entre grupos sociales.

Si se piensa en las ciudades, éstas presentan diversas diferenciaciones. En principio, existe una jerarquía residencial según la cual hay zonas donde la vivienda se encuentra en peores condiciones, es de menor calidad y el valor es inferior, y en consecuencia es más accesible para la población con menos recursos.

Por otra parte, en estrecha relación con la jerarquía del stock residencial la ciudad está estratificada socialmente, reproduciendo en el espacio las desigualdades de la

estructura social. Esta morfología social tiende a diferenciar barrios, en los que en mayor o menor medida, predominan diferentes clases sociales.

Si bien existen diversas definiciones de la segregación residencial, según Vargas y Royuela (s/f) la más cercana a la aceptación general es la de Massey y Denton, (que extractan de Massey, P. y Denton, K. 1988, *The dimensions of residential segregation, Social Forces* 67), quienes la conciben sobre cinco dimensiones, similitud, exposición, concentración, centralización y *clustering*.

Los autores caracterizan a la primera como la diferencia en la distribución de dos grupos de la población entre subunidades geográficas en una ciudad. Si el grupo minoritario está distribuido de manera dispar, se encuentra segregado. La similitud sería maximizada, cuando la proporción del grupo minoritario sea la misma en la ciudad y en cada una de las subunidades geográficas.

En cuanto a las otras dimensiones, “la *exposición* corresponde al grado de contacto potencial, o la posibilidad de interacción, entre un grupo minoritario y el resto de la población dentro de un área geográfica o ciudad”; “la *concentración* es el monto relativo de espacio físico ocupado por un grupo minoritario en un área geográfica o ciudad. Así, grupos que ocupan una pequeña parte de la ciudad estarían segregados”; “la *centralización* se refiere a la cercanía con respecto del centro del área urbana”; y el *clustering* “es el grado de aglomeración de áreas habitadas por un grupo determinado”.

A diferencia de la segregación racial y residencial, la segregación educativa (se sigue a Valenzuela, 2008) ha comenzado a ser estudiada recientemente, aunque la literatura sobre el efecto de pares data de 1966. Las características socioeconómicas y las habilidades cognitivas de los compañeros influirían en el proceso de enseñanza aprendizaje; si en una sala o escuela se concentran alumnos de menores capacidades, los resultados educativos se resentirán en la medida en que todos los estudiantes tienen las mismas dificultades. Estas escuelas podrían concentrar profesores menos calificados, de mayor rotación y con expectativas educacionales más bajas para con sus alumnos. Según los autores, existe un importante debate sobre el efecto pares, aún no saldado.

En Chile, las escuelas financiadas con recursos públicos no tienen definidas zonas geográficas a las que atender, por lo que la distribución de la matrícula es el resultado más o menos espontáneo de la dinámica de oferta y demanda, con las restricciones que impone la capacidad de pago de las familias y su propensión a trasladar a los niños entre diversos establecimientos (Valenzuela, 2008). La obligación para los establecimientos subvencionados de matricular al menos un 15% de estudiantes de condición socioeconómica vulnerable establecería algún tipo de límite a la afirmación, pero como se señaló más arriba, la disposición podría ser eludida.

Si bien no existen mediciones de segregación educativa, diversos estudios dan cuenta de un cierto grado de estratificación educacional por tipo de sostenedor: los estudiantes más vulnerables asisten principalmente a establecimientos municipales, mientras que aquellos de nivel socioeconómico (NSE) alto asisten mayoritariamente a establecimientos particulares pagados.

Según Valenzuela (2008), la segregación del sistema escolar chileno proviene en principio de la elevada segregación residencial de las ciudades chilenas y la matriculación de los alumnos en escuelas cercanas; la libertad de elección de los padres constituye otro factor, ya que los de mayor nivel socioeconómico (NSE) tienden a buscar colegios exitosos para sus hijos. Las prácticas de selección de estudiantes por parte de los establecimientos escolares acentúan el fenómeno, ya que los colegios tienden a seleccionar a niños provenientes de familias de mayor NSE y con mayores habilidades, lo cual se refuerza en un contexto en que los resultados de las evaluaciones nacionales de aprendizaje (SIMCE) son públicos y en que existen políticas de incentivos para docentes y sostenedores vinculados con estos resultados. El cuarto factor es que la subvención estatal no diferencie según el NSE de los estudiantes.

El financiamiento compartido (FC) es un último factor explicativo, al introducir una diferenciación por precio al interior del sistema de escuelas subvencionadas. Esto acentúa la estratificación social de los estudiantes entre los diversos tipos de establecimientos. Según González (2008), con referencia a la distribución de los estudiantes de 4to básico de zonas urbanas, el 70% de los niños vulnerables (aquellos que pertenecen al 30% de menor NSE) asiste a colegios municipales. El NSE de la población escolar que asiste a los colegios particulares subvencionados sin FC es bastante similar al de quienes asisten a los establecimientos municipales, pero marcadamente contrastante con el que caracteriza a los alumnos de establecimientos con FC, con una muy baja participación de estudiantes vulnerables.

El análisis de Valenzuela (2008), que se basa en estimaciones del Índice de Disimilitud de Duncan, calculados con datos SIMCE, detecta una elevada segregación socioeconómica de los estudiantes chilenos, tanto los más vulnerables como los de mayor NSE, que se verifica tanto en educación básica como media, y ha sido creciente en el periodo 1998/2006 en la mayor parte de las regiones y comunas del país. Según el estudio, la segregación escolar “es considerablemente mayor entre los alumnos que asisten a establecimientos particulares subvencionados que entre quienes asisten a establecimientos municipales, lo cual da cuenta de la alta selectividad en la localización de los establecimientos particulares subvencionados y la eficacia de sus mecanismos de selección de alumnos”. Sin embargo, “en los establecimientos municipales la segregación socioeconómica no es baja, lo que sugiere que ciertas características generales de la sociedad chilena y de su sistema escolar facilitan una elevada y creciente segregación”. Los análisis que realizan para explicar las diferencias entre comunas en el grado de segregación socioeconómica de los estudiantes urbanos de cuarto básico entre 1999 y 2006, “constatan una estrecha relación al nivel comunal entre la segregación residencial y escolar, sin embargo, la segregación escolar es considerablemente mayor que la segregación residencial”, y permiten afirmar que el financiamiento compartido tiene un efecto positivo y significativo en el aumento de la segregación escolar a nivel comunal, siendo la magnitud de este efecto muy elevada, por lo que debería eliminarse ese mecanismo o reducir considerablemente su incidencia.

Es de interés señalar que pese a las diferencias en el tratamiento de la educación privada, *Argentina y Chile* registran en algún grado fenómenos similares. Para dar cuenta de esto, es necesario en principio destacar que en Chile, en el año 2006, casi el 78%

de los establecimientos que atendían a la población del grupo socioeconómico bajo eran establecimientos municipales, y el 22% restante correspondía a establecimientos particulares subvencionados. A la inversa, en el grupo socioeconómico alto el 89,53% de los establecimientos eran particulares pagados, y el 10,47% restante particulares subvencionados (Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe. UNESCO Santiago, 2008). Además, según la fuente, no había establecimientos municipales atendiendo al estrato más alto, ni particulares pagados que incluyeran al más bajo. Si esto es así, en estos establecimientos ambos estratos no tenían la posibilidad de conocerse

Conviene traer a colación que “la desigualdad ocupa el lugar central en todo diagnóstico sobre los desafíos sociales de *Chile*. Medida como distribución del ingreso, el país exhibe una de las peores situaciones del planeta. El índice de Gini de Chile era de 0,554 en 1990 y de 0,552 en 2003. Esto lo posiciona en el lugar décimosegundo de entre 18 países de América Latina y, a nivel mundial, lo sitúa como el decimoséptimo país de peor distribución entre 126 países”. (Sistema Naciones Unidas, 2007, citado por Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, 2008 ).

En el caso de *Argentina*, el índice de Gini pasó de 0,35 en la década del 70 a 0,49 en 2006. En ese marco, un estudio reciente para ese país (Gamallo, 2008) da cuenta de un sostenido proceso de fuga de estudiantes de la escuela pública a la privada en los últimos años, protagonizado por las familias de mayores recursos, pero también por los hogares del segundo quintil. En el lapso 2003-2006, la caída de asistencia de la población urbana a las escuelas públicas fue de 5,1 puntos; en el Gran La Plata de 13 puntos. El quintil 2 casi duplica el promedio general en cuanto al pasaje al sector privado, tanto en el total de aglomerados urbanos -7%- como en el área metropolitana -9%- (Gamallo, 2008)

La tendencia se inicia en 2003, contrariando el recupero verificado en 1997-2003 (Iaies, en Gamallo, 2008).

La asistencia a la escuela pública se compone en un 79% por alumnos de los quintiles 1 y 2, provenientes de las familias más pobres de la sociedad, mientras los quintiles más altos parecen estar terminando de abandonarla. Esto sucede en un periodo en que las variables económicas se recuperaron, la inversión educativa aumentó y las tasas de escolarización o asistencia se mantienen estables (Iaies, en Gamallo, 2008).

El proceso, que desnuda una escalada en la segmentación educativa, cobra mayor relevancia si se considera que se está verificando en un sistema educativo que no implementa políticas activas de promoción y fortalecimiento del sector privado al estilo de Chile (Gamallo, 2008).

### **4.3. Costa Rica**

#### **4.3.1. Equidad e integración social**

Las características de equidad e integración social del país constituyen una particularidad de Costa Rica. Tradicionalmente, Costa Rica ha mantenido una

importante inversión social, que con relación a la producción nacional o por habitante se encuentra entre los más elevados en la región, comparables solo con Panamá en el istmo centroamericano y con los países del cono sur: Uruguay, Argentina y Chile (Trejos Solórzano, 2007).

Los indicadores socio-económicos del país, también muestran esa condición de contraste con otros de la región, y dentro de los mismos se pueden incluir los educativos macro, como tasas de analfabetismo y de escolarización (Fundación Konrad Adenauer/Centro de Estudios de Políticas Públicas, 2005 b).

No obstante, en los últimos años, las restricciones fiscales han limitado la expansión real del gasto público social por habitante, y no ha logrado aun recuperar los niveles de gasto social que mantenía antes de la crisis de la deuda de inicios de los años ochenta. Si bien desde 1990 la inversión social pública viene recuperándose, si se la mide por persona no ha vuelto a alcanzar los niveles de la década de los setenta (Programa Estado de la Nación, 2004).

Pese a ello, el país se mantiene junto con Uruguay, Chile, Argentina y Panamá entre el grupo de países latinoamericanos con mayor prioridad macroeconómica del Gasto Público Social (GPS) y con mayor GPS per cápita real. El GPS es también el rubro del gasto público menos vulnerable, ya que logra una expansión en la década que va del 1995 al 2005, en tanto que los servicios generales y los económicos son los que presentan las mayores contracciones (Trejos Solórzano, 2007).

Sin embargo, en los últimos años la disparidad de ingresos entre los distintos estratos de la población se acentuó. El coeficiente de Gini permaneció cercano a 0,375 desde 1990, con pequeñas fluctuaciones hasta 1997, pero a partir de ese año comenzó a incrementarse y en 1999 rebasó la barrera de 0,400 (Programa Estado de la Nación, 2004). Luego de mejorar gradualmente desde 2000, pasó de 0,406 en 2005 a 0,420 en 2006 (Programa Estado de la Nación, 2007).

La educación ha sido tradicionalmente asumida como prioridad por la sociedad costarricense y como política de estado. Estos servicios, junto con los de salud y seguridad social representan cerca de 30% del GPS cada uno. Mientras que los últimos tienden a mantener su peso (32% en 2005), los de educación se expanden, del 27% en 1995 al 30% en el 2005, a costa de los de salud que pierden casi cinco puntos porcentuales de participación al caer del 35,8% en 1995 al 31,3% en el 2005. Los otros servicios sociales como vivienda y servicios municipales se mantienen en torno al 5% del GPS, en tanto que los servicios culturales y recreativos oscilan alrededor del 1% del GPS. Asimismo, mientras los servicios de salud sufren mayor vulnerabilidad y volatilidad, así como los culturales y recreativos, los servicios de educación son los más protegidos y menos volátiles (Trejos Solórzano, 2007).

Así, el sistema educativo costarricense está inserto en una sociedad claramente comprometida con los valores de la educación, y se caracteriza por un alto grado de institucionalización, con algunos indicadores que lo ubican entre los más avanzados de Centroamérica (Fundación Konrad Adenauer/Centro de Estudios de Políticas Públicas, 2005 b).

Algo similar debe decirse del Estado costarricense, por el grado de desarrollo de su aparato y de su organización política; ya en la década del 60 mostraba un grado de organización bastante más avanzado que el de muchos de sus vecinos, y por algunas características podría encuadrarse como “estado benefactor” en el sentido tradicional. Se observa asimismo un alto grado de centralización en la toma de decisiones de diferentes áreas de la vida de la comunidad (Fundación Konrad Adenauer/Centro de Estudios de Políticas Públicas, 2005 b).

El estado educador asume similares características que para el estado en general. Cuenta con una estructura orgánica sólida, estabilizada, y una burocracia histórica y arraigada en sus cargos, con larga experiencia en la gestión pública. El sistema educativo muestra un alto nivel de regulación, en el marco de una estructura de alta centralización, que intenta además normar el conjunto de las prácticas del sistema, “... aunque es preciso observar que la cultura de la legalidad, en el sentido del cumplimiento de la norma, está bastante más instalada que en otros países de la región” (Fundación Konrad Adenauer/Centro de Estudios de Políticas Públicas, 2005 b). Una observación similar realizan Parrado Díez y otros (2007): con referencia a la reglamentación de su servicio civil, afirman que “La peculiaridad del sistema no consiste en la mera existencia de la legislación, sino básicamente en que ésta se aplica”.

A mediados de la década de los noventa Costa Rica reanudó los esfuerzos que históricamente la han caracterizado en materia educativa. La inversión educativa como porcentaje del PIB pasó de 3,8% en 1990 a 5,9% en el 2003, aunque según la Constitución debería alcanzar al 6%. Entre 1990 y 2003 prácticamente se duplicó el número de colegios, y el personal docente aumentó al doble. La tasa de deserción estudiantil pasó de 14,4% en 1990 a 10,4% en el 2003. Pero recién en el año 2000 el país logró recuperar la tasa bruta de cobertura en secundaria del 60% que tenía veinte años atrás. No obstante, en el ciclo diversificado (IV ciclo) la tasa neta de cobertura era de apenas 36,6% en 2003 (Programa Estado de la Nación, 2004).

Entre 1990 y 2003 también se registró un acelerado aumento de la cobertura en educación preescolar (90,2%) así como en la matrícula con acceso a un segundo idioma, que llegó a 67,6%, y a informática educativa, que fue de 49% en el 2002 (Programa Estado de la Nación, 2004).

La repitencia constituye un grave problema, ya que en 2003 sólo el 29,1% de los que ingresaron a primaria once años antes logró completar la secundaria. En primaria, los que logran graduarse permanecen un promedio de 6,6 años en la escuela, esto es, un 27% más del tiempo óptimo (Programa Estado de la Nación, 2004).

En primaria y secundaria la educación sigue siendo mayoritariamente pública (90% de la matrícula). La educación básica consume una proporción creciente de la inversión, pues pasó del 55% en 1990 al 70% en el 2002, en tanto que la educación superior mantuvo su proporción. En ese contexto, el crecimiento de la población de ingreso universitario fue absorbida en gran parte por el sector privado: mientras en 1990 existían ocho universidades privadas, en el año 2000 había cincuenta (Programa Estado de la Nación, 2004).

El desempeño social y económico del país en el 2006 ha sido calificado de paradójico. Por un lado, la producción creció un 8,2%, el ingreso promedio real de los hogares un 2,4%, y el ingreso laboral de los ocupados un 3,8%. Por el otro, como se señaló más arriba, el coeficiente de Gini creció hasta 0,42. La explicación, entre otras cuestiones, sería la creciente distancia en los ingresos entre los ocupados calificados y los no calificados, ya que el de los trabajadores con educación secundaria completa o más, casi una tercera parte de los ocupados, aumentó un 4%, mientras que los de los no calificados 1,8%: la extendida prevalencia de la generación de empleos de mala calidad, en especial los localizados fuera de la región Central, y la existencia de un “núcleo duro de pobreza” constituido por hogares en situación de exclusión social (Programa Estado de la Nación, 2007).

Los indicadores de cobertura, rendimiento, repitencia y brechas del sistema educativo formal no mostraron cambios sustantivos en 2006. En ese año la escolaridad promedio de las personas de 18 a 64 años de edad fue de 8,6 años, lo que equivale a un aumento de solo 1,4 años en relación con 1990. Pero el porcentaje de ese grupo que tiene secundaria completa o más, pasó del 25,1% en 1990 al 35,1% en el 2006. También disminuyó el porcentaje de jóvenes de 12 a 24 años que no estudia ni trabaja, de 20,9% en 1990 a 12,2% en 2006 (Programa Estado de la Nación, 2007).

La deserción de secundaria, que se había reducido entre 2001 y 2003, aumentó de 12,5% en 2005 a 13,2% en el 2006 (Programa Estado de la Nación, 2007).

En ese año comenzó a implementarse el Programa “Avancemos”, que consiste en hacer transferencias de dinero a las familias de jóvenes en riesgo de ser expulsados del sistema educativo, con la condición de que permanezcan en él. Se espera atender a un total de 130.000 jóvenes en todo el país (Programa Estado de la Nación, 2007).

Como en muchos países de la región, el gasto en salarios representa una proporción muy alta del gasto educativo total. La normativa vigente –fuera del control del Ministerio de Educación prevé dos ajustes salariales anuales –automáticos- de acuerdo con la evolución del costo de vida. La articulación de la alta proporción del peso salarial sobre el presupuesto educativo con la rígida automaticidad de actualización salarial, restringe el margen de acción del gobierno educativo en la asignación de recursos financieros (Fundación Konrad Adenauer/Centro de Estudios de Políticas Pública, 2005 b).

#### 4.3.2. El dilema

El actual Ministro de Educación Pública ha descrito así la situación del país: “a lo largo de su historia, Costa Rica se ha distinguido por ser un país subdesarrollado preocupado por elevar los niveles de bienestar social mediante la educación, la salud y otros servicios sociales públicos, lo que le ha permitido alcanzar estándares de vida, no sólo superiores a los de la región, sino también muy por encima de lo que se esperaría de un país con una economía similar a la nuestra. Es así como podemos afirmar que el modelo costarricense ha sido ‘casi exitoso’: ... hemos sido capaces de disfrutar de un cierto nivel de bienestar social, pero hemos fracasado en lograr un alto y sostenido crecimiento de la producción que nos permita poder financiar permanentemente ese nivel de bienestar que

nos hemos fijado como meta. En esto consiste nuestra paradoja: ¿cómo mantener el nivel de bienestar y las instituciones que nos han permitido disfrutarlo si no somos capaces de generar la riqueza suficiente para financiar ese estilo de vida?” (Garnier, 2007).

La Contraloría General de la República calcula que, en promedio, el país requiere incrementar su carga tributaria en 2,6% del PIB, a fin de que sea consistente con su nivel de ingreso per cápita, su índice de desarrollo humano y su coeficiente de Gini (Informe Estado de la Nación, 2007). Asimismo, existe preocupación por las brechas de inversión que se generaron en los últimos años. En principio, el monto requerido para llevar la red vial nacional asfaltada a un estado de buenas condiciones equivaldría al 4,4% de la producción nacional. A esto debería agregarse una inversión anual del 0,7% del PIB para su mantenimiento. En cuanto a la inversión social, la estimación detectada la ubica en el 1,6% del PIB, cifra que incluye un 0,4% del PIB para la preservación del nivel histórico del gasto social. Es decir, en total, se requieren 1.275 millones de dólares para cerrar las brechas señaladas (5,6% del PIB) y una inversión del 1,1% del PIB (250 millones de dólares) por año, para evitar que se vuelvan a presentar rezagos, todo ello sin considerar nuevos proyectos (Informe Estado de la Nación, 2007).

Por último, debe señalarse que la mayor contracción del gasto social en el país se produjo durante la crisis de la deuda (1980/1982), contracción que se prolongó hasta el año 1985 por las políticas de estabilización. A partir de ahí se observa un comportamiento oscilantes pero con una tendencia a mantener, en promedio, el GPS real por habitante relativamente constante. No obstante, el indicador para el año 2005 resulta aún cerca de una quinta parte inferior al existente en 1980 y no ha habido espacio para una expansión sostenida (Informe Estado de la Nación, 2007).

## **5. Las instituciones de la asignación de recursos**

### **5.1. Las modalidades de asignación de recursos**

La diversidad de formas en que los países bajo análisis constituyen sus presupuestos educativos estaría mostrando la existencia de márgenes de acción para influir y configurar la dimensión de equidad en la asignación de recursos en educación.

En principio, hay dos modelos de asignar recursos que remiten a las formas de gobierno o a las de prestación del servicio (con independencia de las constituciones políticas): centralizados y descentralizados.

En el primer caso, el vínculo entre las escuelas y el Estado central es directo; más allá de que pudieran existir formas desconcentradas de administración, las definiciones las detenta este último. El segundo caso, corresponde a los países federales y a los que comenzaron a descentralizar la gestión educativa a instancias sub-nacionales. En estas experiencias, la relación con las escuelas está en manos de estos niveles jurisdiccionales; pero su vínculo con los centrales introdujo una vuelta de tuerca adicional en el gobierno de la educación.

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

Como se ve, hay cuatro variantes esenciales. Sin embargo, en algunos casos las diferencias pueden ser significativas.

## **5.2. La asignación de recursos al sector educación**

Aunque existen múltiples enfoques y métodos de asignación de recursos a la educación, la restricción presupuestaria es el criterio dominante para explicar la magnitud de recursos que se le destinan.

En el marco de la bonanza generalizada, la inversión sectorial global ha crecido en los países bajo análisis, del mismo modo que en Latinoamérica: a fines de los años noventa el gasto educativo en la región en términos del Producto Interno Bruto fue un punto porcentual mayor que el vigente a inicios de esa década (CEPAL-UNESCO, 2005).

Sin embargo, no es ésta la percepción que se tiene desde los sistemas educativos. Las razones de esa falsa creencia quizás se deban a que, desde una perspectiva de más largo plazo, la mayor inversión no hizo más que compensar lo que se había perdido en la década anterior. De ahí que, todavía, se considere baja la magnitud de la riqueza generada destinada al sector por las sociedades.

En promedio, en los últimos años los tres países destinaron a la educación entre el 12% y el 20% de su gasto público total. Pero las medidas de esfuerzo en el financiamiento educativo difieren según el indicador que se considere: lo que en términos del gasto público total puede ser aceptable, en relación con la riqueza generada puede ser insuficiente. Así, países que en un caso están por encima de estándares internacionales, en el otro indicador se hallan por debajo.

Estos hechos, aparentemente contradictorios, se explican por el diferente tamaño del respectivo sector público, que se expresa financieramente en sus presupuestos. Así, además, dadas las necesidades de prestación del servicio, si el gasto público es más alto, la participación sectorial es menor; en otras palabras, es mayor la posibilidad de asignar más recursos a otros objetivos sin que el financiamiento promedio (por alumno) se resienta. En sentido contrario, un porcentaje más alto del gasto destinado al sistema, combinado con un gasto promedio bajo señala que, a pesar de la mayor porción del presupuesto captada para el sector, la suma destinada a cada estudiante *todavía* resulta inferior a los demás.

## **5.3. El déficit educativo**

No obstante el progreso alcanzado en los últimos años en la expansión de la cobertura educativa, se requiere de un esfuerzo mucho mayor por parte de los países en estudio

para alcanzar los estándares de los más desarrollados. La cobertura primaria universal, en muchos casos alcanzada, no es suficiente. Se considera fundamental la participación en niveles superiores de educación, más aun cuando se verifica una desigualdad extrema en lo económico y social. Los estados más avanzados dedican una mayor proporción de su riqueza a la inversión en educación y cambio tecnológico, esfuerzo que se refleja en mayores niveles de capital humano medido por el nivel educativo alcanzado por la población adulta.

Pese a los sólidos argumentos económicos y no económicos que justifican incrementos en la inversión educativa, los tres países, al igual que la mayoría de los que están en vías de desarrollo, encuentran dificultades para obtener recursos adicionales para el sector.

Los estados han dado muestras de estar conscientes de la existencia de un déficit educativo y de su propósito de paliarlo. Argentina, a través de la Ley de Financiamiento; Chile, con la modificación en 2008 de la regla de “balance estructural” que disminuyó del 1 al 0,5% el superávit estructural que debe mantener el Gobierno Central, en buena parte, para financiar el aumento del presupuesto educativo; Costa Rica, al determinar constitucionalmente una proporción del 6% del PBI a destinar a educación.

La valoración de los recursos necesarios no es sencilla. En principio, es conveniente tener en cuenta la estimación para Latinoamérica realizada por CEPAL-UNESCO (2005); para alcanzar sólo metas cuantitativas en diez años, tales como universalizar la educación preprimaria y primaria, elevar al 75% la cobertura de la educación secundaria y erradicar el analfabetismo adulto, los países de la región necesitarían, en su conjunto, alcanzar una inversión anual de 7,5% del PIB; esto es, alrededor de u\$s 13.500 millones por año, en promedio, adicionales a los que se destinan en la actualidad. A efectos de dimensionar esa cifra, cabe recordar que la inversión educativa en el año 2000 había sido de poco menos de u\$s 82.000 millones. Entonces, para lograr ese nivel de inversión, la región, en promedio, debería incrementar su gasto educativo a una tasa anual del 16,6% hasta el año 2015 (CEPAL-UNESCO, 2005). Cabe resaltar que estas estimaciones sólo dan cuenta de los eventuales costos de universalizar la educación. Es decir, de garantizar la igualdad en el acceso y cobertura.

Para el caso de Argentina, existe un estudio (IIPE-UNESCO, 2006) que estima la inversión sectorial a realizar, en cinco años, en \$ 41.389,5 millones corrientes de 2006, lo que equivale a unos u\$s 13.800 millones. La cifra debe compararse con el gasto público educativo actual, que asciende a u\$s 13.350 millones.

En cuanto a Costa Rica, como se señaló más arriba, las estimaciones de la brecha generada en el gasto social alcanza al 1,6% del PBI. Si se tiene en cuenta que en 2005 los servicios de educación representaron el 30% del gasto social, la brecha en el sector, de mantenerse esa proporción, significaría un 0,48% del PBI.

Lamentablemente, no se dispone de estudios sobre los costos de una educación de calidad. Esto se debe, quizás, a que no hay consenso sobre el significado y alcance del concepto. Sin embargo, es interesante reparar que, a pesar de esto último, prácticamente

no hay política educativa que en los últimos lustros no haya tenido entre sus objetivos mejorar la equidad y calidad para promover la igualdad de oportunidades.

Ya hace tiempo que se han venido discutiendo las causas y los problemas generados por la desigualdad social y su interrelación con el sector educativo. La masificación de la matrícula, acompañada por dificultades presupuestarias, demandas crecientes de tipo asistencial, etc. derivaron, básicamente, en el deterioro de la calidad de los servicios educativos incrementando la desigualdad en la posibilidad de acceder a los conocimientos de acuerdo, entre otros, con la zona, el capital cultural, las historias pre-escolares y el nivel socioeconómico (Tenti Fanfani, 1992; López, 2005).

La aceleración de la ampliación de la cobertura escolar unida a una falta de recursos endémica en América Latina produjeron, además, una verdadera segmentación de la oferta. Los Estados no pudieron atender adecuadamente las metas de equidad y calidad y esto perjudicó a las escuelas que atienden a los alumnos de sectores de menores ingresos (Rama, 1984). Así, bajo la apariencia de un sistema educativo homogéneo, se creó un sistema segmentado jerárquicamente, con escuelas de gestión pública y privada, con circuitos para ricos y para pobres en cada uno de esos tipos de instituciones escolares, que atiende a diversos grupos de acuerdo con su nivel de ingresos y su origen sociocultural. Los países bajo análisis no escapan a esta consideración.

#### **5.4. La distribución de los recursos**

En este contexto, se percibió la necesidad de dotar de diferente significado a la expresión “igualdad de oportunidades en educación”: ahora, para promoverla, debían propiciarse tratamientos y ofertas diferentes. En nuestro ámbito, procesos homogéneos pueden derivar en resultados heterogéneos; por eso, para alcanzar resultados homogéneos, a veces es necesario actuar heterogéneamente (Schiefelbein y Tedesco, 1995).

En lo que respecta a la asignación de recursos a la educación una definición estándar que contemplaría la perspectiva seguida por las finanzas públicas, sería aquella que sitúa a la distribución del gasto educativo “de modo tal que cada chico puede acceder a una educación apropiada a su potencial individual de aprendizaje y necesidades” (Swanson y King, 1997).

Pero para la teoría económica dominante, el *costo* de la equidad es la pérdida de eficiencia. No sólo por la intervención gubernamental -debido a sus características institucionales de organización compleja, jerárquica, etc. y no, como se tiende a suponer, por su carácter de estatal- sino porque el Estado está asumiendo los mayores costos de educar a quienes, en condiciones puras de mercado, probablemente quedarían excluidos del servicio, ya que no permitirían maximizar el producto al menor costo. Este hecho, a su vez, modifica artificialmente las tasas de retorno de la educación de los diferentes niveles educativos desviando la que sería la asignación natural de recursos de no mediar esa *interferencia* estatal.

Esto, al menos, teóricamente, pues en los hechos debe ser relativizado. La *vieja* provisión igualitaria (igual costo por alumno, etc.), indica que tampoco el Estado asume

los mayores costos de la escolarización de los más desfavorecidos. Si el gasto que realiza fuera suficiente para proveer a estos grupos de educación adecuada, la provisión estatal sería inequitativa por motivos diferentes a los que se suele creer: en la medida que el gasto por alumno es igual para todos, se estaría sobre invirtiendo en los que menos lo necesitan.

Pero los estudios sobre la incidencia del gasto educativo sobre los diferentes estratos de ingresos muestran, justamente, que la intervención estatal es redistributiva a favor de los más pobres. Sin embargo, esta incidencia sería menor a medida que se avanza desde la educación básica a niveles superiores.

Por eso, los resultados de los estudios de la incidencia del gasto educativo sobre la distribución del ingreso suelen dejar conformes a quienes llevan adelante este tipo de cálculos y a los analistas deseosos de ver confirmadas sus *hipótesis* sobre la acción progresiva del gasto estatal en el sector. Pero estas conclusiones son el resultado algebraico de una situación que debería ser más o menos clara intuitivamente: dado el igual gasto por alumno para una población escolar determinada, la transferencia de ingresos que se deriva de la provisión estatal del servicio a los particulares tiene mayor impacto en los estratos más bajos que en las familias más ricas. Sin embargo, esos resultados tienen una lectura unívoca: la redistribución existe, por supuesto, pero habida cuenta de los resultados obtenidos hasta ahora, es insuficiente.

Para atemperar algunas de estas situaciones, en los últimos lustros, la oferta de acciones para grupos vulnerables comenzó a expandirse y agruparse bajo el nombre genérico de *programas compensatorios*. Las controversias sobre ellos no son pocas y demuestran el estadio embrionario en que nos encontramos en cuanto al logro de la equidad vertical, criterio que orienta, en teoría, estos programas. Pero más allá de las disputas, el consenso sobre la necesidad de las acciones para grupos vulnerables es amplio.

## **5.5. La asignación presupuestaria de los recursos**

El gasto educativo está concentrado en el pago de *salarios*. Esto ha conducido a corolarios superficiales y/o a imágenes distorsionadas sobre la naturaleza y el deber ser de la distribución del gasto educativo. Entre algunos economistas se encuentra arraigada la idea de esto sería un síntoma de una mala asignación de los recursos. Sin embargo, mientras el servicio educativo continúe siendo intensivo en mano de obra, más que abogar por una mayor inversión real en términos relativos, debería propenderse a la efficientización de los gastos corrientes.

En cuanto a los *gastos de capital*, representan -aunque con significativas variaciones entre años y países- menos del 5% del total, y en algunos sistemas apenas alcanza al 1%. Cabe señalar que no siempre estos recursos son administrados por los ministerios de educación sino por otras instancias gubernamentales cuya finalidad es la atención de la obra pública en general y, dentro de ésta, la escolar. En teoría, la magnitud de este tipo de gastos, para un determinado nivel, depende de la combinación de las políticas educativas y de factores demográficos. Sin embargo, las autoridades raramente conocen sus verdaderas necesidades de inversión en infraestructura y equipamiento.

En tal sentido, el único análisis riguroso sobre la *bondad* de la relación erogaciones en inversión/gastos de funcionamiento -en el actual estado del arte de la tecnología educativa- provendría de una evaluación de los requerimientos de la demanda y la adecuación de la oferta a los mismos. Es decir, los gastos en inversión real son función de la demanda y ésta, a su vez, depende del crecimiento de la matrícula.

De este modo, no se puede afirmar categóricamente la necesidad de mayor infraestructura, ya que para discutir la correspondencia de la magnitud invertida, sería imprescindible contar con datos sobre la suficiencia del stock de capital existente. Sin embargo, las inversiones se llevan a cabo mayoritariamente sobre la base de la presunción de que los edificios disponibles son insuficientes.

Independientemente de la cantidad y el tipo de obras que originan la inversión en infraestructura edilicia y equipamiento, su evolución evidencia lo que resulta ser una constante en los sistemas educativos: la oscilación de los gastos de capital como consecuencia de la restricción presupuestaria y/o la escasa o nula programación de la inversión educativa en edificación escolar.

## **5.6. 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, y algunos de los países bajo análisis no escapan a esta afirmación. Esencialmente, estos cambios se refieren a los nuevos o reformulados vínculos entre los distintos niveles de gobierno. Como es lógico, la descentralización del sector que emprendieron varios países tuvo su correlato en las relaciones financieras entre el órgano descentralizador y el descentralizado.

En principio, 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, en función de ello, transferir el dinero a ese fin.

Sin embargo, ése no fue siempre el ordenamiento adoptado. En general, el punto de partida fue la restricción presupuestaria y, a partir de ella se distribuyeron los recursos mediante fórmulas determinadas en cada caso.

Ahora bien, salvo excepciones, esa restricción está determinada por la recaudación tributaria. Es decir, la normativa vigente en cada país precisa qué porcentaje de los impuestos corresponde destinar, por ejemplo, al sector. Este mecanismo ofrece la particular ventaja de limitar la discusión y regateo -si es que lo hay- hasta el momento de la sanción de la norma. Luego, sólo se trata de ejecutarla, por lo general, de forma automática.

En otros casos, la restricción opera de un modo indirecto ya que es el gobierno central el que determina los recursos a repartir, sin mecanismos automáticos que definan la magnitud que corresponde a cada nivel. Esto no impide que la distribución entre

niveles de gobierno sub-nacionales (municipios, estados, provincias) esté regulada u obedezca a criterios previamente establecidos. Pero, como se puede apreciar, siempre queda abierta la discusión sobre la cuantía total.

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

Si se considera la proporción del gasto destinado al pago de la nómina salarial, 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 la insuficiencia de dinero, sobre todo ahora que no tienen la responsabilidad inmediata de la prestación del servicio. Pero la observación queda atenuada si se repara que los recursos del sector tampoco superaban esas limitaciones antes de la transferencia de escuelas.

No debiera olvidarse que en muchos casos la descentralización tuvo objetivos fiscales. En tal sentido, la tipificación de Carnoy y De Moura Castro (1996) de las reformas educativas latinoamericanas incluye una categoría que comprende a los países que la emprendieron por motivos de financiamiento... pero no para aumentar los recursos sino, precisamente, para disminuirlos.

En la medida que los países tienen áreas geográficas más ricas que otras, la distinta capacidad tributaria determinaría posibilidades diferentes de proveer recursos para el sector. Esto ya sucede en aquellos 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, se entiende que para evitar el potencial impacto negativo de esas desigualdades, debería intervenir un nivel de gobierno superior para equiparar las diferencias.

La provisión local de educación ha sido largamente debatida en distintas disciplinas. Para la economía, el eje problemático es el conflicto que se suscita entre la eficiencia y la equidad. Como es sabido, si en última instancia *algo* sustenta la centralización educativa es su capacidad de imprimir mayor equidad, ya que las disparidades económicas regionales determinan la posibilidad de financiar los servicios por la vía de impuestos. Así, en estructuras federales o descentralizadas debe actuar un nivel de gobierno superior para mitigar la generación de diferencias materiales en la oferta educativa según el lugar donde le hubiera tocado nacer o vivir a los alumnos.

Por su parte, si también en última instancia *algo* sustenta la descentralización educativa, es su capacidad de aportar mayor eficiencia, como expresión y consecuencia, en términos económicos, de la hipotética mayor participación y democratización de las decisiones. No poco de lo que se dijo sobre aquélla perdió de vista que los acuerdos y divergencias derivaban -la mayoría de las veces en forma implícita- de la posición que se tuviera respecto de una u otra dimensión de análisis.

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

Hasta el momento, el riesgo de la inequidad por la descentralización estaría siendo sorteado en la medida que no se libró a su suerte a las instancias a las que se transfirió la gestión de las escuelas. En principio, en la mayoría de los casos, se remesan recursos en función de la cantidad de alumnos (o indicadores que la tienen como base, como, por ejemplo, los días de asistencia) o de la oferta educativa existente -esencialmente docentes y establecimientos-. En otros casos, 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. Si bien no se transfirieron mayores recursos, se idearon formas para garantizarlos o, directamente, se previeron mecanismos presupuestarios para atender su costo.

Independientemente del camino adoptado -capitación, remesas en función de la oferta, a través del régimen de participación de impuestos o provisiones presupuestarias-, desde el sector suele visualizarse que los recursos transferidos son insuficientes. Pero esto no se debe a una despreocupación por la posibilidad de atender financieramente ese (nuevo) servicio en los niveles inferiores de gobierno. Y, desde una mirada de largo plazo, los casos donde originariamente hubo una contención o disminución de los recursos financieros a transferir fueron, con el tiempo, superados.

Esto, por supuesto, no significa que la magnitud de recursos se considere satisfactoria. En última instancia, las transferencias son función, implícita o explícitamente, del costo actual o de un momento dado de brindar el servicio. En la medida que sus principales componentes, como el salario docente, se encuentren contenidos, los recursos financieros determinados por aquél, también lo estarán.

## **5.9. Resultados: sin mejoras en la eficiencia**

Resulta interesante notar que las formas de transferencias intergubernamentales -sobre todo en aquellos casos en los que la base de cálculo son los alumnos- no hayan promovido procesos de eficiencia en el uso de los recursos destinados a las escuelas estatales. Notablemente, las objeciones que suelen realizarse a las formas de capitación cuando el destinatario directo de los recursos es el establecimiento educativo, 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. En principio, el nivel de gobierno que tiene a su cargo la gestión, al menos en teoría, debería ser cuidadoso en la administración de esos recursos financieros ya que la ineficiencia -reflejada, por ejemplo, en una mayor cantidad de docentes que los que debería haber en función de la cantidad de alumnos de la localidad o región- derivaría en una insuficiencia de dinero para afrontar, en este ejemplo, la nómina salarial.

Sin embargo, este no ha sido siempre el caso, aun en sistemas que se han considerado emblemáticos en la descentralización municipal en la región (Vargas y Peirano, 2002). Esto podría deberse a diversos factores. Entre ellos, es posible intuir que el órgano descentralizado se despreocupa del problema por no haberlo asumido como propio; o que, por experiencia, *sabe* que en última instancia el nivel de gobierno central recurrirá a

su auxilio en caso de necesidad; o que 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.

### **5.10. La asignación de recursos a las escuelas**

Los distintos métodos de asignación de recursos pueden incluirse en dos formas generales, la burocrática y la de mercado. En la primera es la autoridad central la que define, por medio de procedimientos administrativos, 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. (Levačić, 2000). 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.

### **5.11. La asignación 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 cantidades de alumnos semejantes, 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. En algunos de nuestros sistemas educativos suele señalarse que a menudo los establecimientos se alejan de las regulaciones y logran filtrar la aprobación de una mayor cantidad de cargos docentes. 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. Cabrían otras explicaciones: en principio, el sistema es dinámico; existen dificultades para realizar un seguimiento exhaustivo de la correspondencia entre la matrícula, la normativa (cuando existe) y la cantidad de docentes; y es posible que cuando los organismos de conducción aprueban esas plantas consideran cada situación en particular y flexibilizan su instrumentación.

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

### **5.12. El problema de la eficiencia y alternativas para resolverlo**

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 nómina docente es superior a la determinada, se está en presencia, claramente, de un problema en la asignación eficiente de los recursos. Este hecho 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 medidas 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).

La experiencia señala que apelar a la eficiencia es más sencillo que alcanzarla. Factores culturales, sociales y hasta políticos suelen dificultar los ordenamientos de las plantas docentes.

Sin embargo, estas mejoras no suponen cambios de índole estructural. A diferencia de otras propuestas, como la introducción de mecanismos de mercado en la asignación de recursos, esto no significa la promoción de un cambio exógeno al sistema: es decir, a partir de presiones por fuera del mismo. En general, se trata de aspectos sobre los cuales no hay normativa y, cuando la hay, o no se cumple o resulta inadecuada. En el actual contexto regulatorio de la región, la modificación de estas cuestiones difiere totalmente de propuestas que implican o derivan en un abandono de la acción estatal.

Además, la mayor parte de los cambios o correcciones atañen a procesos que deberían ser fácilmente monitoreables desde la propia administración educativa. La introducción de estas mejoras tampoco parece requerir de un operativo especial ni de la movilización de todo el sistema. No se está aludiendo a transformaciones al interior de la escuela (aunque en no pocos aspectos eso sería deseable) o de la interacción de docentes y alumnos, etc. que se encuentran entre las cuestiones más complejas, medulares y difíciles de hacer operativas en las reformas educativas. Más bien, lo que la búsqueda de eficiencia necesita es la decisión de emprender el cambio por parte de los diversos actores involucrados en el seguimiento de la asignación de recursos.

Esta aparente sencillez debe contraponerse a las cuestiones que dificultan la reversión de las ineficiencias: en primer lugar, una visión inercial de la organización; las cosas se hacen y continuarán haciéndose así porque siempre se han hecho de esta manera. Al no visualizarse el problema, tampoco se perciben y, en consecuencia, no se discuten, posibles alternativas de acción. En segundo lugar, las dificultades e ineficiencias no son observables a simple vista; aunque resulte increíble, cuando se estudia el gasto sectorial

más allá de las tradicionales aperturas presupuestarias, gran parte de los esfuerzos deben destinarse a detectar, construir y consistir información aparentemente disponible o procesada.

En tercer lugar y, probablemente el motivo más importante, en un sector donde los recursos humanos absorben el 90% de los gastos, la sola alusión a su eficiencia se asocia con recortes del personal. Como es sabido, éste es un tema tabú. Lamentablemente, el debate discurre entre alternativas extremas sin reparar que en sistemas con necesidades de expansión y mejora en su calidad, de lo que se trata es de aprovechar los recursos disponibles y no de minimizarlos.

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

La teoría económica tradicional justifica la intervención del Estado en la educación principalmente por los efectos positivos que genera para la sociedad, es decir, aquellos que van más allá de los beneficios privados que obtiene el individuo que se educa. La racionalidad de la intervención estatal se centraría en que el mercado, por sí sólo, no es capaz de proveer este tipo de bienes de naturaleza cuasi o semi pública en la cantidad socialmente deseable, sino que tenderá a suministrar una cantidad menor. En efecto, no hay por qué esperar que los padres decidan enviar a sus hijos a la escuela debido a los beneficios sociales que ésta genera ni tampoco que el sector privado contemple esos beneficios sociales -que no forman parte de la demanda que enfrenta- al decidir la cantidad de educación que ofrecerá.

Pero la economía no ofrece respuestas unívocas en lo que se refiere a la naturaleza y alcance de esa intervención. Así, en teoría, el Estado tiene opciones tanto en materia de financiamiento (éste puede ser parcial o total) como, especialmente, en la modalidad de prestación (pública - privada) y de asignación de los recursos al sector.

Hay tantos argumentos a favor como en contra de la provisión estatal o la que podría realizar el sector privado. La introducción de mecanismos de mercado se fundamenta en que la primera es ineficiente y no logra imprimir equidad a los sistemas escolares, mayoritariamente a su cargo. Quienes se oponen a la mercantilización del sector se remiten a las fallas del mercado (imposibilidad de garantizar los beneficios externos de la educación que aseguren el óptimo de rentabilidad social, información imperfecta, etc.) y a la inequidad de sus mecanismos.

Si se dejara librada la provisión del servicio educativo al sector privado, se orientaría a maximizar sus beneficios, esto es, a los alumnos más fáciles de educar (es decir, aquellos a quienes resultaría menos costoso proveer el servicio). Esto es natural y no debería suponer ninguna sorpresa: es la esencia del sistema capitalista. Precisamente para prevenir este tipo de situaciones es que se argumenta a favor de la intervención estatal.

Por otra parte, dentro de esta lógica, el rol del Estado tiene como límite sus propias "fallas". Así como su intervención se justifica por las deficiencias del mercado, si no provee una solución mejor que éste deja de considerarse conveniente. En este marco surgen una serie de argumentos que intentan demostrar que el remedio es peor que la enfermedad.

La respuesta a las “fallas del Estado” en educación vino de la mano de propuestas tendientes, por un lado, 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.

Surgieron así algunas propuestas e intentos de reformas que no prosperaron, como las del pago por resultados a los docentes. 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, entre otros, de los que lo precedieron, etc.

El concepto de los “cuasi mercados” emergió con más fuerza. 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.

Estas propuestas reflejan en forma consistente la lógica del discurso neoclásico. Así, en esta versión de la asociación o aplicación a la educación de las reglas de juego del mercado, “las instituciones eran corporaciones, los docentes eran productores, los estudiantes eran consumidores y el sistema educativo era un mercado nacional o global” (Marginson, 1997).

Levin (2000) 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, 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 sus implicancias en las dimensiones de Eficiencia, Equidad, Libertad de elección y Cohesión social.

Ninguna de ellas es superior a la otra. Aun 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 (Levin, 2000; McEwan, 2000). 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) (McEwan, 2000).

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.

# **IV. ANÁLISIS DE LOS PROGRAMAS Y ESTRATEGIAS EN LA ÓPTICA DE REDUCCIÓN DE LA INEQUIDAD: ARGENTINA, COSTA RICA Y CHILE <sup>21</sup>**

## **Temario**

1. Significado, marco y alcance del capítulo
2. Contextos diversos y signos comunes
3. Avances educativos y brechas
4. Tres casos seleccionados: Argentina, Chile y Costa Rica
  - 4.1. Argentina: Revisión de una política de descentralización apresurada
    - 4.1.1. Financiamiento y presupuesto educativo: un retorno al esquema de transferencias
    - 4.1.2. El Programa Nacional de Inclusión Educativa (PNIE): una propuesta por la articulación inter e intra institucional
  - 4.2. Chile: un modelo de desarrollo educativo con el Estado como figura secundaria
    - 4.2.1. Proveedores y financiamiento de la educación
    - 4.2.2. PROGRAMA ENLACES: reduciendo la brecha digital
  - 4.3. Costa Rica: Estado y vocación universalista como ejes de la cohesión social
    - 4.3.1. Presupuesto y financiamiento educativo

---

21. Este capítulo fue preparado por Darwin Caraballo (Consultor), Javier Córdoba (Asistente) y Alfredo Astorga (Especialista Regional OREALC/UNESCO, Santiago de Chile).

#### 4.3.2. PROGRAMA AVANCEMOS: una experiencia de transferencias económicas condicionadas

5. Una mirada conjunta: ¿constituyen los presupuestos, las estrategias de financiamiento y los programas seleccionados instrumentos de promoción de la cohesión social?
  - 5.1. Presupuestos y esquemas de financiamiento
  - 5.2. Programas e instrumentos
6. Algunos hallazgos a modo de corolario
7. Futuro desafíos y tensiones

## I. Significado, marco y alcance del capítulo

Una de las constantes históricas y generalizadas de la región en las políticas financieras para educación, ha sido la operación desarticulada entre los sectores responsables de las políticas educativas y los encargados de las políticas fiscales y administración presupuestaria. La figura conocida de dos mundos que se dan la espalda, expresa gráficamente el problema.

Los efectos de esta situación han sido evidentes. Las políticas y prioridades de educación –demandadas, prometidas, comprometidas nacional o internacionalmente- han topado con un muro sólido de normas y procesos, tanto respecto a inversiones en términos absolutos y relativos, cuanto modalidades y criterios rígidos de asignación y mecanismos para el control y la eficiencia. Importantes decisiones para el campo educativo, finalmente seguían tomándose en otras instancias, sobre todo en macro planificación y hacienda. La alternativa –cuando la voluntad de cambio persistía- quedaba reducida al acuerdo con instancias y fuentes de financiamiento externos con procesos más flexibles para el cumplimiento de objetivos. Los encuentros se lograban –con diverso grado de dispersión- con la cooperación internacional y ONG del país- o mediante proyectos de crédito con la banca de desarrollo (BID, Banco Mundial, CAF) con todas sus condicionalidades y con los desacuerdos conexos de diverso tipo que generaba su intervención.

Desde el campo de la economía o hacienda, las regulaciones también portaban su lógica y sustentos importantes, sobre todo referidos a la eficiencia en el gasto y los resultados, más aun respecto de un sector como el de educación para el cual resulta complejo la visibilidad inmediata de resultados que no sean de carácter material y la compleja gobernabilidad que suelen tener por las tensiones con los gremios docentes. Por todo aquello, se expresa, dos mundos que operan de espaldas, pero también dos lógicas de actuar con escasos puentes de convergencia.

La situación tiende a alterarse, con la diversidad propia de la región en términos de enfoque, poder de negociación, grado de institucionalización, etc. Surgen en esa línea en las últimas décadas numerosos estudios y varias experiencias innovadoras que acercan a estos mundos, que visibilizan sus dilemas y abogan por la potencialidad de sus encuentros. Los marcos mundiales de compromiso y orientación como EPT<sup>22</sup> Educación para Todos (Marco de Acción de Dakar, Senegal, 2000) y las estrategias del Proyecto de Educación para América Latina y el Caribe (PRELAC, 2002 y 2007)<sup>23</sup>

---

22. El Marco de Acción de Dakar sobre EPT explicita en varios puntos la necesidad de mayor compromiso y articulaciones con el campo de financiamiento. Ver especialmente Estrategias 1 y 4

23. El PRELAC constituye la carta de navegación y la estrategia regional para el cumplimiento de EPT. Fue aprobado por los Ministros de Educación en Cuba 2002 y realizó su primera reunión de seguimiento en Argentina 2007.

Las propuestas de los últimos años han abordado al menos desde cuatro ángulos los encuentros entre estos dos mundos. Uno de ellos ha sido la inversión, las fuentes de financiamiento y los indicadores para apreciar su magnitud y sostenibilidad. Otro ángulo ha sido la revisión de estructuras de gestión y modelos de asignación de acuerdo a las condiciones de descentralización existentes, tanto para países federados como Argentina, México o Brasil como para unitarios como la mayoría de los demás, Chile y Costa Rica entre ellos. Una tercera mirada ha subrayado particularmente el tema de la proporción y adecuación de la inversión en docentes. Finalmente, una cuarta ha puesto su énfasis en el tema de eficiencia, ligado al manejo, control y rendición de cuentas de los recursos invertidos.

El ángulo por el que este capítulo ha optado, no es excluyente de los anteriores pero considera algunos factores particulares. Ante todo, se focaliza en el tema de la asignación de recursos o aprecia desde este eje otras dimensiones del fenómeno. También asume como marco de referencia el aporte de las políticas de financiamiento al ejercicio del derecho a la educación de calidad para todos, poniendo al centro los temas de equidad, valor de la diversidad y rol del estado.<sup>24</sup> Y en tercer lugar, indaga y problematiza la situación a partir de estrategias concretas desarrolladas en los países de Argentina, Chile y Costa Rica, que han puesto su atención principal en la distribución de recursos con explícita intención de avanzar en equidad.

La selección de estos tres países no es casual. Representan ejemplos de avanzada de la región en materia de muchos logros educativos. Asimismo, a pesar de constituir modelos diferentes y peculiares de desarrollo han venido realizando esfuerzos significativos en los últimos años por mejorar la calidad de sus sistemas educativos. Los tres países se han plegado a los acuerdos internacionales, y en particular han participado activamente en PRELAC que constituye un esquema estratégico para alcanzar los compromisos EPT.

En este marco, independientemente de los éxitos y fracasos, los tres países vienen desarrollando programas y estrategias orientadas a reducir las situaciones de inequidad evidentes que se presentan en sus sistemas educativos, y en más de una ocasión han sido objeto de modelo para el resto de los países de la región.

El capítulo no pretende una revisión exhaustiva de los programas existentes en esta línea, pero sí la revisión de algunos que tienen carácter relevante en los países.

La mirada del análisis seleccionado - que cuenta ya con aportes sugerentes en los últimos años- intenta aportar en aspectos que han mostrado limitaciones recurrentes: modalidades planas y homogéneas de asignación de recursos que ignoran la diversidad; información parcial y no integrada, escasa participación de actores del estado y la sociedad civil, debilidad de vínculos de las políticas de financiamiento con el ejercicio del derecho a la educación. Este último punto es crucial, puesto que un enfoque de derechos cualifica las políticas de financiamiento con nuevos criterios, que superan la rentabilidad o el análisis de retornos para la toma de decisiones.

---

24. En el encuentro de Ministros, PRELAC 2007, el tema del financiamiento aparece entre las prioridades. Se aboga por incrementar y articular mejor los esfuerzos intersectoriales al menos en campos como la inversión, asignación, modalidades de gestión y eficiencia en el uso de recursos.

El enfoque, por su trascendencia en los mandatos del sector educación de UNESCO merece una ampliación. En uno de los documentos base de EPT/PRELAC, se señala:

*“Las asignaciones planas comunes en la región no se condicen con la diversidad de situaciones que la educación afronta para asegurar aprendizajes equiparables para todos. Esto implica revisar los esquemas de gasto actuales, de modo que la preocupación por la equidad no sea un factor añadido, sino parte consustancial de los procesos de diseño de las políticas sobre financiamiento. El carácter esencialmente redistributivo de la acción pública en educación no se resuelve con magnitudes marginales del financiamiento, sino que se requiere que éste sea definido en función de la preocupación por la equidad.”*

Este capítulo del estudio destaca por tanto los aspectos relacionados con la asignación con sentido de equidad y el rol del estado como garante del derecho. Todo ello, en la mira de entender el aporte que estas políticas pueden tener respecto a un grado mayor de cohesión social.

Se asume por tanto que el presupuesto de la educación constituye o puede potenciarse como mecanismo de cohesión social cuando se cumplen ciertas condiciones:

- Cuando contribuye con estrategias nacionales de desarrollo armónico capaces de reducir las disparidades económicas y sociales entre los individuos de una determinada sociedad.
- Cuando garantiza el derecho a recibir educación de calidad para todos y todas sin distinción alguna, a lo largo de la vida y en todas las circunstancias.
- Cuando expresa claramente una intención por corregir las inequidades en el punto de partida.<sup>25</sup>

Con base en este breve encuadre, el capítulo tiene como propósito explorar – a partir de programas relevantes estudiados en los tres países- la utilización del presupuesto en educación como mecanismo de cohesión social. Se ha planteado los siguientes objetivos:

- Describir el proceso de construcción de los presupuestos, con énfasis en los niveles de participación.
- Indagar –preliminarmente- sobre los *implementation-gaps* (diseño vs. ejecución de los programas seleccionados)
- Formular recomendaciones técnicas o desafíos de futuro para las políticas en este campo.

El capítulo constituye un acercamiento exploratorio y preliminar desde los mencionados ángulos de análisis. La diversidad de los países agrega un elemento de cautela respecto a afirmaciones absolutas y peor generalizables en el diagnóstico, las conclusiones y proyecciones. Aspira, y logra identificar de todas maneras, claves de análisis que superan las particularidades de las experiencias seleccionadas.

---

25. Definición adoptada por la COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO en el Quinto Informe de situación sobre la cohesión económica y social. Junio, 2008

En las siguientes páginas se aborda primero en forma sucinta aspectos del contexto y la educación de los países, que confieren piso a las afirmaciones posteriores. En segundo lugar, se describen brevemente los programas seleccionados para dar paso a una lectura transversal de hallazgos, dilemas, fortalezas y límites, a primera vista más comunes de los que se creía. Finalmente se adelantan algunas conclusiones y líneas de futuro.

El texto prioriza el análisis, la explicitación de debates, las tendencias de pensamiento y propuesta. Informaciones con mayor detalle se encuentran en los Anexos que corresponden al estudio de cada país considerado.

## 2. Contextos diversos y signos comunes

Sin pretensión de exhaustividad resulta importante una visión panorámica del contexto general de los tres países y de algunas características clave de su situación educativa. Dado que el propósito es apreciar condiciones de los escenarios nacionales que ayudan a dar sentido a los programas revisados, recurriremos sobre todo a datos comparativos y algún comentario adicional por su incidencia en el foco de análisis.<sup>26</sup>

En la *esfera política*, los tres países -Argentina, Chile y Costa Rica- muestran una vigorosa tradición democrática. Algún momento de crisis presentado, como el de Argentina a inicios de los años 2000, no ha significado riesgo estructural al sistema vigente. La institucionalidad y división de poderes se mantiene con buen nivel de estabilidad y continuidad, lo que no excluye algunos cambios de prioridades o marcas en la gestión política. Podría afirmarse que Costa Rica muestra los niveles más sólidos del sistema democrático y que Chile ha consolidado su institucionalidad democrática formal en los últimos 30 años.

La semejanza en el modelo político de los países se expresa en fortalezas como continuidad, funcionamiento de instituciones, normatividad, grado de legitimidad social, etc. y también en las limitaciones y desafíos que enfrentan para perfeccionar un sistema en medio de procesos complejos, con muchos intereses en juego y con alta incidencia de fenómenos mundiales. Por la relación con el estudio se rescata algunas retos que se identifican en los tres países, en ocasiones expresados por sus propias autoridades; definir mejor un proyecto de nación, armonizar los poderes nacionales y subregionales, agilizar los procesos judiciales, desarrollar la participación ciudadana en todos los niveles. De todas formas, se reconocen grados relativamente altos de gobernabilidad comparados con otras zonas de la región. La resolución de conflictos -inherentes a todo ejercicio de poder- ha tenido canales de resolución dentro de los cauces del sistema, aunque la complejidad de algunos conflictos ha sido alta en Argentina y Chile.<sup>27</sup>

---

26. Informaciones adicionales sobre los países y su situación educativa se encuentran en los Anexos y en las referencias que en ellos se hacen a diversas fuentes.

27. Se destaca el llamado movimiento pingüino de estudiantes secundarios en Chile, calificado como una de las movilizaciones más vigorosas de la última etapa democrática. Colocó en el debate público que aún continúa, temas esenciales de la educación (lucro, rol del estado, segmentación) y su relación con el modelo de desarrollo.

Un indicador interesante de carácter referencial, por su naturaleza y dinamismo, es el llamado porcentaje de satisfacción con la Democracia, cuyo seguimiento lo realiza Latinobarómetro. Para el año 2007, las apreciaciones mostraron respaldos mayores en Costa Rica. Los datos revelan adhesiones al régimen político pero también desencantos y desafíos.

Indicador	Argentina	Chile	Costa Rica
% de satisfacción con la democracia	33%	36%	47%

Fuente: Latinobarómetro, 2007.

En la organización institucional del territorio existe una diferencia sustancial entre los países estudiados. Argentina es un país federal y los otros dos – Chile y Costa Rica – unitarios. Este modelo de reparto del poder marca todos los procesos políticos, económicos y sociales, la educación y su financiamiento entre ellos.

Lo anterior, no niega la existencia de vigorosos procesos de descentralización en Chile y Costa Rica; procesos con identidades diversas y con trayectos que incluyen ensayos, tensiones, avances diferenciados, etc., algo por demás común para casi toda la región. Costa Rica se caracteriza por su nivel mayor de centralización y por lo mismo, transferencias secundarias de poder a sus provincias y cantones. En Chile -donde convive el nivel nacional, regional, provincial y municipal- la instancia municipal, a la que ha sido trasferida la mayoría de competencias, constituye el corazón de la administración del poder. La educación pública también gira en gran medida desde las decisiones de los Municipios, su voluntad política y prioridades, los recursos disponibles por aporte central o recaudación propia, las demandas y respuestas de las comunidades.

De lo anterior, se induce que el rol del estado en la dirección, administración y control de las políticas educativas es diverso. Chile ha reducido su aparato estatal central y sus regulaciones (o las ha concentrado en otras áreas) y deja amplio margen de decisión para las entidades municipales y privadas. Argentina mantiene un rol importante de dirección en el Estado, en su versión tanto central como federal, generando espacios de negociación y consenso en forma permanente. Costa Rica reserva al estado un rol central de dirección, mucho más integral que en los otros países. El nivel de descentralización y el rol del estado, tienen gran implicación en las modalidades de distribución y administración de recursos y servicios. En Costa Rica, la homogeneidad de las políticas es mucho mayor, y en Chile las diferencias más marcadas. En los tres, la presencia de la educación privada y semipública (asignaciones del estado junto al aporte de familias) es importante y tiende a incrementarse; el ritmo más veloz lo expresa Chile.

En la *esfera económica* y considerando el modelo de desarrollo podría afirmarse que la opción por el libre mercado y la baja regulación es mucho más fuerte en el caso chileno (no excluyen corrientes opositoras). Los tres países tienen niveles de pobreza e indigencia de menor cuantía en términos de la región pero con tendencias diversas. Mientras en Costa Rica las variaciones son menores, en Chile los datos revelan reducciones significativas. A modo de ejemplo, según la Encuesta CASEN la proporción de personas

en situación de pobreza se redujo de 23.3% al 13.7% entre los años 1996 y 2006.<sup>28</sup> No obstante, la fragmentación social y las dificultades de movilidad social persisten.

Algunos indicadores generales:

Indicador	Argentina	Chile	Costa Rica
Índice de desarrollo humano, IDH, 2005-06 (PNUD)	0.869 (alto)	0.867 (alto)	0.846 (alto)
UNDP 2007/2008	0.52	0.55	0.47
PIB (PPA) per cápita, US \$. FMI	14.376	14.673	10.762
PIB en millones de dólares corrientes, 2007. LLECE 2008 <sup>1</sup> .	262.327	163.915	26.230
Porcentaje de población rural	26.9	20	21.5

Fuente: Elaboraciones propias a partir de PNUD, UNFPA, FMI, UNESCO/LLECE.

1. OREALC/UNESCO Santiago. Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación, LLECE. Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo, SERCE, 2008.

Resaltamos que los países tienen economías fuertes, de desarrollo relativamente vigoroso, aunque el tamaño de la riqueza que gestionan sea diferente. Respecto a niveles de riqueza expresados en el PIB per cápita, los tres países se ubican en la escala superior de la región que sobrepasa los US \$ 9.000, mientras en la parte baja de las tablas en varios se percibe menos de la mitad (SERCE). Adicionalmente, los tres países han mostrado crecimiento en esta línea, sobre todo Chile que aumentó entre 1961-2006 casi un 2.4% mientras los otros dos países no llegaron al 2%

El IDH que combina variables económicas y sociales ubica también a estos países en el tramo alto de América Latina, pues pasan el nivel de 0.8 que sirve de referente.

El índice de Gini como indicador de la distribución del ingreso, expresa diferencias. Costa Rica se ubica en un primer grupo de países en América Latina con valores menores a 0.5, mientras que Argentina y Chile forman parte del grupo de desarrollo medio. El indicador expresa el punto nodal de la problemática regional, la inequidad y su relación con los derechos. Éste debería ser el polo de atención para gobiernos y sociedad, y mucho más para la educación si se la valora como llave maestra para el desarrollo, la superación de la pobreza, la ciudadanía, la paz, el ejercicio de otros derechos.

Las disparidades en los últimos años han tenido cambios menores y no siempre generalizados. Las poblaciones en condiciones de mayor vulnerabilidad siguen teniendo como factor central el nivel socio económico. Y adicionalmente -y a veces en forma combinada- las variables respecto a residencia (campo/ciudad), a poblaciones originarias (indígenas y afrodescendientes), género, edad y a necesidades especiales de aprendizaje. La visibilidad de estas brechas, antes encubiertas por los promedios nacionales, expresa un esfuerzo loable, aunque aun inconcluso, de los sistemas de información y evaluación

28. Como en muchas esferas, los datos respecto a este campo, incluyendo los modelos de análisis, índices y formas de recolección de información, muestran variaciones según las fuentes utilizadas.

por desagregar realidades y con ello visibilizar mejor la diversidad, discriminaciones y exclusiones de la buena parte de la población.

Se incluyen algunos datos como ilustración. Informaciones más detalladas constan en los Anexos y los informes que desde ahí se refieren.

- La disparidad territorial es signo común. Los recursos de las unidades subnacionales son limitados, y diversos. En Argentina sobrepasan apenas el 4% del PIB. En los otros países, no llegan ni a la mitad de ello.
- En los tres países los tributos indirectos, que gravan igual a todos, constituyen más de la mitad de la carga tributaria con relación al PIB.

Para terminar esta pincelada comparativa, se menciona al menos dos campos adicionales. En la *esfera social* el tema de la organización y participación de la población y su relación con el ejercicio de la ciudadanía. Los datos no abundan en esta área pero las consultas permiten reconocer una presencia social organizada más fuerte y de tradición en la Argentina y crecimientos graduales en Costa Rica y Chile, mucho más normado e institucionalizado en este último. Varias razones históricas explican esta situación y no es espacio para profundizarlas, pero para el análisis es importante marcarlas. La conexión con el estudio refiere a las condiciones de participación social en las políticas educativas y su financiamiento, y ello incluye tanto seguimiento crítico como propuesta creativa.

En esta área, la presencia y condición de vulnerabilidad de poblaciones ancestrales también es necesario marcarla. Los tres países, con ritmo y fuerza diferentes, viven una activación de la presencia organizada de sus poblaciones originarias y con ello nuevas demandas y riquezas. Continúan siendo, lastimosamente, uno de los sectores poblacionales más favorecidos, y por ello, foco de cualquier política a favor de la equidad.

Finalmente, en la *esfera internacional* se aprecia como semejanza que los tres países se han insertado con proactividad a los circuitos económicos y también políticos de la región y el mundo, cumpliendo incluso roles de liderazgo en determinadas áreas, que incluye la educación. Algunas implicaciones para el estudio refieren al abanico de posibilidades que estos países disponen en términos de diálogo, intercambios y aprendizajes, mecanismos de cooperación y asesoría. Una riqueza más que pocos países pueden mostrar en la región.

### 3. Avances educativos y brechas

Argentina, Chile y Costa Rica figuran entre los países con mayores avances en sus sistemas y logros educativos. Integran el grupo de naciones que cumplirá e incluso sobrepasará en algunos temas, las metas de EPT comprometidas en Dakar. A modo de ejemplo, la tasa de analfabetismo para personas de 15 años en Argentina se sitúa en 2,8%, para Chile en 4.3%, y para Costa Rica en 5.1%. Recuérdese que el promedio de la región supera el 10%.<sup>29</sup>

---

29. Se asume el indicador tradicional de analfabetismo basado en Encuestas y autodefinición. Como se conoce, actualmente hay aportes innovadores en las concepciones, indicadores y mediciones.

## Algunos indicadores básicos de cobertura:

Indicador	Argentina	Chile	Costa Rica
Preescolar. Cobertura neta para niños y niñas con 5 años cumplidos, %, 2007	91	36	71.3
Nivel primario. Cobertura neta niños y niñas con 8 años cumplidos, %	98.0	94.7	95.9
Nivel secundario 1er. ciclo. Cobertura neta niños y niñas, 14 años cumplidos, %	85	93.3	81.3
Nivel secundario 2do.ciclo. Cobertura neta para niños y niñas, 17 años cumplidos. %	85	82.7	49.1

Fuente: Elaboraciones propias a partir del último dato publicado por los Ministerios de Educación en cada uno de los países seleccionados.

El esfuerzo y logros en este campo son evidentes, así como la tendencia para mantener y superar los resultados. En Chile el tema del pre escolar es prioridad nacional y en Costa Rica lo es el de la secundaria; las cifras cambiarán sin duda en los próximos informes. Lo anterior ratifica que las prioridades, sin descuidar la cobertura, mueven su centro de gravedad hacia el tema de la calidad para todas las poblaciones.<sup>30</sup>

## Algunos indicadores básicos sobre eficiencia interna:

– La Cobertura Oportuna en el grado inicial y final de primaria, es alta en los países. Como ilustración, en Argentina es 100% para el inicial y 72.8 para el final.<sup>31</sup>

– La Tasa de Conclusión actual para la primaria (SERCE) es alta en Argentina y Chile, 99.5% y 97.3% respectivamente. El promedio de los países es 93.2% Los porcentajes aproximados de repetición muestran mejoramiento de la calidad y mayor atención de las familias. Son bajos en el conjunto de la región.

Indicador	Argentina	Chile	Costa Rica
% de repetidores en educación primaria	6.5	3.5	6.5
% de repetidores en educación secundaria (alta y baja combinados)	11	3.5	10

Fuente: Elaboraciones propias a partir del último dato publicado por los Ministerios de Educación en cada uno de los países seleccionados.

El avance mostrado, no excluye agudos problemas de abandono, que también muestran inequidad pues afectan a los grupos más pobres. Un dato revelador en Chile: -más de 4 millones de jóvenes y adultos no han terminado su escolaridad de 12 años.

30. En la concepción de calidad que propone OREALC, calidad y equidad no son entidades separadas. La calidad se asume como resultado integrado de varias dimensiones, entre ellas la equidad. (Ver: Educación de calidad para todos: un asunto de derechos humanos, OREALC, 2007).

31. SERCE, Segundo Estudio Regional comparativo y explicativo. OREALC/UNESCO, 2008.

Es decir, casi la mitad de la población adulta no tiene estudios completos; 2 millones y medio de ellos, tienen sólo escolaridad básica o menos.<sup>32</sup>

Algunos indicadores básicos sobre logros de aprendizaje:

Porcentaje de estudiantes de 6to.Grado de Primaria por nivel de desempeño en LECTURA en cada país					
País	< I	I	II	III	IV
Argentina	1.78	17.93	35.59	25.48	19.22
Chile	0.30	8.02	30.06	32.37	29.26
Costa Rica	0.22	5.00	23.45	36.73	34.59
Porcentaje de estudiantes de 6to.Grado de Primaria por nivel de desempeño en MATEMÁTICAS en cada país					
País	< I	I	II	III	IV
Argentina	1.53	11.89	37.99	36.26	12.34
Chile	1.40	9.84	37.85	37.39	13.52
Costa Rica	0.09	4.55	32.71	43.70	18.95

NOTA. Los 4 niveles de desempeño han sido categorizados de acuerdo a lo logros alcanzados, siendo el IV el mejor y satisfactorio, y el I el mínimo. Los niveles menores a I implican desempeños insuficientes.

Los indicadores muestran diferencias, pero en el conjunto de la región siguen en mejor situación relativa. Se destacan los avances de Chile y Costa Rica en lectura y los de Costa Rica en matemáticas. En la evaluación de Ciencias que solo participó Argentina, más del 40% de estudiantes se ubica entre el nivel I y menor de I. Cuanto más nos adentramos en indicadores complejos, nuevas problemáticas emergen; entre ellas, logros de aprendizaje, una de las dimensiones clave de la calidad.

Señalamos también que Argentina y Chile participan con frecuencia creciente en mediciones de logros de carácter internacional. Los resultados muestran brechas muy grandes con los países desarrollados y tareas pendientes.

Indicador	Argentina	Chile
PISA 2006. Estudiantes por debajo del nivel I en las pruebas de lectura, %	35.8	14.8
PISA 2006. Estudiantes por debajo del nivel I en las pruebas de matemáticas, %	39.4	28.2

Fuente: OCDE/PISA, 2006.

Finalmente, algunos datos ilustrativos sobre varias dimensiones de la equidad:

32. "Indicadores de la Educación en Chile 2003-2004" Departamento de Estudios- Mineduc.

Indicador	Argentina	Chile	Costa Rica
Población de 20 a 24 años que tiene concluida la educación secundaria alta según quintil de ingresos (CINE 3)	Superior 90.2% Inferior 45%	Superior 92.5% Inferior 50%	Superior 69.4% Inferior 17%
Mujeres de 20 a 24 años con ESA concluida	Entre un 4% y un 7% más elevado que la de los hombres		
Población originaria de 20 a 24 años con ESA concluida	Sin datos	60% frente a un 74.7% de la no originaria	Sin datos

Fuente: Informe de Monitoreo EPT, 2007. Datos: 2004.

Diferencia de puntajes promedio entre escuelas urbanas y rurales y según género. LECTURA 6to. Grado		
País	Diferencia urbano/rural	Diferencia niña/niño
Argentina	43.55	11.05
Chile	35.66	6.89
Costa Rica	34.37	- 0.75
Diferencia de puntajes promedio entre escuelas urbanas y rurales y según género. Matemáticas 6to. Grado		
Argentina	40.21	- 5.79
Chile	36.51	- 6.84
Costa Rica	23.34	- 20.67

Fuente: Informe de Monitoreo EPT, 2007. Datos: 2004.

Con los datos como ilustración, se ratifica que los tres países en estudio son naciones de desarrollo intermedio y en general ocupan los niveles más altos en avances educativos. Justamente por eso, son en muchos tópicos referentes y desarrollan procesos de cooperación y asesoría a otros países de la región.

Adicionalmente, se pueden consignar al menos algunas tendencias importantes para el estudio: resultados más bajos en sistemas públicos, desplazamiento de estudiantes a modalidades mixtas y privadas, rol creciente de entidades intermedias como municipios, influencia alta de pobreza histórica relativa entre entidades subnacionales, principio de gratuidad excepcionalmente respetado e invocado incluso, entre otros.<sup>33</sup> También se puede advertir que la información y estudios que relacionan políticas de financiamiento -educación están en desarrollo. Los que incorporan enfoque de derechos, son muy pocos.

33. Las razones para el desplazamiento no siempre se basan, como se pensó, en la búsqueda de mejor calidad. Muchas veces obedecen a prestigio social, residencia, afinidad religiosa. ( OPECH, Observatorio chileno de políticas educativas, publica información relevante sobre el tema)

Los tres países expresan una nueva generación de desafíos con énfasis en la calidad de un servicio que muestra segmentación e inequidad. Tres temas adquieren relevancia. Uno, el interés creciente por implantar medidas de compensación social que disminuyan las brechas sociales. Dos, el incremento de la modalidad de administración subvencionada que combina oferta estatal y mecanismos de mercado. Y tres, la educación pública como último reducto de acogida a las poblaciones más vulnerables.

Ninguno de estos temas está exento de nudos críticos y debates. Ninguno se limita solo a multiplicar programas sin tocar concepciones de fondo sobre el modelo de desarrollo. Ninguno de ellos es ajeno a la falta de cumplimiento en el derecho a la educación.

#### **4. Tres casos seleccionados: Argentina, Chile y Costa Rica**

En páginas anteriores se ha fundamentado la selección de los casos de estudio, argumentando que los tres constituyen buenos ejemplos del grupo de avanzada en términos de varios logros educativos. Más allá de sus especificidades, en los tres casos se puede rastrear una relación funcional entre el modelo de desarrollo adoptado y la orientación de sus sistemas educativos. Constituyen a su vez ejemplos diferentes de relacionamiento entre la educación y el binomio público-privado. Mientras Argentina y Costa Rica presentan claramente rasgos de los llamados *Estados Docentes*, el caso chileno representa un modelo en el cual el Estado adquiere un papel secundario frente a la familia.

No obstante lo anterior, los tres países reconocen que es necesario introducir elementos reguladores en el sistema educativo que en buena medida reproduce las situaciones de inequidad que evidencian sus sociedades.

Valiéndose del presupuesto educativo, y de instrumentos como proyectos o programas en los tres países puede seguirse la pista a un conjunto de iniciativas con el propósito de corregir las asimetrías, emparejar en el punto de partida y apalancar a sectores vulnerables a la deserción, el fracaso escolar, o a las condiciones mínimas para un correcto aprestamiento a los aprendizajes. En definitiva, acciones que indican la adopción del concepto de educación como un asunto de derechos humanos por cada uno de los países estudiados.

En los tres países se pueden observar propuesta orientada a mitigar la vulnerabilidad de los sectores más desprotegidos. Por ejemplo, a través de apoyos para lograr las condiciones nutricionales y saludables mínimas, contribuciones económicas orientadas a desalentar el abandono escolar, esquemas de protección y de tutoría para facilitar el aprendizaje dado el capital cultural familiar con que llegan estos grupos a los centros educativos, y generar un marco de contención cuando la figura de la familia de estos sectores dista sobremanera de los estereotipos tradicionales.

En este caso, se ha optado por una breve revisión de los esquemas presupuestarios, las estrategias de financiamiento y la asignación de recursos en cada uno de los países.

Asimismo, se ejemplifica tomando uno de los programas o proyectos por país, de modo de referir esta variopinta diversidad de estrategias. Así, con el caso del Programa *Avancemos* de Costa Rica, se ilustran los programas de transferencias económicas condicionadas, que se extienden en la región como la gran novedad de provisión de incentivos a la demanda para la inclusión de sectores que en ocasiones ven en los servicios sociales como la educación y salud obligaciones más que derechos; con el Programa Nacional de *Inclusión Educativa* de Argentina, se ejemplifican las diferentes estrategias que este país y otros ensayan para atraer nuevamente al sistema educativo a quienes por diferentes razones han salido; con el Programa *Enlaces*, Chile visibiliza una novedosa y alternativa pedagógica que lleva adelante para mitigar los efectos de la brecha digital, en un momento en la región donde se debaten los modelos colectivos frente a los modelos basados en un computador por niño.<sup>34</sup>

Adicionalmente, corresponde mencionar que los programas y proyectos aquí brevemente presentados han sido identificados como iniciativas relevantes por especialistas calificados nacionales consultados para este capítulo.<sup>35</sup>

#### **4.1. ARGENTINA: Revisión de una política de descentralización apresurada**

La Argentina, históricamente, se ha constituido en uno de los casos de vanguardia en la región latinoamericana y caribeña en cuanto a sus niveles de Desarrollo Humano se refiere, y en buena medida eso se explica por ser quién más recursos destinó a la educación en términos comparados (Franco, 2002). Sin embargo, detrás de esta visión agregada subyacen profundas disparidades regionales que explican el alto grado de dispersión interno de los niveles de desarrollo local, al punto tal que el ingreso per cápita de las provincias más ricas es casi 9 veces superior a las más pobres (Cetrángolo, 2004).

Estos niveles de desigualdad quedaron expuestos con el advenimiento de la crisis política y económica que experimentó el país a comienzos de la década, agudizando los problemas de desigualdad territorial expresados, fundamentalmente por las capacidades del aparato público de cada una de las provincias en la provisión de bienes y servicios, sociales fundamentalmente.

En la segunda mitad de esta década, al impulso de un crecimiento de las exportaciones y de condiciones internacionales favorables para los productos argentinos, se dinamizó el mercado de empleo y con ello se generó un efecto ingreso de signo positivo en los hogares, que experimentaron un impulso que los llevó por encima de los umbrales de pobreza. Mientras en el año 2003 el número de hogares por debajo de la línea de pobreza se situaba en valores cercanos al 43%, para finales de 2007 esa cifra alcanzaba a menos de uno de cada cinco hogares (IDH, 2008/2009).

---

34. Se refiere aquí al modelo de One Laptop Per Child (OLPC) que se extiende por la región en forma significativa. Uruguay, Perú y Haití son tres casos de experiencias de este tipo.

35. El lector que quiera profundizar sobre otros programas y proyectos de estos tres países puede dirigirse a los documentos complementarios que acompañan a este estudio.

Sin embargo, los logros de tipo coyuntural no se traducen en cambios estructurales a juzgar por otros indicadores que resultan menos alentadores. En particular en materia educativa, la alta disparidad entre regiones del país continúa reproduciendo tendencias de fragmentación difíciles de revertir. A modo de ejemplo, mientras que en la ciudad de Buenos Aires las pruebas de lengua y matemática en alumnos de sexto grado superan el 80%, en las provincias más pobres como Chaco, Catamarca, Formosa y Santiago del Estero en ningún caso logran superar el 60%. (IDH, 2008/2009). En términos de cobertura los datos disponibles reflejan que más de 3,5 millones de niños y jóvenes entre 5 y 24 años no asisten a la educación, y que los niveles de abandono se concentran fuertemente en las provincias de mayor vulnerabilidad (IIPE, 2008).

El carácter federal de la Argentina, y la creciente descentralización para la provisión de servicios sociales, como la educación, experimentada en el país a comienzos de la década de los '90, no contribuye a resolver la disparidad y la desigualdad territorial. Por el contrario, pareciera ser un elemento que acrecienta la brecha (Gatto, 2007).

Las recientes Leyes de Financiamiento educativo, de educación técnico profesional y de Educación Nacional procuran revertir esta situación.<sup>36</sup> El nuevo marco regulatorio define reglas de coordinación y compensación para la inversión sectorial entre los diferentes niveles de gobierno con el propósito de manejar criterios de equidad nacional. El Consejo Federal de Cultura y Educación, presidido por el Ministerio de Educación Nacional podrá destinar recursos coparticipables a partir de considerar las necesidades específicas de cada una de las provincias a la luz de sus propias capacidades de financiamiento y del esfuerzo e importancia que éstas asignan a la educación.<sup>37</sup>

#### 4.1.1. Financiamiento y presupuesto educativo: un retorno al esquema de transferencias

Las conocidas leyes de administración financiera y de solvencia fiscal, aprobadas durante los 90, más allá de sus orientaciones, significaron un retorno a la cultura presupuestaria y un significativo avance hacia la profesionalización de todo el proceso presupuestario, al tiempo que introdujo un cambio cualitativo en su relación con el sistema político.<sup>38</sup>

Sin embargo, instalada la crisis política y económica en 2002 el proceso de elaboración presupuestaria debió ajustarse a los requerimientos de la coyuntura de default. En consecuencia, comenzó un uso intensivo del régimen de asignación de cuotas trimestrales, que sirvió en esta primera etapa post-default como instrumento regulador del gasto público en procura de obtener superávit primarios los cuales se mantienen hasta el presente (Umansky, 2008).

---

36. Ley de Financiamiento Educativo N° 26.075; Ley de Educación Técnico Profesional N° 26.058 y Ley de Educación Nacional N° 26206.

37. Es el artículo N° 14 de la Ley de Financiamiento Educativo N° 26.075 que refiere estos criterios. Sin embargo, aún carece de reglamentación para su puesta en vigencia (IIPE, 2008).

38. Se refiere aquí a la Ley de Administración Financiera del Estado sancionada en 1992 con el N° 24156; y a la Ley de Solvencia Fiscal, sancionada en 1999.

Estos aspectos son relevantes en la medida que el gasto social y educativo ha estado altamente dependiente de los avatares económicos financieros que se han manifestado en el país en la última década.

En este marco, las provincias que habían completado el proceso de descentralización iniciado a finales de los años 70 asumiendo directamente la responsabilidad del financiamiento de los centros educativos no universitarios, experimentaron agudos déficits en sus presupuestos sectoriales poniendo en evidencia las debilidades de un modelo descentralizador que no previó un sistema efectivo de compensaciones para asegurar niveles de equidad en la asignación de recursos a nivel nacional.

Instalado el conflicto en el seno de la sociedad entre los gremios de la educación y las autoridades provinciales y nacionales de turno y peligrando el cumplimiento del calendario escolar en más de una oportunidad, paulatinamente se fue retornando a una participación más activa del gobierno central en el financiamiento al sector, a través de transferencias salariales y no salariales. En ocasiones, destinando recursos el propio Ministerio de Educación de la Nación, y en otras con recursos más allá del asignado previamente al sector con cargo al Tesoro Nacional.<sup>39</sup>

El nuevo marco regulatorio, como fue mencionado anteriormente, intenta generar un esquema de asignación de compensaciones que privilegie entre las provincias una asignación mayor de recursos allí donde las necesidades y el esfuerzo lo amerite.

#### **4.1.2. El Programa Nacional de Inclusión Educativa (PNIE): una propuesta por la articulación inter e intra institucional**

El PNIE nace con el propósito de resolver los problemas de exclusión educativa y social de niños, niñas y jóvenes que se encuentran fuera del sistema escolar para propiciar su retorno. Como objetivo se plantea la inclusión al sistema educativo de todos aquellos que por diversos motivos nunca ingresaron o abandonaron sus estudios antes de tiempo por razones socio-económicas.

Está focalizado en niños, niñas y jóvenes de 6 a 18 años que no asisten a la escuela y que provienen de contextos altamente vulnerables, con el propósito de facilitar su reinserción y estimular su permanencia en los centros educativos.

Se trata de una propuesta flexible, ya que como estrategia se plantea la integración de estudiantes con diferentes trayectorias sociales y escolares en el menor tiempo posible. Estos estudiantes se incorporan al curso más próximo a su edad, o a la modalidad educativa que se evalúe como más conveniente. En los centros educativos que participan del programa se dota de becas, libros, aportes para movilidad si es necesario, que va acompañado de estrategias pedagógicas específicas asociadas a las características del alumnado para lo cual el personal docente recibe capacitación específica. (MEN, 2008)

---

39. Se refiere aquí al episodio para descomprimir el conflicto docente en la capital federal cuando en 2007 el Tesoro Nacional asume directamente la asignación de recursos adicionales (Véase documento IIPE, apartado 4. Pasado y Futuro, 4.1 Argentina.)

El Programa se estructura a partir de cuatro líneas de acción, las que según los grupos de destinatarios ofrecen becas y acompañamiento pedagógico:

- **VOLVER A LA ESCUELA.** Dirigido a niños, niñas y jóvenes de 6 a 14 años que no asistieron o completaron el ciclo lectivo 2005. Para ello, “(...) se otorgará una beca estímulo que se pagará en dos cuotas, (...) y se desarrollará una serie de estrategias dirigidas a integrarlos al sistema educativo en el menor tiempo posible, invitándolos a volver a las aulas, a permanecer, avanzar en sus estudios y finalizar su escolaridad.” (MECyT)
- **TODOS A ESTUDIAR.** Dirigido a niños y jóvenes entre 11 y 18 años que no hayan cursado el ciclo lectivo 2005. En tal sentido, el objetivo “(...) es intervenir sobre la tensión entre educación y pobreza, fortaleciendo tanto la inclusión y la permanencia en el sistema educativo como la promoción y el egreso de los alumnos mediante la implementación de políticas pedagógicas e institucionales orientadas principalmente a la EGB 3.” (MECyT, “Todos a Estudiar. Lineamientos Generales”)
- **PNIE RURAL.** Dirigido a todos los niños de escuelas rurales aisladas con sobre edad muy avanzada, y que actualmente están fuera del sistema.
- **PNIE JUDICALIZADOS.** Dirigido a niños, adolescentes y jóvenes entre 6 y 18 años con causas judiciales sociales y penales, institucionalizados o no.

El Programa define un modelo de gestión colegiado que supone una coordinación inter e intra institucional efectiva. No obstante, la responsabilidad primaria respecto a la ejecución general del Programa recae en la Coordinación General.

En la implementación del Programa intervienen las tres Direcciones Nacionales de la Secretaria de Educación del Ministerio de Educación de la Nación: la Dirección Nacional de Programas Compensatorios (DNPC); la Dirección Nacional de Gestión Curricular y Formación Docente (DNGCyFD); y la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE)

Dichas Direcciones intervienen con recursos y equipos técnicos propios en la gestión de las diferentes líneas de acción durante su implementación, ejecución y evaluación, a solicitud de la Coordinación General del Programa.

Por otro lado, prevé la articulación de acciones a nivel interno en el Ministerio de Educación, con el PIIE (Programa Integral para la Igualdad Educativa), el Programa Nacional de Mediación Escolar, la Campaña Nacional de Lectura, el Programa Nacional Aprender Enseñando, el Programa Nacional “Educación en Contextos de Encierro”, el Programa de Educación de Jóvenes y Adultos, el Área de Educación Rural de la Dirección Nacional de Gestión Curricular y Formación Docente, el Programa Federal de Turismo Educativo y Recreación Infantil, y el Programa Nacional de Alfabetización.

Además de la Mesa de Coordinación Nacional (MCN), se convocó a participar a otras áreas del Gobierno Nacional, como el RENAPER y el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Organismos Nacionales e Internacionales, ONGs, entre otros. Desde

2008 se experimenta el trabajo conjunto entre el PNIE y el Programa Nacional de Becas Estudiantiles (PNBE) ambas bajo la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas.<sup>40</sup>

Actualmente, el Programa se extiende a 7.000 escuelas con becas, libros, aportes para movilidad, estrategias pedagógicas y capacitación docente.

En cuanto al financiamiento, éste se estima en US\$ 28 MM anuales.<sup>41</sup> El monto de las Becas de Inclusión es de US\$ 125 anuales por alumno (\$400 a mayo de 2007). Mientras que las partidas especiales para centros educativos con becarios se encuentra entre US\$ 650 y US\$ 950 anual por centro.

Los informes parciales dan cuenta de un volumen de unos 200 mil beneficiarios directos de esta iniciativa, sin embargo no se cuenta aun con informaciones vinculadas con su evaluación, alcance, correspondencia con los beneficiarios y esquemas de sostenibilidad.

## **4.2. CHILE: un modelo de desarrollo educativo con el Estado como figura secundaria**

Producto del crecimiento sostenido que ha experimentado Chile en los últimos años, las innovaciones que introdujo en su matriz de desarrollo productivo, el ascenso en los niveles de Desarrollo Humano, su posicionamiento en los mercados globales, y los resultados relativos en materia de calidad educativa, a juzgar por las pruebas internacionales, ha constituido al país como un referente en la región latinoamericana.

Durante las décadas de los años 80 y 90 se ensayaron en el país un conjunto de transformaciones económicas, políticas y sociales que hicieron del país un verdadero laboratorio de experimentación para las políticas públicas. Varios de estos cambios, se sucedieron durante el gobierno de facto, pero, en buena medida y más allá de correctivos, los sucesivos gobiernos democráticos de la Concertación sostuvieron los cambios e inclusive avanzaron en esa dirección como ocurre con la experiencia de financiamiento compartido de la educación.<sup>42</sup>

El modelo educativo chileno se sustenta en tres pilares: a) descentralización de la gestión educativa a los Municipios; b) la competencia como regulador del mercado de oferta y demanda por educación; c) introducción del concepto de subsidio a la demanda, a través del cual es el alumno el dueño y portador de cuota parte presupuestal.

---

40. Integrada por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación; UNICEF; y dos organizaciones de la sociedad civil: FOC (Fundación de Organizaciones Comunitarias) y SES (Solidaridad - Educación - Sustentabilidad).

41. No se tuvo acceso a información confiable sobre la magnitud de la inversión anual. El dato ilustrativo presentado, se estima a partir del volumen de alumnos teóricos por centro educativo, el n° de centros involucrados y las asignaciones anuales para cada uno, más un remanente ponderado a los gastos operativos del programa. Datos todos extraídos de la Resolución Ministerial N° 677 del 28/5/2007 que regula al PNIE.

42. La Ley Orgánica Constitucional de Educación (LOCE) de 1990, se corresponde con la fase final del régimen militar. Durante los gobiernos democráticos ha sido modificada en nueve oportunidades. Hoy en día se discute sobre una nueva Ley General de Educación que sustituya a la LOCE.

El modelo parte por reconocer el derecho de todas personas a educarse. Sin embargo, a diferencia del caso argentino y costarricense que definen claramente *estados docentes*, son los padres quienes tienen el derecho preferente a la educación de sus hijos, mientras el Estado aparece más bien como una figura secundaria, y cuya principal función es justamente resguardar el derecho de la familia a optar por la mejor educación para sus hijos e hijas a cargo.<sup>43</sup>

#### 4.2.1. Proveedores y financiamiento de la educación

En función de la forma de administración y la articulación entre los sectores público y privado, el modelo prevé cuatro tipos de establecimientos educativos:

- i. *Establecimiento municipal (EM)*. En lo que respecta a la administración y políticas pedagógico-curriculares dependen del Ministerio de Educación central, pero en materia de gestión son los municipios los administradores. Las escuelas de nivel primario no reciben cofinanciamiento de las familias, mientras que los centros de nivel medio tienen abierta la posibilidad de recibir pagos.
- ii. *Establecimientos privados subvencionados*: son escuelas creadas por particulares, denominados “sostenedores”, que compiten por alumnos y subvenciones del sector público. Los padres pueden elegir el centro educativo en el cual quieren que estudien sus hijos.
- iii. *Establecimientos privados sin apoyo financiero del Estado*: cuyo financiamiento proviene fundamentalmente de los usuarios.
- iv. *Corporaciones de administración delegada*: las cuales administran centros educativos de nivel medio y de oferta técnico profesional. Generalmente se trata gremiales empresariales o corporaciones privadas.

Los estudiantes que asisten a los establecimientos municipales o privado subvencionados reciben del estado una asignación equivalente que permite costear en su totalidad o parcialmente el tipo de educación escogida. El modelo se sustenta en el poder decisorio de las familias y en la adecuación de la calidad de la oferta dada por las exigencias de la demanda, ya que ésta tiene la libertad de escoger el mejor servicio según su propio criterio y lleva consigo la asignación que le corresponde. En este esquema, el modelo supone una autorregulación del mercado, puesto que los mejores centros educativos serán ampliamente demandados mientras que aquellos visualizados como de mala calidad perderán matrícula y con ello financiamiento. El modelo presupone también que la magnitud de la asignación por alumno –transferencia- se corresponde con el servicio de calidad esperado. (Franco, 2009; Gallego y Sapelli, 2007).

Como bien señala Franco, el modelo chileno no supone la utilización de un *voucher*, sino una subvención transferida directamente al *sostenedor* en función de la asistencia de cada alumno matriculado, que se mueve con el alumno hacia donde finalmente estudie.

---

43. Véase LOCE, artículo n° 3.

Actualmente la asignación por alumno representa unos US\$ 760 anuales.<sup>44</sup> Ello supone una dificultad puesto que la asignación no siempre es percibida por los padres como un instrumento de exigencia de calidad de la educación. (Larrañaga, 1994). Asimismo, en el caso de las escuelas de financiamiento exclusivamente público no son éstas sino las municipalidades las que reciben las transferencias y por tanto a nivel de los centros educativos, las eventuales *pérdidas* o *ganancias* que prevé el sistema no se cumple.<sup>45</sup>

En su conjunto la educación pública en su mayor parte, desde la educación parvularia a la media, es financiada principalmente con recursos del estado, 92%. Hacia 1995, el 95% de los recursos de los establecimientos subvencionados provenía del Ministerio de Educación, mientras que el 5% restante constituyó el aporte directo de los municipios (Umansky, 2008).

#### 4.2.2. PROGRAMA ENLACES: reduciendo la brecha digital

El Programa ENLACES constituye un intento del Ministerio de Educación del Gobierno de Chile por reducir la brecha digital, concebida ésta como una expresión más de las situaciones de inequidad.

*“...con este esfuerzo se espera disminuir drásticamente las brechas de acceso a tecnología por origen social que condicionan a nuestra sociedad, dada la distribución del ingreso que caracteriza a nuestro país. Más y mejor acceso, en cuanto mejorarán los tiempos de uso disponibles para los estudiantes. Concretamente esto significa que se disminuirá de 30 a 10 el número de alumnos por computador y se implementará una Red de la Educación de banda ancha, que dé conectividad a las escuelas del país, con un alto estándar de acceso.” (Enlaces, 2008; las negritas nos corresponden)*

En tal sentido, el Programa se propone lograr la igualdad de oportunidades para la *era digital* a través de la incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) al contexto educativo como un instrumento facilitador y dinamizador de los procesos de aprendizaje para todos los estudiantes, independientemente de la ubicación geográfica o el nivel socioeconómico de sus establecimientos.

Enlaces se estructura en tres componentes: a) dotación de la infraestructura tecnológica; b) desarrollo de contenidos educativos; c) plan de capacitación y acompañamiento al educador.

ENLACES se sustenta con recursos propios de la Nación. Se estima que el gasto para el período 2008-210 será de US\$ 200MM. Además, cada año a través del Programa los establecimientos educacionales reciben una serie de recursos que incluyen básicamente: inversiones en equipos; conectividad; recursos educativos; asistencia técnica y capacitación.

Actualmente gracias al Programa ENLACES el 95% de los estudiantes accede a computadores en sus escuelas en aulas tecnológicas, que resulta en un promedio nacional

---

44. Este valor es estimado ya que el monto a pagar para cada establecimiento se establece mensualmente mediante el producto entre el valor asignado y la asistencia promedio registrada por curso en los tres meses precedentes al pago.

45. Para ampliar este concepto véase Documento IIPE, apartado 4.2 Chile.

de 26 alumnos por computador.<sup>46</sup> Asimismo, el 75% de los estudiantes tiene acceso al Internet; el 80% de los docentes ha sido especialmente capacitado para hacer uso educativo de estos nuevos recursos y más de 600.000 personas han aprendido a usar la tecnología como parte de la Campaña Nacional de Alfabetización Digital.

La Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) 2006 señala que *“El establecimiento educacional como lugar en el cual acceden a Internet los escolares de enseñanza básica y media, es sustantivamente mayor en los establecimientos municipales y particulares subvencionados en comparación a los particulares no subvencionados”*.<sup>47</sup>

Entre 1992 y 2008 el Programa 3.500 salas de informática en todo el país. La actual administración ha redoblado la apuesta, previendo una instalación entre 2008 y 2010 de más de 13.000 salas. Ello representa un desafío logístico, de gestión y de capacidades de los recursos humanos que pondrá en tela de juicio las capacidades de las autoridades educativas para mantener los estándares de calidad que se han logrado hasta el presente.

### **4.3. COSTA RICA: Estado y vocación universalista como ejes de la cohesión social**

Costa Rica constituye un caso particular en la región centro-americana. En términos de desarrollo humano se diferencia de sus pares de la micro-región ubicándose en el grupo de países de vanguardia en todo el espacio latinoamericano. La estabilidad de su sistema político, la calidad de su democracia y el sostenido esfuerzo por inversiones sociales efectivas han logrado posicionar al país en niveles de desarrollo humano elevado (EN, 1995; PNUD, 2006). Según el PNUD, el país ocupa el cuarto lugar en este indicador, como así también en el índice de pobreza detrás de los países del Cono Sur. Asimismo, se constituye en el segundo país de la región en el índice de potenciación de género, y ocupa el primer puesto en el indicador de empoderamiento de las mujeres según los informes de seguimiento del Foro Económico Mundial (WEF, 2006).

No obstante, a pesar de registrar en el último año un crecimiento económico acelerado, de una magnitud superior al 8% del producto, un aumento de los ingresos medios de los hogares, en torno al 2.5%, aún permanece en situación de pobreza uno de cada cinco costarricenses, y la desigualdad, que venía reduciéndose sistemáticamente desde el año 2002, ha registrado recientemente, un leve deterioro.<sup>48</sup> (EN: 2007).

En educación, el país cuenta actualmente con 900 mil estudiantes matriculados en la educación preuniversitaria pública, semi pública y privada; de éstos el 90,6 % asisten al sector público. Los estudios realizados recientemente por las instancias rectoras de

---

46. Es interesante destacar este ejemplo del Programa Enlaces puesto que procura la reducción de la brecha digital a partir de la experiencia colectiva y compartida del uso de las TIC, cuando en la región se extienden otros modelos basados en un computador por niños (One Laptop Per Child). En Uruguay, Perú y Haití se ha extendido la propuesta OLPC, aún sin contar con evaluaciones respecto a sus resultados e impactos en la calidad educativa.

47. Véase Informe “15 años del Programa Enlaces” – Disponible en [www.enlaces.cl](http://www.enlaces.cl)

48. El coeficiente de Gini para 2006 se situó en 0.420, frente a 0.406 registrado un año antes

la educación y el apoyo y seguimiento técnico realizado por el Programa Estado de la Nación evidencian que los indicadores de promoción y repitencia escolar se mantienen estables en el tiempo. En términos generales, el primer y segundo ciclo registra un 11.2% de reprobaciones, mientras que para el tercer ciclo reprueba uno de cada cinco estudiantes (E.N., 2007).

En educación media se han procesado avances significativos. En 2006, el 35,1% de los adultos entre 18 a 64 años alcanzó la secundaria completa, mientras que en 1995 solamente lo hacían uno de cada cuatro. Igualmente relevante es la disminución significativa de los jóvenes que no estudian ni trabajan. En 1990 este grupo representaba al 20,9% de los adolescentes y jóvenes entre 12 a 24 años, mientras que para el año 2006 este grupo apenas superó el 12% (E. N., 2007).

Sin embargo, si bien es cierto que existe una mejoría relativa respecto del pasado inmediato, persisten situaciones de deserción y abandono escolar que conducen inevitablemente a situaciones de exclusión, desintegración y constituyen indicadores evidentes de situaciones de inequidad educativa y social.

El Informe del Estado de la Nación 2006, señala que la salida de los jóvenes por razones fundamentalmente económicas aumentó respecto del año 2005, pasando del 12.5% al 13.2%. Este indicador sigue una tendencia similar al coeficiente de Gini cuya tendencia a la baja de los últimos años, muestra para el año del informe un cambio en el rumbo y refleja una situación de deterioro. Asimismo, si bien es cierto que un número mayor de jóvenes y adolescentes permanecen en el sistema educativo, no menos cierto es que el síntoma de exclusión que experimentan quienes salen del sistema resulta más dramático. A modo de ejemplo, el mismo informe califica como “*un notable aumento*” las variaciones registradas en la tasa de desempleo abierto para el grupo etario 12 a 17 años, así como para aquellos que por primera vez buscan empleo (E. N., 2006).

Las autoridades nacionales, entre ellas las educativas, han desarrollado una serie de instrumentos, programas y proyectos tendientes a corregir las situaciones de inequidad de explicación multicausal. En este sentido, si bien las variables se suceden en América Latina, dicha situación se explica fundamentalmente por las condiciones socio-culturales, económicas, geográficas, clima educativo y composición familiar de los hogares que provienen los estudiantes.

#### 4.3.1. Presupuesto y financiamiento educativo

En términos presupuestales y recursos asignados a los sectores sociales, Costa Rica igualmente constituye un caso de vanguardia. En 2005, el Gasto Público Social superó los US\$ 1.600 MM, que representan al 15.2% del PIB, y dos tercios del gasto total del gobierno (Trejos, 2006). La composición del gasto social por su parte se estructura en tercios. Los servicios de salud para 2005 representaron el 31.3%, y educación ocupó para el mismo año el 30%. El sector de la seguridad social –que constituye el elemento más rígido de la composición del GPS- ocupa el 32%, mientras que otros servicios sociales como vivienda, pobreza y servicios culturales y recreativos representan menos del 10%.

El financiamiento de la educación es esencialmente público. La constitución de la República configura la obligatoriedad para los niveles preescolar (grado de transición), primaria y secundaria hasta el tercer ciclo, correspondiente al décimo segundo año de escolarización, que a su vez se corresponde con una edad teórica de 17 años (Trejos, 2007).

Desde mediados de los años 90 se incorporó en la legislación una asignación presupuestaria no inferior al 6% del PIB para el sector educativo, y hoy en día se promueve subir esta asignación al 8% del PIB. Sin embargo, antes como ahora sin contenido presupuestario adicional esta norma pierde fuerza y “...en los hechos hoy aún no se cumple la asignación de seis puntos del PIB”.<sup>49</sup> En consecuencia, la voluntad del legislador ha quedado relegada hasta el momento, puesto que hasta la fecha la asignación presupuestal para el sector educación durante el período 2002-2007 ha sido en promedio de 4.66%, y su valor más alto, 4,89%, se corresponde con el primer año de la serie.<sup>50</sup>

Los gastos operativos en cada uno de los centros educativos no salariales (gastos de funcionamiento), así como los de mantenimiento y mejoras menores de las infraestructuras se manejan por medio de Juntas de Educación (escuelas) y Juntas Administrativas (colegios). Estas juntas, integradas por la comunidad y sobre todo padres de alumnos del centro educativo “... son formadas por los gobiernos locales y reciben los recursos principalmente de transferencias del MEP pero también de los municipios (2% del impuesto territorial) y de lo que puedan obtener de las comunidades.” (Trejos, 2007).

#### 4.3.2. PROGRAMA AVANCEMOS: una experiencia de transferencias económicas condicionadas

El Programa *Avanceamos* representa la versión costarricense de los programas de transferencias económicas condicionadas (PTEC). Si bien es cierto que en Costa Rica estrategias de este tipo se habían ensayado en el pasado, este programa constituye la primera experiencia de carácter y alcance nacional cuyo propósito es concebir un instrumento adecuado para revertir en forma simultánea las situaciones de pobreza estructural, el trabajo de niños y adolescentes y los problemas de bajo rendimiento escolar y escasa culminación de la educación media desde un enfoque de derechos. (MEP, 2007).

Como otros PTEC de similares características en la región, *Avanceamos* se sustenta en tres premisas. La primera de ellas presupone que los incentivos, monetarios, sociales y morales, pero sobre todo los primeros, constituyen un móvil lo suficientemente atractivo y motivador para que, en este caso, los niños-adolescentes no abandonen la asistencia regular a la educación media y, por tanto, logren la culminación del nivel educativo. Estos incentivos presuponen a su vez que en términos de costo/oportunidad los beneficiarios de estos programas retrasan la entrada de estas poblaciones al mercado de trabajo, formal e informal, evitando presiones sobre éste y además preparándose para que el ingreso efectivo a este mercado, una vez culminado el nivel educativo medio, sea cualitativamente diferencial.

---

49. Juan Diego Trejos, en entrevista realizada para este trabajo.

50. Véase apartado 1.4 de este documento.

La segunda premisa, refiere al rol y la influencia que la *familia*, beneficiaria directa del programa, ejerce con el integrante del grupo que presta la contraparte o cumple con la condición de la transferencia realizada.<sup>51</sup> En este caso la motivación que el adolescente tiene para continuar asistiendo a clases sistemática y regularmente. Por último, este tipo de programas supone la existencia de oferta de servicios públicos disponible y de calidad, en este caso capaz de retener en las aulas a los potenciales estudiantes que la abandonarían sin terminar.

Adicionalmente, el Programa presenta algunos aspectos innovadores. Entre ellos, según destaca el MEP, los criterios de universalidad que, desde un enfoque de derechos, pone el énfasis en la responsabilidad del Estado en el esfuerzo por garantizar niveles de desarrollo humano mínimo para todos los ciudadanos y ciudadanas.

**Objetivos, población beneficiaria y condicionalidades:** el Programa *Avancemos* se ha propuesto revertir el círculo de la pobreza para 180.000 niños y adolescentes que integran unas 80.000 familias en situación de pobreza. El programa ha concebido metas parciales, previendo un público objetivo reducido durante 2006, año de inicio y experimental del programa, atendiendo a 8.000 estudiantes, para progresivamente ir consolidando la extensión de la estrategia hacia la población objetivo. Se espera que una vez culminado el presente año 2008 se alcance la totalidad de la población prevista. Aún no se dispone de informes y estadísticas oficiales para argumentar el alcance de esta meta. Sin embargo, en el marco de este estudio fuentes consultadas al respecto señalan que el número meta no solamente se ha cumplido sino que se ha superado en torno a los 10.000 estudiantes adicionales por sobre el plan original.<sup>52</sup>

En cuanto a la estructura los datos disponibles para 2007 provistos por la Secretaría Técnica del Programa *Avancemos* reflejan que el 90.8% de los beneficiarios corresponden al grupo etario 12 a 18 años, edades teóricas que se corresponden con asistencia a la educación media, 6,4% a jóvenes entre 19 y 21 años, y apenas un 2.8% con más de 21 años de edad cumplidos. Para participar de *Avancemos* las familias en situación de vulnerabilidad social, pobreza o exclusión social, todos criterios definidos y precisados por las entidades ejecutoras, con más de un menor a su cargo de los cuales al menos uno de ellos esté matriculado en el sistema educativo formal de nivel secundario, deben suscribir un contrato a través del cual se comprometen a apoyar y asegurar que ese menor o menores asista sistemática y puntualmente al centro educativo, y deben manifestar su disposición para realizar los mayores esfuerzos que estén a su alcance para que esos jóvenes aprueben el curso curricular y bajo ninguna circunstancia lo abandone.

**Modelo de Gestión:** como bien reseña el décimo tercer informe de Estado de la Nación, en el caso del Programa *Avancemos* iniciado en mayo de 2006 no hay suficiente

---

51. El concepto de familia hoy día constituye un término ambiguo y esquivo, que no remite a un único concepto y que se utiliza para referirse a realidades diversas en tipologías, componentes y vínculos de relaciones que ocurren fundamentalmente en la órbita privada. Siguiendo las recomendaciones de Cohen y Franco, estos programas asocian el concepto de familia al con junto de individuos que hace vida en común dentro de una vivienda, que comparten gastos, en particular los alimentos, independientemente de la existencia o no de lazos de consanguinidad (Cohen- Franco, 2006).

52. Entrevista realizada para esta ocasión al especialista Juan Diego Trejos, Universidad de Costa Rica. Facultad de Ciencias Económicas, Instituto de Investigaciones Económicas.

información, y menos aún de fácil acceso, para evaluar resultados, impacto y efectividad, entre otros, del modelo de gestión previsto (EN, 2007).

Este modelo combina la participación de una multiplicidad de actores e instituciones, aunque no todos ellos en las mismas funciones, roles y tiempos para su involucramiento y nivel de participación. Según se desprende de las consultas y entrevistas realizadas para este trabajo y del análisis de los documentos provistos por la Secretaría Técnica del Programa, en el comienzo FONABE e IMAS se involucraron en la gestión directa y comenzaron a funcionar con la misma lógica que aplicaban históricamente al programa de becas, y por tanto, ambas instituciones reproducían las prácticas de gestión y los criterios de selección que venían aplicando con anterioridad.<sup>53</sup> Para 2007, se preveía la incorporación del Ministerio de Educación Pública, más un comité de becas conformado por el FONABE e IMAS, mientras que para 2008 se involucrarían el resto de las instituciones antes mencionadas.

**Fuentes de financiamiento y magnitud de las transferencias:** el Estado dispone de un monto aproximado a los US\$80 millones anuales para el financiamiento del Programa, de los cuales el 77% proviene de recursos ordinarios del presupuesto del Estado y el resto se integra con fondos propios del FONADE, FODESAF y el IMAS. *Avancemos* propone una asignación secuencial y progresivamente creciente a medida que el alumno permanece en el sistema y se acerca a su graduación. Para el alumno que cursa el primer grado de la educación secundaria (nivel 7° año) su familia recibe una transferencia mensual de 15 mil colones; unos US\$ 29. Para quienes cursan el último curso de la educación media la asignación más que se triplica.<sup>54</sup>

**Estrategias de monitoreo, evaluación y resultados preliminares:** en recientes apariciones públicas la Secretaría Técnica del Programa, a partir del manejo de información estadística provista por las encuestas de hogares aplicadas sistemáticamente por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, ha divulgado que la pobreza está reduciéndose en forma significativa, pasando del volumen estructural del 20% de la población mencionado al comienzo de este capítulo, a valores en torno al 16%. Por su parte, cuando se observa la pobreza por el grupo de edades objetivo del Programa, la pobreza registrada en 2007 se reduce en cuatro puntos porcentuales respecto al año inmediato anterior. Es decir, del 26.5% al 22.5%.

Asimismo, los adolescentes pobres que trabajaron durante 2007 también se reducen significativamente respecto al año anterior. Mientras que en 2006 10.9% de los adolescentes pobres trabajaban, en 2007 este indicador se redujo al 8.7%. Estos indicadores llevan a la Secretaría Técnica del Programa *Avancemos* a argumentar “*Todo parece indicar que AVANCEMOS está logrando desarrollar el círculo virtuoso esperado: contribuir a la reducción de la pobreza, aumentar la escolarización y reducir la actividad laboral de los adolescentes.*” (STPA, 2007).

---

53. Entrevista realizada para esta ocasión al especialista Juan Diego Trejos, Universidad de Costa Rica. Facultad de Ciencias Económicas, Instituto de Investigaciones Económicas.

54. Los recursos asignados se incrementan progresivamente por nivel hasta alcanzar un máximo de US\$96 mensuales para quienes cursan el último nivel de la educación secundaria.

Sin embargo, recientemente la Contraloría General de la República presentó una visión más crítica y menos optimista respecto del programa, en términos de alcance, sostenibilidad y deficiencias en la gestión interinstitucional.

## **5. Una mirada conjunta: ¿Constituyen los presupuestos, las estrategias de financiamiento y los programas seleccionados instrumentos de promoción de la cohesión social?**

La Argentina, Chile y Costa Rica han venido realizando esfuerzos significativos en la búsqueda de estrategias efectivas para constituir a la educación como un asunto de derechos humanos fundamentales. La voluntad política traducida en un crecimiento sostenido del gasto en educación en términos de PIB, en ocasiones a través de normativas del más alto rango, el esfuerzo financiero y el ensayo de instrumentos y programas capaces de corregir las desigualdades percibidas como injustas, como los que aquí se han mencionado son prueba de ello.

Sin embargo, cuando se entiende por cohesión social al conjunto de capacidades que dispone una determinada sociedad para garantizar el bienestar de todos sus miembros, mitigar las disparidades y evitar la polarización, de modo tal que una sociedad cohesionada constituye una comunidad de apoyo solidario, cuyos miembros persiguen objetivos colectivos comunes en un ambiente democrático, los esfuerzos mencionados se presentan más modestos, tanto a nivel de los presupuestos y estrategias de financiamiento como de los instrumentos y programas ensayados.<sup>55</sup>

### **5.1. Presupuestos y esquemas de financiamiento**

- a) *El Regreso del Estado*. Está claro que para los países estudiados la educación constituye un bien público y estratégico. La centralidad en el financiamiento y gestión de la educación en el caso costarricense, el retorno -en los hechos- de un proceso de descentralización fallido en el caso argentino, y aún en la experiencia chilena donde el financiamiento público es el más relevante, más allá de las formas de administración públicas y privadas, ponen en escena un indiscutido y vigoroso retorno del Estado a la educación. El regreso de este actor, al decir de Touraine, seguramente no supone una vuelta a los modelos social-burocráticos que prevalecieron en la región fundamentalmente luego de la segunda posguerra, pero queda a todas luces evidente que el Estado continúa siendo un instrumento fundamental para el desarrollo integral de un país, también en educación. Más todavía, cuando ésta se concibe como un asunto de derechos humanos fundamentales (CLAD: 1998).

---

55. Para una aproximación conceptual al término de cohesión social véase Consejo de Europa, 2004; CEPAL, 2007.

- b) ***La influencia de la autoridad financiera y la debilidad del sector educativo en la mesa de negociación.*** Por una parte, se identifica la adopción en los tres países de una cultura presupuestaria a través de la cual el proceso de construcción de los presupuestos se profesionaliza regula y protocoliza. Por otra, se aprecia que las asignaciones sectoriales preconfiguradas por disposiciones normativas, en ocasiones del más alto rango, que hacen rígido al presupuesto del Estado en su conjunto; por tanto, queda poco terreno para negociar espacios fiscales adicionales. Sitúan al sector educación en una posición de clara desventaja y debilidad para una negociación que priorice sus agendas.

Dicha debilidad es notoria. En Costa Rica, por ejemplo las autoridades educativas no tienen instrumentos a la mano, ni suficiente influencia política para reclamar la asignación presupuestaria en relación con el PIB que le corresponde, a pesar que esta asignación se encuentra preestablecida en la legislación nacional con en el más alto rango. Es decir, la autoridad financiera incumple claramente la asignación constitucional del 6% del PIB al sector educación.

En Argentina, el Ministerio de Educación de la Nación no tenía hasta la entrada en vigencia del nuevo marco normativo los mecanismos institucionales adecuados para corregir a través de transferencias específicas las desigualdades que se expresan en su territorio. No obstante ello, a la fecha de elaboración de este estudio aún las disposiciones legales no contaban con las reglamentaciones aprobadas. Todo y a pesar que la Ley lleva más de dos años de vigencia.

Mientras tanto, Chile cuya asignación de recursos en teoría a la demanda per cápita en función de la asistencia debiera llegar en tiempo y forma a los centros educativos también evidencia debilidades. Como bien señala Franco, los centros educativos municipales no son autónomos, no tienen un proyecto educativo propio, y la administración de los recursos se decide en el ámbito municipal. Habría que añadir que se preparan dispositivos nuevos que refuerzan roles centrales de orientación y control; entre ellos la creación de una Superintendencia para el seguimiento de subvenciones y calidad, y una estrategia de refuerzo explícitamente dirigida a la Educación Pública.

No menos importante es la composición del gasto del sector educación. Sabido es que en la mayoría de los países latinoamericanos –también Argentina, Costa Rica, y Chile– la estructura del gasto educativo evidencia un peso significativo de los gastos recurrentes, fundamentalmente salarios, quedando muy poco espacio para el desarrollo de programas o proyectos. En este escenario caracterizado por su extrema rigidez, queda poco lugar para la participación y negociación de los gremios de docentes en estos tres casos y en la región en general. Por ello no es extraño que el conflicto y las medidas gremiales, como la huelga acaparen el relacionamiento entre educadores y autoridades educativas y económicas. Ello con el consecuente dilema de enfrentar los derechos gremiales de los educadores con el derecho de los estudiantes a recibir educación regularmente.<sup>56</sup>

---

56. En términos de derechos, el espíritu apunta a la valoración integrada de los mismos, evitando escalas de prioridad que ocasionen distorsiones.

En este esquema, sorprende que en ninguno de los tres casos estudiados, como tampoco ocurre en el resto de los países latinoamericanos, se haya dado una alianza estratégica entre los sindicatos de la educación y las autoridades educativas para reclamar ante las autoridades financieras nacionales por más recursos, como en el caso de Costa Rica, los recursos que corresponden por Ley al sector. Tampoco han salido a escena para las alianzas las Comisiones Parlamentarias de Educación que podrían jugar papeles importantes.<sup>57</sup> Este es quizá, un indicador más de la debilidad del sector frente a las autoridades económicas y financieras.

- c) **La vulnerabilidad ante la coyuntura.** La mayoría de los países han tomado como referencia el PIB para asignar el presupuesto a la educación. Costa Rica, constituye en este sentido el más claro ejemplo, puesto que la asignación presupuestal al sector adquiere rango constitucional. Sin embargo, más allá de la magnitud del presupuesto educativo en función del PIB, este es un mecanismo peligroso. Condicionar el financiamiento de la educación a los avatares de la coyuntura económica en entornos volátiles, y atendiendo a la rigidez de la estructura del gasto educativo, parece ser un error. Más aún cuando la educación se presenta como un espacio de contención y protección de los grupos más vulnerables y puerta de entrada para acceder a otras políticas sociales.

Por ejemplo, ante escenarios de crisis para los grupos más vulnerables el costo de oportunidad de permanecer en el centro educativo se acrecienta, y por tanto la probabilidad de desertar del sistema educativo aumenta. Definir políticas de asignación fijas, o incluso la constitución de fondos para atender a la contingencia en esquemas contracíclicos parece mucho más adecuada y pertinente.

- d) **Las dificultades para la incorporación de las familias con derechos, pero también con obligaciones.** La participación de las familias es por supuesto deseable. Sin embargo, los grupos excluidos o con riesgo de exclusión suelen presentar una composición del núcleo familiar diverso, heterogéneo, y muy distante de los estereotipos que suponen algunas de las estrategias o programas.<sup>58</sup> Aún en el caso Chileno, donde la familia adquiere un rol determinante, presenta limitaciones. No siempre las decisiones de las familias respecto del tipo y de selección del proveedor de educación para sus hijos están basadas en función de las premisas del modelo. El acceso y las asimetrías de la información para la toma de decisiones, los esquemas de valores, aspectos de conveniencia y en algunos casos cuestionamientos al valor efectivo de la educación visualizada por algunos sectores excluidos como obligación más que como derecho.

---

57. Merece la pena en el tema de alianzas, dar seguimiento a algunas que operan a nivel de territorios locales. Su amplitud y pluralidad ameritan profundizaciones. Existen casos relevantes en Perú, Ecuador, Nicaragua.

58. El concepto de familia hoy día constituye un término ambiguo y esquivo, que no remite a un único concepto y que se utiliza para referirse a realidades diversas en tipologías, componentes y vínculos de relaciones que ocurren fundamentalmente en la órbita privada. Siguiendo a Cohen y Franco, el concepto de familia se caracteriza más bien como al conjunto de individuos que hace vida en común dentro de una vivienda, que comparten gastos, en particular los alimentos, independientemente de la existencia o no de lazos de cosanguinidad (Cohen- Franco, 2006).

En términos de aporte financiero de las familias, dada la carga tributaria de la región, parece haber espacio para encontrar formas alternativas e innovadoras de financiamiento complementario. En esta dirección hay experiencias que merece la pena revisar y divulgar.<sup>59</sup> Tal es el caso del Uruguay con el *tributo de contribución a la educación primaria*. Este impuesto, que se aplica a cada propietario –físico o jurídico- de un bien inmueble en el país, tiene como propósito financiar el Programa de Alimentación Escolar, partidas destinadas a la limpieza de los centros educativos, inversiones en equipamiento con destino a las escuelas insertas en contextos desfavorables, transporte escolar para poblaciones con capacidades diferentes y otros materiales didácticos. Merece la pena destacar que este tributo es el de mayor cumplimiento entre los contribuyentes a pesar que el país se caracteriza por tener una alta carga tributaria y elevados niveles de elusión y evasión.<sup>60</sup>

## 5.2. Programas e instrumentos

Se ha mencionado que los programas seleccionados responden a una intencionalidad de los investigadores de exponer diferentes tipologías y aristas desde las cuales los sistemas educativos de Argentina, Chile y Costa Rica promueven acciones en procura de una mayor cohesión social. Así, no necesariamente estos programas o proyectos representan los más relevantes para todos, aún cuando ellos fueron seleccionados por criterios particulares y referenciados por expertos locales como programas emblemáticos en su área.

Cuando la cohesión social supone un *conjunto de capacidades* como sugiere la definición adoptada mencionada antes, se le atribuye al análisis de los programas, proyectos o líneas de trabajo una dimensión institucional, puesto que los atributos y dimensiones refieren a las reglas de juego, formales e informales, que estructuran y dinamizan las relaciones entre los diferentes actores para garantizar *el bienestar de la comunidad, mitigar las disparidades y evitar la polarización*. (North: 1993).

La academia se ha ocupado de diversos ángulos y con distintos énfasis sobre el concepto de capacidades estatales.<sup>61</sup> A los efectos de este trabajo, se entiende por capacidad estatal al conjunto de aptitudes de las instancias gubernamentales por plasmar, a través de la aplicación y ejecución de políticas educativas, los máximos niveles posibles de valor social (Repetto: 2004). La determinación que ejerce el concepto de *valor social* sobre la definición adoptada le otorga dinamismo y adaptabilidad, dado que dicho valor ha de ser redefinido en forma sistemática y constante por la sociedad (Mokate: 2002).

Se reconoce que toda capacidad estatal se compone de las dimensiones administrativa y política. La primera, se refiere a las instancias operativas, procesos, tiempos y recursos en

---

59. Para ilustrar lo anterior basta repasar algunos indicadores respecto de la carga fiscal por región. Mientras en los países de la OECD la carga tributaria representa el 36.2%, en la Unión Europea el 39,9%, en EE.UU. 28.2% en América Latina apenas supera el 18% (Umansky, 2008).

60. Véase : [www.anep.edu.uy](http://www.anep.edu.uy)

61. Véase Hilderbrad y Grindle (1997): "Building sustainable capacity in the public sector: What can be done? Harvard University Press; Weiss, L. (1998): "The myth of the powerless state. Cornell University Press; Migdal, J. (1988): "Strong societies and weak status". Princeton University Press.

las cuales intervienen estructuras técnico - burocráticas. La segunda, refiere a las relaciones de poder y a las orientaciones ideológicas que inciden y se expresan antes, durante y en la dirección del proceso de toma de decisiones. Las capacidades administrativas se asocian a lo estructural, mientras que las políticas al contenido e intencionalidad. Ambas son condiciones necesarias para lograr capacidades estatales efectivas. Asimismo, estas dimensiones se expresan por atributos que responden al cómo y para qué se utilizan las capacidades y al hacerlo definen el perfil de las políticas públicas. Entre ellas:

1) **Coordinación:** expresa la interrelación interna y externa de los actores individuales y colectivos en función de los objetivos públicos. La coordinación no necesariamente es natural y fluida. Las más de las veces, está plagada de conflictos institucionales, organizacionales, culturales y personales, que reducen su efectividad; 2) **Flexibilidad:** alude a la capacidad de adaptación, tanto de la política como de la estructura administrativa del Estado, en función de las variaciones del entorno; 3) **Innovación:** se relaciona con la capacidad del Estado de responder con nuevas estrategias y nuevos instrumentos, tanto sea para viejos problemas no resueltos, como a nuevos problemas no contemplados al momento de las definiciones; 4) **Sostenibilidad:** alude a la capacidad de los estados de tomar los mínimos recaudos necesarios para asegurar que una determinada política perdure en el tiempo, a pesar de variaciones esperables en el mediano y largo plazo; 5) **Eficacia:** refiere a la consecución de los objetivos previstos por la política; 6) **Eficiencia:** asociada al atributo anterior, refiere a los costos para la obtención de los objetivos propuestos; 7) **Alcance y adaptabilidad:** refiere a la adecuación de políticas o estrategias que pueden funcionar en determinados contextos o escalas reducidas pero no necesariamente en ambientes más amplios; 8) **Accountability:** permite identificar el grado de responsabilidad del Estado para con los beneficiarios directos y la sociedad en su conjunto, respecto de los efectos resultantes de la aplicación de una determinada política pública.

Adicionalmente, dos atributos que refieren a las razones por la cuales se produce la capacidad estatal: 9) **Legitimidad:** refiere a los consensos básicos, a los acuerdos esenciales entre los beneficiarios directos y colectivos de una política, así como la aceptación -impuesta o aceptada- de los perjudicados directos de la aplicación de una determinada política pública; 10) **Equidad:** se relaciona con las acciones desarrolladas por el Estado, a partir de una política pública, dirigidas a corregir la porción de desigualdad percibida colectivamente como injusta.

- **Notas respecto de la Coordinación.** Tanto el Programa Avancemos en Costa Rica, como el PNIE en Argentina presentan en sus modelos de gestión innovaciones y desafíos. En el caso de Avancemos siete instituciones públicas de diferentes naturaleza deben coordinar, articular acciones y consensuar modelos de trabajo conjunto para potenciar los esfuerzos. Mientras que el PNIE supone un trabajo conjunto y articulado con el Programa de Becas Estudiantiles (PNBE), lo cual se ve facilitado porque ambas dependen jerárquicamente de la Dirección Nacional de Políticas Educativas, Avancemos presenta una innovación ya que la gestión operativa depende del éxito de la articulación de diferentes instituciones, con diferentes móviles e intereses. La lógica del PNIE es más tradicional y Avancemos define un modelo de gestión más audaz. En principio, el modelo de Avancemos

debiera ser más costo/eficiente por suponer un mayor contralor a la duplicidad de esfuerzos públicos y descoordinados.

A pesar de constituir un modelo relativamente exitoso, una reciente evaluación del Programa sostiene al respecto que:

*“En relación con el eje de las relaciones de coordinación entre los entes participantes, estas son fundamentales en un programa interinstitucional para que los diferentes procesos que se ejecutan sean eficientes y eficaces. El informe de la Contraloría General indica que tuvieron deficiencias en el período evaluado, en particular, entre las gerencias regionales del IMAS y los colegios, así como, entre FONABE y los comités de becas de los colegios; y en relación con el seguimiento y reporte del rendimiento y la asistencia de los estudiantes que reciben el beneficio ...”<sup>62</sup>*

- **Notas respecto de la eficacia y la eficiencia.** A pesar de que para este estudio no se pudo identificar informes de evaluación publicados para ninguno de los tres programas seleccionados, todo parece indicar que en términos de eficacia el conjunto de los programas logra los objetivos buscados, o al menos va en esa dirección correcta. El PNIE está alcanzando a 200 mil estudiantes que se distribuyen en 7.000 escuelas que ahora están asistiendo a los Centros Educativos. Mientras tanto, la Coordinación del Programa *Avancemos* ha señalado que a partir de las encuestas de hogares aplicadas sistemáticamente por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, se puede constatar una reducción de la pobreza en forma significativa, pasando del volumen estructural del 26,5% de la población objetivo del programa a valores en torno al 22%. Asimismo, los adolescentes pobres que trabajaron durante 2007 también se reducen significativamente respecto al año anterior. Mientras que en 2006 el 10.9% de los adolescentes pobres trabajaban, en 2007 este indicador se redujo al 8.7%.

Por esta razón el coordinador técnico del Programa ha expresado que “*AVANCEMOS está logrando desarrollar el círculo virtuoso esperado: contribuir a la reducción de la pobreza, aumentar la escolarización y reducir la actividad laboral de los adolescentes.*” (STPA, 2007).

El Programa Enlaces, de larga data en Chile, ha logrado minimizar la brecha digital en forma significativa, expresión significativa de las situaciones de exclusión a mediados de la década de los años 90. En los hechos, el 95% de los estudiantes tiene acceso hoy día a las aulas tecnológicas en sus escuelas, 75% de ellos tienen acceso a Internet y más de 600 mil personas, de los sectores más vulnerables, entre ellas de fuera del sistema educativo se han visto beneficiadas con el uso de las aulas.

Respecto a la eficiencia, poco se puede decir sin acceder a informes o estudios externos y objetivos de monitoreo, seguimiento y evaluación de la estrategias. Si podemos aventurar que en términos costo-efectivos por ejemplo, el Programa Enlaces resulta más conveniente en una primera mirada que las opciones de reducción de brecha digital asociadas al Proyecto OLPC, ensayadas en Uruguay, Haití y Perú.

---

62. Informe presentado por la Dra. Nancy Montiel de la Contraloría General de la República en el seminario “Desigualdad y políticas públicas: ¿cómo reducir la desigualdad en Costa Rica?”, evento organizado por el Programa Estado Nación. Año, 2008.

- **Notas respecto de la sostenibilidad.** En la medida que los tres programas se conciben como instrumentos para evitar la deserción, reingresar al sistema o reducir la brecha digital, una vez logrado sus objetivos debieran tender a reducir sus efectos o alcances. Es decir, en los fundamentos de estos instrumentos se presenta la excepcionalidad de las situaciones que procura atender, resolver y atenuar, con lo cual naturalmente debieran conformar instrumentos transitorios en la medida que sus éxitos fueran ganando espacio. En otras palabras, estos programas debieran estar acompañados de un horizonte, más o menos, precisos de temporalidad para su aplicación.

Sin embargo, en la mayoría de los casos no se ha identificado un plan de sostenibilidad en el tiempo, acompañado sea de un plan de transferencia a las estructuras y lógicas del sistema o bien a su retiro paulatino. Más bien se anuncia un incremento significativo del alcance de estos programas. Enlaces por ejemplo, procura quintuplicar las salas informáticas en el período 2008-2010, mientras que Avancemos y PNIE igualmente se plantean horizontes cada vez más ambiciosos en términos de atención a usuarios. En cierta medida, estos instrumentos que debieran ser transitorios parecen haber llegado para quedarse y con ello presionan los ya alicaídos presupuestos educativos. En ocasiones estos programas suelen estar asociados a operaciones crediticias pero igualmente así, la sostenibilidad se ve amenazada, puesto que más que desarrollar estrategias de inversión para resolver problemas estructurales, terminan por financiar gastos recurrentes.

En estos términos se refería la Contraloría de la Nación en Costa Rica respecto al Programa *Avancemos*:

*“... el Programa Avancemos no tiene garantía de su sostenibilidad posterior al año 2010, pues dependerá de los lineamientos de política de la próxima administración y de las prioridades que ésta establezca en materia de gasto público.”<sup>63</sup>*

- **Notas respecto de los alcances y las escalas.** El conjunto de los programas supone aceitados sistemas de información, ágiles y disponibles en tiempo y forma en manos de los *policymakers*, y como corolario que éstos lo utilicen como insumo para sus decisiones de política. A pesar que los sistemas de información han ido mejorando significativamente en todos los estados latinoamericanos y que las autoridades educativas cada vez más fundamentan sus decisiones a partir del uso de información e investigación pertinente. Aún queda mucho por hacer y se está lejos de los niveles deseados de productividad de estos sistemas. En particular en lo que refiere a los criterios utilizados para la definición de los beneficiarios. En general estos sistemas son malos instrumentos para responder a la pregunta de *Si están todos los que son, y son todos los que están.*

El mismo informe de la Contraloría de la Nación respecto a *Avancemos* señalaba:

---

63. Informe presentado por la Dra. Nancy Montiel de la Contraloría General de la República en el seminario “Desigualdad y políticas públicas: ¿cómo reducir la desigualdad en Costa Rica?”, evento organizado por el Programa Estado Nación. Año, 2008.

*“El programa no se enfoca solo en la pobreza sino que incluye la vulnerabilidad la pobreza (no pobres actualmente) y además, se enfoca en hogares con adolescentes y jóvenes que cursan o pueden cursar la secundaria. Lo que significa que el Programa, como mecanismo para reducir la pobreza, tendría efectos limitados, ya que no incluye a todos los hogares en condición de pobreza e incluye a hogares en condición de vulnerabilidad que no son pobres.”<sup>64</sup>*

En otro orden, algunos programas o proyectos exitosos que tienen resultados positivos en pequeña escala, no necesariamente tienen que repetir ese desempeño cuando la escala cambia y sobre todo dramáticamente. Es el caso de Enlaces en Chile. Este Programa, que en 15 años de existencia logró con relativo éxito integrar las tecnologías de la información y comunicación a los centros educativos a través de la instalación de 3.500 aulas, no tiene el éxito asegurado para que en un período 5 veces menor, quintuple el número de aulas disponibles. En efecto el Programa se apresta a instalar unas 13.000 aulas adicionales. Todo ello, representa un desafío en términos logísticos, administrativos, tecnológicos y de capital humano, docente sobre todo, para atender este crecimiento exponencial de la estrategia.

## **6. Algunos Hallazgos a modo de corolario**

\* Los tres casos señalados evidencian esfuerzos técnicos, financieros y políticos para enfrentar situaciones de inequidad y exclusión que se expresan de diversa forma en los sistemas educativos. Sin embargo, se observa una brecha entre el diseño, la intencionalidad y la implementación efectiva de las políticas en el conjunto de los programas y proyectos seleccionados.

De la misma forma, a pesar de las innovaciones buscadas se evidencian problemas de gestión. Estos pueden expresarse, muy probablemente asociados a los tipos de liderazgos en los programas o en la dirección de la política educativa, al manejo de las alianzas y acuerdos con sectores más amplios de la sociedad, a la disponibilidad de recursos humanos calificados para la gestión tanto como para la provisión de los servicios, a búsqueda por definir estrategias más costo/eficientes y a estandarizar procesos de gestión. Asimismo, a la luz de las observaciones los tiempos políticos y administrativos de los programas influyen la gestión y los hacen vulnerables ante cambios en la conducción política.

\* Desde el segundo semestre de 2008, se ha instalado una crisis económica global que se vislumbra como duradera y con efectos inminentes para las economías latinoamericanas y caribeñas. A pesar que los especialistas coinciden que para esta oportunidad algunos países de la región están mejor posicionados y preparados que en el pasado, los efectos de una crisis de esta magnitud difícilmente pueden ocultarse. (Se mencionan exclusivamente algunos elementos visualizados al momento del estudio).

---

64. Informe presentado por la Dra. Nancy Montiel de la Contraloría General de la República en el seminario “Desigualdad y políticas públicas: ¿cómo reducir la desigualdad en Costa Rica?”, evento organizado por el Programa Estado Nación. Año, 2008.

Sin embargo existen, en forma simultánea, una serie de riesgos que es preciso identificar para disponer de una visión sistémica que permita analizar con detalle las distintas repercusiones de las posibles medidas a implementarse. En ese sentido una serie de restricciones comienzan a emerger previamente a adoptar cualquier tipo de medida en materia de política fiscal. Puede suceder que algún país pueda intentar aumentar el gasto público a través de la deuda por lo cual es posible que se revalúe su tipo de cambio y se deteriore la cuenta corriente externa, lo que puede obligar a un alza de la tasa de interés doméstica para financiarla, incremento que tiende a neutralizar el efecto benéfico primitivo de la elevación de las erogaciones públicas, quitándole margen de libertad a la implementación de la política monetaria, tan necesario para conducir correctamente al proceso económico.

A su vez, se constata también que para garantizar que las políticas de estímulo de demanda sean sostenibles una vía natural consiste en concentrarlas en inversiones que tengan rendimientos sociales adecuados, como inversiones en vivienda social, renovación y transporte urbano e infraestructura educativa. Será el momento de ensayar programas contra cíclicos echando manos a los ahorros, al acceso a los recursos de endeudamiento, o la racionalización del gasto estableciendo criterios de prioridad donde el sistema educativo deberá ubicarse en un sitio privilegiado. Desinvertir en estos momentos, puede generar efectos no buscados y a la postre significar costos mayores que los que de pronto se pretendan evitar.

\* Respecto de los presupuestos, vale decir que dada las restricciones macroeconómicas, los marcos normativos rígidos, la estructura del gasto educativo, las asignaciones pre establecidas y las asimetrías en la mesa de negociación de las autoridades educativas respecto de las autoridades económicas y financieras los grados de libertad para el ajuste de los recursos al sector son extremadamente limitados. Aquellos países de la región que han logrado sobreponerse a estas limitaciones de tipo estructural han debido ensayar estrategias audaces y provocadoras, que por cierto no han estado exentas de conflicto.

Un modelo que parece rendir es la articulación de un fuerte liderazgo de la autoridad educativa con el Presidente de la República para abordar en conjunto los argumentos y razones técnicas de las autoridades económicas nacionales. Los binomios Rama-Sanguinetti, en el Uruguay entre 1995-2005; Duarte-Obelar en el Paraguay entre los años 2000-2005; Uribe-Vélez White, en la Colombia actual, o Fernández-Paredes, en la República Dominicana actual constituyen evidencia de cómo estas alianzas puede sobreponerse a las razones macroeconómicas, por cierto válidas, de la coyuntura (Caraballo, 2008).

\*En el final algunas notas referidas a los sistemas y la calidad de la información. En el desarrollo de este estudio los investigadores se han enfrentado a la dispersión, compleja accesibilidad y obsolescencia de la información relevante. Este hecho en sí mismo dificulta no solamente el estudio de estos temas sino, peor aún, un efectivo contralor social que todo ciudadano y ONG tiene el legítimo derecho de ejercer. Adicionalmente, se echa de menos ciertas convenciones sobre conceptos y metodologías para su medición.

Si bien es cierto que la región ha avanzado significativamente en este sentido, véase por ejemplo el mejoramiento de las encuestas de hogares, aún queda mucho terreno que caminar en materia de sistemas de información educativa, compatibles. Por tanto los análisis comparados adolecen de una limitación metodológica que no se debe ignorar.

Por último, la información si acaso logra sortear todas estas limitantes, aún no ha cobrado legitimidad propia como elemento principal en la toma de decisiones de política educativa. Otras racionalidades, lógicas y el juego de intereses de poder siguen teniendo plena vigencia en nuestros sistemas educativos.

## 7. Futuro de desafíos y tensiones

Considerando los contextos sociales complejos; la restricción en recursos y criterios de asignación y la dependencia de los ciclos económicos –aun sin valorar los impactos de la actual crisis mundial- el **horizonte no es alentador**. Parece apropiado el momento para delinear algunos escenarios y pistas de futuro.

Tres ratificaciones previas para esta identificación. Primero, la prevalencia de la inequidad y su rostro de **segmentación**, que no desmerece los esfuerzos realizados, pero muestra desbalances de modelo de desarrollo. Segundo, la persistencia de **problemas críticos** en la educación en donde las satisfacciones son casi una excepción. Y tercero, la **finitud e insuficiencia de recursos**. Los tres factores, muestran su sello dramático en la educación pública; allá convergen, escasos recursos, competencias y vocaciones débiles, gestión obsoleta, poblaciones excluidas sin otra opción.

En paralelo, es preciso tener presentes la opción fundacional de UNESCO por el derecho a la educación para todos. El principio precisa recuperar toda su fuerza y sentido. Supera la noción de universalidad de acceso y terminación en ciclos rígidos, edades e instituciones formales. Se afianza como un derecho a lograr **aprendizajes de calidad, para todas las personas, a lo largo de la vida y en todas las circunstancias**.<sup>65</sup> La fórmula merecería argumentación completa, pero aquí solo se subraya la trascendencia del principio y la magnitud del compromiso que implica su adhesión.<sup>66</sup>

Con estos elementos en debate ideológico y técnico, y tomando en cuenta los hallazgos del estudio, se vislumbran al menos tres escenarios, ninguno exento de tensiones.

***Un primer escenario*** muestra estancamiento o retroceso de los logros alcanzados. El posicionamiento de la educación, las limitaciones para sostener innovaciones, el margen

---

65. Son frecuentes dos distorsiones respecto al Derecho. El reduccionismo que comprime el ejercicio sobre todo al acceso al nivel básico formal. Y la retórica que recurre al derecho como principio, pero sin encarnarlo en el cotidiano de la educación, que incluye las dimensiones financieras.

66. Documentos de EPT/PRELAC destacan: “un enfoque de derechos tiene implicancias sobre las políticas de financiamiento educativo.... Las decisiones (se orientan) de modo principal, a partir de determinar el nivel de necesidades que se requieren satisfacer para un ejercicio pleno del derecho.... El Estado es, en primer lugar, un garante de los derechos...”

restrictivo de recursos, argumentan estas visiones. Se suma -aunque apenas emerge al momento del estudio- la crisis financiera mundial, cuyo impacto en el equilibrio fiscal, la inversión educativa y la gobernabilidad empieza a sentirse y podría ser determinante.

En este escenario, el propósito natural apunta a *blindar* los logros alcanzados y continuar en búsqueda, hasta un mejor momento de prosperidad. La estrategia presiona por optimizar lo disponible, explotar los escasos márgenes de flexibilidad y la preocupación mundial frente a las crisis. Apelar a aquello implica priorizar y optar política, ética y financieramente. De acuerdo al análisis el foco es la brecha de inequidad, en el acceso, permanencia, calidad y resultados.

Una concertación de amplio espectro será una exigencia. Las condiciones de cada país, marcarán el alcance. Se conoce que ahora mismo se ensayan esfuerzos en este sentido.

***Un segundo escenario***, apuesta por racionalizar, alinear lo existente y potenciar recursos y esfuerzos que se pierden o podrían canalizarse. Valora la circunstancia como posibilidad para profundizar los compromisos y la visión de llave maestra que a la educación se otorga respecto al empleo, la pobreza, la ciudadanía, la paz.

La estrategia apunta a canalizar mayores inversiones. Se valora que en la baja carga impositiva de los países, la composición de la tributación, el uso sostenido de ingresos estatales en ciclos de bonanza, el canje de deuda, la cooperación internacional alineada son alternativas. Y los son también los réditos de una gestión eficiente y sin corrupción.

Respecto a la asignación priman nuevos criterios en base a la consideración de situaciones y colectivos diversos y con distinta urgencia de asistencia, no solo como compensación sino para que su derecho sea una realidad. Y se prioriza la acción afirmativa por los actores menos favorecidos, que hoy se anidan en la educación pública.

El Estado no alcanza en soledad a elevar la calidad de la educación de los sectores discriminados a estándares suficientes (no mínimos ni de segundo orden). Es preciso idear nuevas ingenierías de gestión e inéditos pactos sociales para encarar en conjunto entre todos los actores: Estado, Sociedad Civil entre otros para garantizar el cumplimiento de los derechos consagrados. Son generaciones que esperan respuestas, pero a algunas se les va la vida en este intento.

***Un tercer escenario***, atrevido y de largo plazo, apunta a una alteración de las reglas de juego, a quebrar el círculo vicioso de continuar haciendo “más y mejor de lo mismo”. La vía supone una trasgresión compleja, pero poner a discusión y rediseño temas como estructuras curriculares, modelos de aprendizaje y enseñanza, gestión, ciclos cerrados, edades rígidas, modalidades excluyentes, modelos unívocos de evaluación, es ya un paso fundamental. Un nuevo centro de gravedad en el debate puede ser esperanzador.

Sin duda es importante considerar que el mundo de la globalización, trae consigo aportes nuevos en comunicación, modelos de aprendizaje, flexibilidad de sistemas, trabajo en red, empleos creativos, nuevo valor del tiempo y el espacio, etc. que hasta hoy se han explotado poco en favor de mejorar las condiciones de vida y de saltos educativos. Su uso y adaptación por supuesto, demandará también costos elevados.

No se puede por tanto minimizar al menos dos poderosos límites. Uno refiere a las escasas condiciones favorables para atraer los mejores talentos a la educación, y la complejidad para provocar saltos cualitativos desde dentro de este espacio.<sup>67</sup> Y otro alude a la finitud de los recursos públicos cuyo techo está marcado por un nivel de carga impositiva que no se puede alterar demasiado sin provocar lesiones en múltiples campos.

De todas maneras, merece destacarse que hay señales de innovación. Algunas provienen del campo de la educación de jóvenes y adultos que empiezan a imaginar sistemas nuevos, de múltiples entradas, salidas y puentes, basados en nuevas visiones de competencias y formas de adquirirlas en diferentes etapas de la vida. Algunas otras provienen de modelos articulados de educación y cultura en donde el desarrollo integral del ser humano es una realidad cotidiana. Y alguna más se alimenta de modalidades nuevas de compromiso social, en donde la exigibilidad de los derechos avanza desde visiones críticas a propuestas esperanzadoras y viables. Una vez más, una opción preferencial por los excluidos -de la educación pública- resulta imperativo.

Independientemente del escenario, el estudio identifica desafíos con alta potencialidad de cambio, cuya profundidad y alcance variará según las condiciones.

- El imperativo de **posicionar como prioridad a la educación** en las agendas sociales es una primera línea, que sigue vigente. Se ha levantado gran expectativa sobre el valor de la educación como llave maestra para múltiples propósitos humanizadores (superación de la pobreza, desarrollo, cohesión social) pero aún no son nítidas las expresiones de esa adhesión en la distribución de la riqueza, la concertación de actores, el alineamiento de la cooperación, la actoría ciudadana. Es un nuevo posicionamiento del Estado que debiera expresarse en términos de asignaciones concretas y pragmáticas. En esta línea tocamos temas vinculados a los modelos de desarrollo, proyectos de nación, roles del Estado, y también un rigor renovado con el compromiso por los derechos humanos.<sup>68</sup>
- El **trabajo multisectorial** define una segunda línea. La gestión de políticas con mirada sectorialista y corporativista no puede seguir siendo decisión discrecional. Es también imperativo y para su concreción la voluntad política y las reglas claras para la articulación y el alineamiento son indispensables. Felizmente, múltiples iniciativas que integran diversos poderes de estados (varios ministerios, parlamentos, gobiernos locales), sociedad civil, sector privado y cooperación se abren paso en países desarrollados y en vías de desarrollo; las asociaciones entre hacienda-educación, educación-salud, formación-trabajo, etc. son valiosa referencia. La Reforma de Naciones Unidas y UNESCO aportan también en esta línea de integración.

---

67. La cuestión docente en el sector es uno de los temas más complejos de abordar actualmente y no se reduce a temas de capacitación, evaluación y gobernabilidad. Felizmente, las miradas simplistas, empiezan a agotarse y buscan respuestas integrales al conjunto de la carrera docente.

68. Si descartamos la discusión tradicional sobre el estado obeso y omnipresente vs. el estado ausente. Se adscribe a la noción de "estado suficiente" para garantizar el derecho. Su rol se aprecia fundamentalmente por los resultados de su misión esencial en torno a los derechos humanos.

- El **desarrollo de conocimientos** es imprescindible al momento. Se incluyen, aunque su alcance es diverso, estudios de sobre sinergia de sectores, sistematización de prácticas de cambio, recuperación de aportes de educación alternativa, innovaciones en la gestión de presupuestos, sustentos sobre retornos de inversiones educativos, aportes desde de las TIC, la educación a distancia y la gestión institucional. Su complemento deberán ser estrategias comunicacionales que integren información, debate, propuesta y estimulen tomas de posición, desarrollo de capacidades y acciones en cooperación. .
- El **fortalecimiento de los sistemas de información y evaluación** es demanda creciente. Los avances en estos campos han sido notorios, pero aun así el esfuerzo por diseñar indicadores más integrados resulta necesario. Los límites de algunos indicadores de amplio uso (% de la inversión respecto al PIB) son manifiestos así como las orientaciones para su uso. Estos sistemas sin duda avanzarán de la mano del desarrollo de las nuevas concepciones. Demandan también refuerzos para una mejor utilización en el análisis, la comparabilidad, el ajuste de procesos y la toma de decisiones. Es interesante, como ilustración el esfuerzo por construir nuevos indicadores complejos, como el del costo-alumno-calidad que se avanza en Brasil.
- La creación de mejores condiciones para la **participación y la contraloría social** constituye una línea de refuerzo dado su desarrollo. Apunta al compromiso de todos, a mirar lo público más allá de lo estatal, y a construir una nueva cultura de diálogo, para la construcción de consensos o disensos gestionados en un esquema sostenible. Queda mucho por hacer aun para superar las dificultades de un trabajo concertado público- privado. En este campo, es destacable la proliferación y consolidación de frentes, foros, mesas, movimientos sociales por la educación, de carácter plural. Muchos de ellos integran o coordinan con “observatorios” muy serios en la crítica y la propuesta que se han consolidado tanto a nivel de países, como en Brasil, Colombia, Argentina, Chile, Ecuador, Perú; como en instancias regionales como FLAPE, CEAAL y CLADE.<sup>69</sup> También son ejemplares las redes sociales que dan soporte a las Defensorías del Pueblo y otras instancias de Derechos Humanos.
- Finalmente, a nivel de los **presupuestos de educación** hay contribuciones dispersas a potenciar y articular. Se reconocen aportes en enfoques ligados a equidad y derechos, modelos nuevos de presupuestación, buenas prácticas de gestión de recursos, articulaciones por programas entre financiamiento y educación, institucionalización de estímulos y subsidios, orientación por resultados, rendición de cuentas y seguimiento público.

Hay evidencia sobre el cumplimiento de las condiciones de partida del estudio. El presupuesto de la educación puede ser un mecanismo de cohesión social; tiene condiciones, al menos iniciales, para contribuir a reducir las disparidades, garantizar el derecho, aportar explícitamente a corregir inequidades en el punto de partida.

---

69. FLAPE, Foro Latinoamericano de Políticas Educativas que reúne a 7 países. CEAAL, Consejo de Educación de Adultos de América Latina con varios miembros en casi todos los países. CLADE, Campaña Latinoamérica por la Defensa del Derecho a la Educación que aglutina frentes de 18 países y 6 redes.

## V. CONCLUSIONES

1. Pese a las dificultades históricas en casi todos los países de la región para financiar las actividades desarrolladas por el Estado, se observa un esfuerzo creciente por parte de las jurisdicciones para incrementar los recursos destinados al gasto social y en particular al sector educativo. De todas maneras no debe perderse de vista que, en comparación con otras regiones, la carga tributaria de los países de América Latina continúa siendo muy baja y las estructuras tributarias de los países están basadas principalmente en impuestos de base indirecta que recaen en mayor proporción sobre los estratos sociales que perciben menores ingresos. En los tres países analizados se verifica una proporción mayoritaria de tributación sobre el valor agregado.

En muchos casos, la evolución creciente de la disponibilidad de ingresos durante los últimos años se relaciona con la obtención de recursos extraordinarios que no son necesariamente sostenibles en el tiempo y limitan las posibilidades de financiamiento de políticas educativas de mediano y largo plazo. Ello se observa por ejemplo en los impuestos sobre el comercio internacional, en el caso de la Argentina, y los recursos no tributarios provenientes de la extracción del cobre en Chile.

La descentralización de responsabilidades hacia los niveles subnacionales de gobierno combinada con procesos de concentración de los sistemas tributarios en los niveles centrales tensionan las posibilidades de igualar la provisión de servicios educativos. Teniendo en cuenta además las diferencias existentes entre las jurisdicciones subnacionales, en términos de desarrollo de bases productivas, niveles de riqueza, capacidades institucionales, etc., se manifiesta aun más la dificultad de igualar la educación en términos de acceso, retención, terminalidad y fundamentalmente calidad. Ello requiere la existencia de esquemas de transferencias destinadas específicamente al sector educativo que compensen las diferencias regionales y tiendan a garantizar la igualdad de oportunidades.

La distribución de las responsabilidades del gasto entre los distintos niveles de gobierno y su no correspondencia con las competencias tributarias de cada estamento, suelen determinar un alto grado de dependencia fiscal de las jurisdicciones subnacionales respecto de los gobiernos centrales. En ese contexto se plantea una oportunidad para incorporar criterios objetivos de distribución que consideren las características de la provisión de los servicios educativos y los costos diferenciales asociados.

En algunos países el financiamiento proveniente de recursos no tributarios alcanza niveles significativos. En el caso de la explotación de recursos naturales por parte del Estado es necesario discriminar las fuentes renovables y no renovables a fin de minimizar las dificultades fiscales que la volatilidad de los precios de estos recursos implican.

Adicionalmente, para evaluar la sostenibilidad en el financiamiento de las políticas educativas es necesario considerar las limitaciones de las fuentes de endeudamiento de los países. La crisis financiera internacional vigente supone restricciones en el acceso al crédito que limitarán las posibilidades de invertir en el sector social, y en particular educativo que suele ser muy sensible a los procesos de ajuste. En ese marco se plantea el interrogante acerca de cual será el impacto de esta situación sobre los procesos de canje de deuda por educación que varios países de la región están desarrollando con acreedores, principalmente de la Unión Europea.

En relación con el financiamiento de la educación proveniente del sector privado en los países de la región, si bien se mencionó la dificultad para obtener información consolidada, se percibe una tendencia creciente de su participación en el total del sector, que viene acompañada por un aumento de las instituciones de gestión privada y de la matrícula que asiste a estas escuelas. En pos de la equidad ello implica una mayor presencia del Estado tanto para regular el sistema en términos de contenidos, seguimiento y evaluación, como para articular esos aportes con el financiamiento público que se destina a estos establecimientos (a través de la oferta y de la demanda).

Para fortalecer las capacidades de diálogo entre los funcionarios de las áreas de hacienda y los correspondientes al sector educativo, que redunde en una mejora en la toma de decisiones relacionadas con las políticas educativas, se requiere mejorar los sistemas de información que brindan datos sobre cobertura, funcionamiento y rendimiento educativo, entre otros, así como disponer de mayor información sobre los aportes de las familias para solventar matrículas, materiales, apoyo escolar, etc.

2. En la medida que la tecnología disponible sea la actual, resulta difícil imaginar un sistema educativo en que las asignaciones de recursos se orienten de otra forma que la vigente. Como se dijo, el punto no es la nómina salarial vs. la inversión real o vs. libros y materiales didácticos, etc. sino el aporte de cada uno de esos factores al logro de los objetivos buscados.

No obstante, resulta natural que los estudios y propuestas giren en torno al gasto en personal: su magnitud y el rol que cumplen los docentes, los distingue como el eje de las investigaciones y propuestas. A pesar de las numerosas similitudes que aún subsisten, los países de la región han ido experimentando, paulatinamente, algunos cambios.

Varios países han optado por 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, de 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).

Sólo un país ha incursionado y permanecido en el tiempo en el modo de asignar recursos a las escuelas y se basa 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. Algunos, porque se han limitado a reasignar los recursos...que existen. En otros, porque lo que se reforma por un lado, se lo atenúa por el otro. En todo caso, es indudable la necesidad de mayor financiamiento para ampliar la cobertura educativa con calidad.

La necesidad de mayores recursos también se hace evidente en lo referido a las posibilidades del gasto educativo para mejorar la distribución del ingreso. Como hemos visto, los tres países ejercen esa capacidad, pero la magnitud de los recursos asignados impone limitaciones a su impacto.

También es imprescindible hacer una reflexión sobre la *segmentación educativa*. Se ha destacado más arriba el ascenso que se registra en Argentina y que se refleja en la fuga de la matrícula a la escuela privada, escalada que se está verificando en un sistema educativo que no implementa políticas activas de promoción y fortalecimiento del sector privado al estilo de Chile (Gamallo, 2008). Cabe reflexionar en qué medida los sistemas

educativos tienen posibilidades de neutralizar las características de la sociedad y cuál es el grado en que las reflejan y potencian, cualquiera sea la modalidad de asignación de recursos que se utilice.

En *Argentina*, la recentralización de la cuestión salarial está restando posibilidades al gobierno nacional para desarrollar activamente acciones educativas que requieren de financiamiento. Para las provincias, las metas que les impone el nuevo marco normativo implican definiciones claves de política educativa, y no será fácil cumplir con todas las disposiciones y demandas al mismo tiempo: expandir la cobertura, aumentar las horas de clase, y mejorar los salarios.

El problema podría encuadrarse en la tensión entre el derecho a la educación y la gobernabilidad. Hasta el momento, lleva amplia ventaja la segunda.

Por su parte, *Costa Rica* se enfrenta a la problemática cuestión de llevar adelante una reforma fiscal. *Chile*, en cambio, se presenta como el país que parece haber consolidado los cambios, aunque cabe reflexionar hasta qué punto puede considerarse superado el agudo conflicto que afrontó en 2006.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- Acuña C., (2007), *La Gobernabilidad de los Sistemas Educativos: una metodología para su análisis y mejoramiento*, Centro de Estudios en Políticas Públicas (CEPP), Buenos Aires.
- Aedo C. y Sapelli C., (2001), *El sistema de vouchers en educación en Chile*, Santiago de Chile.
- Arenas de Mesa A. y Guzmán Cox J., (2003), *Política fiscal y protección social: sus vínculos en la experiencia chilena*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica, Departamento Análisis Presupuestario.(s/f). *Proyecto de Presupuesto ordinario y extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del 2009*. Expediente N° 17149, Informe Técnico, en [www.asamblea.go.cr/actas/comision/cpohac/informe\\_tecnico\\_exp17149\\_presupuesto\\_2009.doc](http://www.asamblea.go.cr/actas/comision/cpohac/informe_tecnico_exp17149_presupuesto_2009.doc)
- Asamblea Legislativa de Costa Rica, Departamento Análisis Presupuestario. (s/f). *Comentarios sobre el proyecto de Presupuesto ordinario del 2008*, en <http://www.asamblea.go.cr/presupuesto/2008/ANALISIS%20TECNICO%20PRESUPUESTO%202008/INFORME%20PRESUPUESTO%202008.doc>
- Banco Central de Costa Rica, (2008), *Informe Mensual de la situación económica de Costa Rica*, Informe mensual, San José de Costa Rica.
- Banco Mundial, (2007), *El Diseño Institucional de un Sistema Efectivo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación en Chile*, en <http://siteresources.worldbank.org/INTCHILE/INSPANISH/Resources/EducacionChile.pdf>
- Banco Mundial, (2008 b), *Midiendo la desigualdad de oportunidades en América Latina y el Caribe*, Edición de conferencia, Washington, en [www.sitesources.worldbank.org](http://www.sitesources.worldbank.org)
- Becerra M., (2002), *Influencia de los aspectos fiscales en las políticas sociales*, Observatorio Social SIEMPRO – UNESCO, Buenos Aires.
- Becerra M., Cetrángolo O., Curcio J. y Jiménez J. P. (2003), *El Gasto Universitario en Argentina*, Documento de Trabajo N° 8/03, Oficina del Banco Mundial para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay.
- Becerra M., España S. y Fiszbein A., (2003), *Enfoques sobre la Eficiencia del Gasto en Educación Básica en la Argentina*, Documento de Trabajo N° 6/03, Oficina del Banco Mundial para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay.
- Bachelet, M. (2007), *Mensaje Presidencial 21 de mayo de 2007*, en [http://www.bcn.cl/susparlamentarios/mensajes\\_presidenciales/21deMayo2007.pdf](http://www.bcn.cl/susparlamentarios/mensajes_presidenciales/21deMayo2007.pdf)
- Beyer H. (2007), *Una nota sobre financiamiento de la educación*, En La reforma al sistema escolar: aportes para el debate, Universidad Diego Portales/Universidad Adolfo Ibáñez, Santiago de Chile.
- Carciofi R., Cetrángolo, O. y Larrañaga, O. (1996), *Desafíos de la descentralización*, Educación y Salud en Argentina y Chile, CEPAL, LC/L.950, Santiago de Chile.
- 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.
- Centro de Estudios en Políticas Públicas, CEPP, (2005), *Evaluación de Sistemas Educa-*

- tivos: Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica y México*, Buenos Aires.
- CEPAL y UNESCO (2003), *Relatoría del Taller de consulta sobre propuestas de nuevos financiamientos para educación*, Mimeo.
- CEPAL-UNESCO (2005), *Invertir mejor para invertir más*. Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe, Seminarios y Conferencias N° 43, Santiago de Chile.
- CEPAL (2007), *Los ODM y los desafíos para América Latina y el Caribe para avanzar en mayor bienestar, mejor capital humano y más igualdad de oportunidades*, Documento de Proyecto, Santiago de Chile.
- CEPAL (2008a), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*, Política macroeconómica y volatilidad. Santiago de Chile.
- CEPAL (2008b), *Tendencias y desafíos en la cooperación internacional y la movilización de recursos para el desarrollo en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.
- En Revista de la CEPAL N° 84, diciembre, Santiago de Chile
- Cetrángolo O., (2007), *Búsqueda de cohesión social y sostenibilidad fiscal en los procesos de descentralización*, Serie Políticas Sociales 131, CEPAL, Santiago de Chile.
- Cetrángolo O. y Gómez Sabaini, (2007), *La tributación directa en América Latina y los desafíos a la imposición sobre la renta*, Serie Macroeconomía del Desarrollo 60, DDE-CEPAL, Santiago de Chile.
- Cetrángolo O. y Jiménez J. P., (2004), *Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina*, Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes, Serie Gestión Pública 47, ILPES-CEPAL, Santiago de Chile.
- Cetrángolo O. y Jiménez J. P., (2003), *La Sustentabilidad Fiscal*, CEPAL, Buenos Aires.
- Cetrángolo, Jiménez, Devoto y Vega, (2002), *Las finanzas públicas provinciales: situación actual y perspectivas*, CEPAL, Buenos Aires.
- Cetrángolo O. y Jiménez J. P., (1995), *El conflicto en torno a las relaciones financieras entre la Nación y las Provincias*, Serie de Estudios N° 9 y 10, CECE, Buenos Aires.
- CIPPEC (2007), *Monitoreo Ley de Financiamiento Educativo*. Informe anual período Abril 2006 - Abril 2007, Buenos Aires.
- CLAD, (1998), *Una nueva gestión pública para América Latina*, Caracas.
- CLESE, Consorcio Latinoamericano para la Evaluación de Sistemas Educativos (2005), *Documento de Presentación del Sistema de Evaluación Indicadores, procedimiento y contenidos*, Buenos Aires.
- Cohen E., Franco R. (2006), *Transferencias con corresponsabilidad: una mirada latinoamericana*, Flasco, México DF.
- Cohen E. et al (2000), *¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos*, Volumen I, La búsqueda de la eficiencia, CEPAL, Santiago de Chile.
- Consejo Asesor Presidencial para la calidad de la educación en Chile, (2006), *Informe Final*, 11 de diciembre de 2006, Santiago de Chile.
- Cruces G., Epele N. y Guardia L., (2008), *Los programas sociales y los objetivos de desarrollo del Milenio en Argentina*, CEPAL, Santiago de Chile.
- De Moura Castro C. y Loschpe G., (2007), *La remuneración de los maestros en América Latina: ¿Es baja? ¿Afecta la calidad de la enseñanza?* Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe, (PREAL).
- Delich A. y Savransky N., (2007), *Latinoamérica: El debate educativo en la producción legislativa regional, (2000-2007)*, Documento presentado en el seminario: "Los parlamentos y las reformas educativas en América Latina" - Río de Janeiro, Centro de Estudios en Políticas Públicas (CEPP), Buenos Aires.
- Díaz Miranda J., (2006), *Cronología de la Movilización de los Estudiantes de Secundaria Chile 2006*, En Boletín Referencias N° 19, FLAPE, Buenos Aires.
- Dirección Nacional de Programación del Gasto Social (1999), *Caracterización y Evolución del Gasto Público Social*, Período 1980-1997, Buenos Aires.
- Dirección Nacional de Programación del Gasto Social (2002), *Caracterización y Evolución del Gasto Público Social*, Ministerio de

- Economía y Obras y Servicios Públicos, Buenos Aires.
- Estado de la Nación – PREAL (2006), *Opciones educativas para la niñez trabajadora*, San José de Costa Rica.
- Estado de la Nación (2001), *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la Democracia*, Volumen I y II, San José de Costa Rica.
- Estado de la Nación (2007), *Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria*, Informe Nacional, San José de Costa Rica.
- Franco R., (2008), *Educación en Chile: ¿por qué su calidad no es la esperada?*, (Mimeodocumento presentado en Octubre, 2008, Monterrey).
- Franco R. et al, (1995), *Viabilidad económica e institucional de la reforma educativa en Chile*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Fundación Konrad Adenauer/Centro de Estudios de Políticas Públicas (2005 a), *Evaluación de sistemas educativos*, Chile, en [http://www.fundacioncepp.org.ar/pdfdocs/196\\_Chile.pdf](http://www.fundacioncepp.org.ar/pdfdocs/196_Chile.pdf)
- Fundación Konrad Adenauer/Centro de Estudios de Políticas Públicas (2005 b), *Evaluación de sistemas educativos*, Costa Rica, Programa de Evaluación de los Sistemas Educativos, en [http://www.fundacioncepp.org.ar/pdfdocs/196\\_CostaRica.pdf](http://www.fundacioncepp.org.ar/pdfdocs/196_CostaRica.pdf)
- Fullaondo A. (2007), *La segregación residencial*. Valoraciones e indicadores, Seminario, Experiencias para el alojamiento y el habitar de la población migrada en Andalucía, Sevilla, 5 al 7 de Marzo 2007.
- Galiani S., Gertler P. y Schargrotsky E., (2005), *Trade-offs entre eficiencia y equidad en la descentralización de la educación secundaria en Argentina*, Buenos Aires.
- Gamallo G. (2008), *Variaciones en el acceso a la educación de gestión estatal y privada en Argentina (1997-2006)*, Centro de Estudios en Políticas Públicas, Documento de trabajo N° 2 / 08, Buenos Aires, en [http://www.fundacioncepp.org.ar/pdfdocs/276\\_variaciones%20en%20el%20acceso..pdf](http://www.fundacioncepp.org.ar/pdfdocs/276_variaciones%20en%20el%20acceso..pdf)
- Garnier L. (2007), *Una educación para saber producir, saber vivir, y saber convivir*, En CEPAL, *Cohesión social en América Latina y el Caribe: una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones*, Colección Documentos de proyecto, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Gatto F. (2007), *Crecimiento económico y desigualdades territoriales: algunos límites estructurales para lograr una mayor equidad*, en CEPAL, *Crisis, recuperación y nuevos dilemas*, La economía argentina 2002-2007, Buenos Aires.
- Gobierno de Chile (2007). *Acuerdo por la calidad de la educación Santiago de Chile*, en <http://www.mineduc.cl/biblio/documento/200711131451580.acuerdocalidadde-laeducacion.pdf>
- Gobierno de Chile, Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos (2007), *Informe de Finanzas Públicas*, Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2008, Santiago de Chile, en [http://www.dipres.cl/presupuesto/documentos/IFP\\_2008.html](http://www.dipres.cl/presupuesto/documentos/IFP_2008.html)
- Gobierno de Chile, Ministerio de Planificación (s/f), *Encuesta CASEN 2006*, Educación, en [www.mideplan.cl](http://www.mideplan.cl)
- Gobierno de Costa Rica, Contraloría General de la República, *Memoria Anual 2007*, en [http://documentos.cgr.go.cr/content/dav/jaguar/Documentos/Memoria/2007/Memoria\\_Anual\\_2007.pdf](http://documentos.cgr.go.cr/content/dav/jaguar/Documentos/Memoria/2007/Memoria_Anual_2007.pdf)
- González P., (2008), *Education for All global Monitoring Report 2009: Governance, management and financing of educational equity-focused policies in Chile* (draft).
- González, P., (2000), *Financiamiento e incentivo en el sistema escolar en Chile*, CEPAL, Serie Políticas Sociales.
- Grupo Compromiso con el Financiamiento Educativo, (2008), *Barómetro del Financiamiento Educativo*, Informe N° 1, Buenos Aires.
- Grupo de Trabajo para el Canje de Deuda por Educación (2007), *Informe Preliminar para el Director-General de la UNESCO*, Buenos Aires.
- Hopenhayn M., (2007), *Cohesión social: una perspectiva en proceso de elaboración*, en CEPAL – *Cohesión social en América Latina y el Caribe: una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones*, Colección Documento de

- proyecto, Ana Sojo Andras Uthoff (editores), Santiago de Chile.
- Huidobro A., (2005), *La igualdad en educación como bien democrático y de desarrollo*, Notas de presentación al Comité Intergubernamental del PRELAC, Mimeo, Santiago de Chile.
- Iaies G., Introducción, en Gamallo, G. (2008), *Variaciones en el acceso a la educación de gestión estatal y privada en Argentina (1997-2006)*, Centro de Estudios en Políticas Públicas, Documento de trabajo N° 2 / 08, Buenos Aires, en [http://www.fundacioncepp.org.ar/pdf-docs/276\\_variaciones%20en%20el%20acceso.pdf](http://www.fundacioncepp.org.ar/pdf-docs/276_variaciones%20en%20el%20acceso.pdf)
- Iaies G. y Legarralde M., (2007), *Legisladores y políticas educativas: Debates Actuales en la Política Educativa de la Región*, Centro de Estudios en Políticas Públicas (CEPP), Buenos Aires.
- IPE /UNESCO Buenos Aires, (2006), *Estudio sectorial en educación. Argentina*, Informe Final, Buenos Aires.
- Ingelmo H. E., (2005), *Posibilidades de inversión en educación y alivio de la deuda externa entre España y Argentina*, Deuda externa por educación - Fundación SES.
- Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica (2007), *Proyecto: Encuesta de Seguimiento del Gasto Público: programas CEN-CINAI y comedores escolares. Informe Final*, San José de Costa Rica.
- Jiménez J. P., (2006), *Presentación en el XVIII Seminario Regional de Política Fiscal*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Jiménez J. P. y Podestá A. (2008), *Inversión, incentivos fiscales y gastos tributarios en América Latina*, Presentado en el Comité Técnico del CIAT, Octubre 2008, Johannesburgo, Sudáfrica.
- Jiménez, J. P. y Tromben, V., (2006), *Política fiscal en países especializados en productos no renovables en América Latina*, Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 46, CEPAL, Santiago de Chile.
- Kaufman R. y Nelson J. M., (2005), *Políticas de Reforma Educativa*, Comparación entre Países, Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL).
- Kremerman M., (2007), *Radiografía del Financiamiento de la Educación Chilena: Diagnóstico, Análisis y Propuestas*, Por una Educación Universal, Gratuita y de Calidad.
- Kremerman M., (2008), *La privatización de la educación: estudio del caso chileno*, CLADE, Chile, Mimeo.
- Leiras M., (2007), *Estudio de Caso: La relación entre el ministerio de Educación y el colegio de profesores de Chile, 1990-2006*, Cooperación e institucionalización en la determinación de los salarios y las condiciones de trabajo docente, Centro de Estudios en Políticas Públicas (CEPP), Buenos Aires.
- Leiras M., (2008), *La estructura de los sistemas educativos y las políticas educativas*, Centro de Estudios en Políticas Públicas (CEPP), Buenos Aires.
- 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.
- Levin H., (2000), *A Comprehensive Framework For Evaluating Educational Vouchers*. Occasional Paper N° 5, National Centre for the Study of Privatization in Education, Teachers College, Columbia University, New York, Disponible en <http://www.tc.columbia.edu/NCSPE>
- López N., (2005), *Equidad educativa y desigualdad social, Desafíos a la educación en el nuevo escenario latinoamericano*, IPE-UNESCO, Buenos Aires.
- McEwan P., (2000), *Propuestas alternativas a la asignación estatal de recursos*, en Morduchowicz (org.): *Equidad y Financiamiento y Asignación de Recursos en Educación*, IPE-UNESCO, Buenos Aires.
- Marcel M. y Tokman C., (2005), *Cómo se financia la educación en Chile*. Gobierno de Chile, Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, Estudios de Finanzas Públicas, Santiago de Chile, diciembre, en <http://www.dipres.cl/publicaciones/Financiamiento%20de%20la%20Educacion.pdf>.

- Machado A. L. (Coord), (1990), *Informe Sub-regional de América Latina. Evaluación de Educación para Todos en el año 2000*, UNESCO, PNUD, FNUAP, Jomtien, Tailandia.
- Marginson S., (1997), *Markets in education*, Allen & Unwin, Australia.
- Martinic S. et al, (2000), *¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos*, Volumen II, Reformas sectoriales y grupos de interés, CEPAL, Santiago de Chile.
- Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, (1999), *10 años en la relación fiscal Nación, Provincias y Municipios*, Buenos Aires.
- Mokate K., (2002), *Definición de prioridades y objetivos*, BID/INDES.
- Molina M. L., (1989), *Los servicios sociales infantiles en Costa Rica*, Publicado por EUNED, San José de Costa Rica.
- Montiel Masís N., (2008), *Comentarios sobre el tema de los programas de Secretaría Técnica del Programa Avancemos*, Informe de Avance, San José de Costa Rica.
- Montoya S. et al, (2001), *¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos*, Volumen IV, Logros y desafíos, CEPAL, Santiago de Chile.
- Musgrave R. y Musgrave P., (1992), *Hacienda Pública, Teórica y Aplicada*, McGraw Hill, Madrid.
- Morduchowicz A., (2004), *Discusiones de economía de la educación*, Editorial Losada, Buenos Aires.
- Morduchowicz A., (2004), *La inversión en educación en Argentina: Desafíos y alternativas para el financiamiento*, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación Argentina, Mimeo.
- Morduchowicz A., (2005), *Las instituciones Financieras en Educación*, Centro de Estudios en Políticas Públicas (CEPP), Buenos Aires.
- Morduchowicz A. y Duro L., (2007), *La inversión educativa en América Latina y el Caribe*, Las demandas de financiamiento y asignación de recursos, IPE-UNESCO Buenos Aires.
- Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, UNESCO Santiago (2008), *Situación actual y perspectivas de la educación chilena desde el enfoque de derechos humanos. Documento de estrategia de apoyo de la UNESCO a la educación nacional*, Volumen I, OREALC/2008/PI/H/6, Santiago de Chile, en [http://www.unesco.cl/medios/biblioteca/documentos/documento\\_uness\\_chile\\_situacion.pdf](http://www.unesco.cl/medios/biblioteca/documentos/documento_uness_chile_situacion.pdf)
- Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, OEI, (2008), *Metas Educativas 2021: La educación que queremos para la generación de los Bicentenarios*, Documento para Debate, primera versión, Madrid.
- Palma Irrazábal A., (2007), *Crecimiento y equidad: peculiaridades americanas en su equilibrio*, en <http://www.eaj-pnv.eu/documentos/documentos/7846.pdf>
- Parrado Díez S.; Del Pino Matute E; Molina Álvarez de Cienfuegos I; Colino Cámara C., (2007), *Avances y obstáculos en el fortalecimiento del estado en Centroamérica y República Dominicana: un análisis de la capacidad institucional, la reforma de la administración y la gestión pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- Patrinos H. y Sakellariou C., (2008), *Quality of schooling, returns to schooling and the 1981 vouchers reform in Chile*, Policy Research Working Paper 4617, The World Bank.
- Perazza R. y Legarralde M., (2007), *El sindicalismo docente en la Argentina*, Centro de Estudios en Políticas Públicas (CEPP), Buenos Aires.
- Programa Estado de la Nación, (2004), Costa Rica, *X Informe del Estado de la Nación*, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)
- Programa Estado de la Nación, (2007), Costa Rica, *XIII Informe del Estado de la Nación*, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)
- Rama G., (1984), *Educación, participación y estilos de desarrollo en América Latina*, Kape-lusz, Buenos Aires.
- Ramírez J. C., Lira I. S., (2008), *Globalización y desarrollo regional: evolución económica de las*

- regiones chilenas, 1990-2000*, en Revista de la CEPAL N° 95.
- Repetto F., (2004), *Capacidad estatal. Requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina*, BID-INDES.
- Repetto F., (2002), *Gestión pública y desarrollo social en los 90*, Prometeo, Buenos Aires.
- Ruiz M., (2007), *Canjes de deuda por desarrollo, ¿Respuesta creativa o cortina de humo?*, Informe de Eurodad.
- Sancho A. et al, (2001), *¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos*, Volumen III, Una mirada comparativa, CEPAL, Santiago de Chile.
- Santa Cruz D., (2008), *Educación Superior: la intervención del Estado en los sistemas de ingreso de la región*, Centro de Estudios en Políticas Públicas (CEPP), Buenos Aires.
- Santa Cruz D., (2008), *Las evaluaciones educativas en la región*, Informe para la red de periodistas especializados en educación de Latinoamérica, Centro de Estudios en Políticas Públicas (CEPP), Buenos Aires.
- Sauma P., (2007), *Pobreza, desigualdad del ingreso y empleo: Situación actual y algunos escenarios prospectivos*, Costa Rica. Decimotercer Informe Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible, Estado de la Nación en Desarrollo humano sostenible.
- <http://www.estadonacion.or.cr/Info2007/Ponencias/Equidad/Sauma-2007.pdf>
- Schiefelbein y Tedesco, (1995), *Una nueva oportunidad: el rol de la educación en el desarrollo de América Latina*, Ediciones Santillana, Buenos Aires.
- Schwartzman S., (2001), *El futuro de la Educación en América Latina y el Caribe*, Séptima Reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe, UNESCO, Santiago de Chile.
- Secretaría General Iberoamericana, (2007), *Experiencias y Resultados de los Canjes de Deuda por Educación en Iberoamérica*, Estudios SEGIB.
- Sojo A. y Uthoff A., Editores, (2007), *Cohesión social en América Latina y el Caribe: una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Swanson A. y King R., (1997), *School finance. Its economics and politics*, Longman, Second Ed.
- Tedesco J. C., Compilador, (2005), *¿Cómo superar la fragmentación y la desigualdad del sistema educativo argentino?* IIPE-UNESCO Buenos Aires.
- Tedesco J. C. y Tenti Fanfani E., (2004), *La reforma educativa en Argentina. Semejanzas y particularidades*, En Las reformas educativas en la década de 1990. Un estudio comparado de Argentina, Chile y Uruguay, Proyecto Alcance y resultados de las reformas educativas en Argentina, Chile y Uruguay, desarrollado por el Banco Interamericano de Desarrollo, los Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay y el Grupo Asesor de la Universidad de Stanford, Akian Gráfica Editora, Buenos Aires.
- Tenti Fanfani E. (1992), *La escuela vacía: deberes del Estado y responsabilidades de la sociedad*, UNICEF/Losada, Buenos Aires
- Trejos Solórzano J. D., (2007), *Evolución del Gasto Público Social en Costa Rica en la última década: 1995 – 2005*.
- Tenti Fanfani E., (2007), *La escuela y la cuestión social*, Ensayos de sociología de la educación, Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
- Trejos J. D., (2007), *Evolución del Gasto Público Social en Costa Rica en la última década: 1995 – 2005*, Documento preparado para el Banco Mundial como insumo para la elaboración del “Public Expenditure Review” sobre Costa Rica, Mimeo.
- Trejos J. D., (2007), *Impacto de los programas sociales selectivos sobre la desigualdad y la pobreza*, Documento preparado para el Programa Estado de la Nación como insumo para el XIV Informe del Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, Mimeo.
- Umansky I., (2008), *Costa Rica: mecanismos de asignación y distribución del presupuesto educativo*, Fundapro, Mimeo.
- UNDP, Human Development Reports, 2007/2008, *Inequality in income or expenditure*, en <http://hdrstats.undp.org/indicators/147.html>

- UNESCO, (2008), Educación para Todos, EPT, en 2015 *¿Alcanzaremos la meta?* Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2008, Ediciones UNESCO, París.
- UNESCO/ Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (2008), *Los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y el Caribe. Primer reporte de los resultados del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo*. Publicado por la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe OREALC/ UNESCO Santiago, Salesianos Impresiones, Santiago de Chile.
- UNESCO/OREALC (2007): "Educación de calidad para todos: un asunto de derechos humanos. Documento de discusión sobre políticas educativas en el marco de la II Reunión Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (EPT/PRELAC). Santiago, Chile.
- UNESCO (2007b), *Situación Educativa de América Latina y el Caribe: garantizando la Educación de Calidad para Todos*, Informe Regional de Revisión y Evaluación del Progreso de América Latina y el Caribe hacia la Educación para Todos en el marco del Proyecto Regional de Educación (EPT/PRELAC).
- UNESCO-CEPAL, (2005), *Invertir mejor para invertir más. Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.
- UNESCO-UNICEF, (2005), *La educación como bien público*, Memorias del Encuentro Regional UNESCO, UNICEF, 31 de agosto al 2 de septiembre de 2005, Cartagena.
- Valenzuela J. P., (2008), *Evolución de la Segregación Socioeconómica de los Estudiantes Chilenos y su Relación con el Financiamiento Compartido*, FONIDE, Chile.
- Vargas J. y Villarreal E., (2007), *La economía política del proceso presupuestario en Costa Rica: análisis de las reglas, actores e incentivos*, Proyecto RES-BID La economía política del proceso presupuestario, Banco Interamericano de Desarrollo, Mimeo, San José de Costa Rica.
- Vargas J. y Peirano C., (2002), *Escuelas privadas con financiamiento público en Chile*, en Wolf L., Gonzalez P. y Navarro J.C., eds, (2002).
- Vargas M. y Royuela V. (s/f), *Segregación Residencial. Una revisión de la Literatura*, en [http://www.udp.cl/economiaempresa/docs/RLSegregacionResidencial\\_DT\\_14.pdf](http://www.udp.cl/economiaempresa/docs/RLSegregacionResidencial_DT_14.pdf)
- World Economic Forum (2007): "Gender Gap Index". [http://www.weforum.org/en/media/Latest%20Press%20Releases/Global\\_Gender\\_Gap\\_2007](http://www.weforum.org/en/media/Latest%20Press%20Releases/Global_Gender_Gap_2007)
- Zumbado Jiménez F., (2007), *Programa AVANCEMOS y la lucha contra la pobreza*, Presentación ante el Encuentro latinoamericano programas de transferencias monetarias condicionadas y su impacto en la prevención y eliminación del trabajo infantil desde un enfoque de derechos, Mimeo, San José de Costa Rica.



El presente estudio aborda la problemática de las políticas de financiación de la educación que favorecen la cohesión social, tema especialmente complejo, al que el programa EUROsociAL ha querido contribuir enfatizando la necesidad de abordar la cuestión desde una óptica pluridisciplinar: ¿cómo afecta a la discusión sobre la financiación educativa la distancia que a menudo se observa entre la conducción educativa y la fiscal?; ¿cómo acercar los diversos enfoques?

En América Latina, mientras en muchos casos los criterios económicos y financieros han predominado en la definición de las reformas sectoriales, subestimando su impacto en los resultados de la política educativa, muchas otras iniciativas que se generaron desde la educación experimentaron dificultades para sostenerse en el tiempo debido a la escasez de recursos.

No cabe duda de que las reflexiones sobre el financiamiento no pueden separarse de las decisiones del gasto que se pretende encarar. Por un lado, debe analizarse la asignación eficiente de los recursos disponibles, que incluye la problemática de la participación y el control y, por otro lado, la necesaria equidad tanto en la financiación como en la asignación.

En el ámbito regional, las significativas asimetrías productivas repercuten en la capacidad financiera de los gobiernos. Por eso, es igualmente importante conocer los mecanismos existentes para cubrir las posibles brechas entre sus erogaciones y los recursos que ellos mismos recaudan.

Esta publicación pretende, a través del análisis de la financiación del sector educativo en Argentina, Chile y Costa Rica, identificar los condicionantes y las limitaciones fiscales, institucionales y políticas que inciden en el diseño e implementación de las políticas educativas y así contribuir al debate sobre cómo diseñar y financiar políticas que mejoren la cohesión social en América Latina.

ISBN 978-2-85420-578-7



Este libro ha sido realizado con el apoyo técnico y financiero de la Unión Europea y de



Organismo del Ministerio de Educación de Francia

