

¿ES DESIGUAL EL FINANCIAMIENTO ESCOLAR EN AMÉRICA LATINA?

DIVISIÓN DE EDUCACIÓN, SECTOR SOCIAL

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID)
Gregory Elacqua, Luana Marotta, Eleonora Bertoni, Carolina Méndez,
Anne Sofie Westh Olsen, Alonso Román, Sammara Soares

Copyright © 2020 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial- SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID.

No se permiten obras derivadas. Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



ÍNDICE

	Ideas clave	1
	Introducción	3
	¿Está el financiamiento distribuido equitativamente entre las regiones en los países de América Latina?	5
	¿Cómo influyen las fuentes de financiamiento sobre la distribución de los recursos?	6
	¿Se distribuye equitativamente el financiamiento entre escuelas y estudiantes?	14
	Consideraciones finales	16



IDEAS CLAVE

En el escenario de crisis económica que abre la pandemia de Covid-19, existe el riesgo de que se profundicen las desigualdades de oportunidades educativas en los países de América Latina y el Caribe (ALC) si no se introducen políticas de financiamiento progresivas, bien diseñadas y eficazmente evaluadas. Este estudio ofrece algunas claves acerca de cómo las políticas de financiamiento del sistema educativo pueden mitigar o agravar tales desigualdades a través de un análisis comparativo realizado con datos de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú. De este análisis se extraen las siguientes conclusiones:

1

En algunos países latinoamericanos, los fondos locales son fundamentales en el financiamiento escolar; no obstante, en ausencia de políticas redistributivas bien diseñadas, pueden convertirse también en la principal fuente de desigualdad entre regiones, dado que las regiones más pudientes -con mayor capacidad para recaudar ingresos- tienen más capacidad de gasto. Estas divergencias tienden a ser más pronunciadas en países federales (como Brasil y Argentina) donde los estados o provincias cuentan con mayor autonomía para financiar sus sistemas educativos.

2

Las fórmulas de financiamiento progresivas son necesarias, pero no suficientes para resolver los problemas de equidad en el modelo de

financiamiento. En Brasil, el complemento del Fondo para el mantenimiento y desarrollo de la educación básica (Fundeb) es altamente progresivo, pero representa una pequeña proporción de los recursos totales y no basta para resolver la brecha entre estados. La Ley de Subsidio Escolar Preferencial (SEP) chilena ha sido más efectiva, ya que esta permite que un mayor porcentaje del gasto educativo se focalice en la población de nivel socioeconómico (en adelante, NSE) más bajo.

3

El modelo de financiamiento puede ser equitativo y sin embargo basarse en decisiones excesivamente discrecionales. Ecuador es un claro ejemplo: no existen en el país andino reglas objetivas que guíen la distribución de los recursos, lo que expone el modelo a sufrir vaivenes en función de los gobiernos o la coyuntura económica. Diferente es el caso de Perú, donde, si bien la distribución regional de los recursos no está definida legalmente, sí lo está uno de los principales impulsores de equidad de financiamiento en ese país, a saber: los incentivos monetarios para los docentes que trabajan en áreas rurales.

4

Las políticas de financiamiento escolar deben hacer énfasis en la redistribución no sólo entre regiones, sino también dentro de ellas. En este sentido, es recomendable impulsar políticas que aumenten el

monitoreo del gasto público a nivel de escuela para garantizar que los fondos lleguen a los estudiantes más vulnerables. Por ejemplo, Pernambuco, Brasil, en colaboración con el BID, ha desarrollado un sistema de información de costos a nivel de escuela que ayuda a los administradores a identificar inequidades e ineficiencias en la distribución de recursos entre instituciones de diferentes niveles socioeconómicos.

5

El dinero por sí solo no garantiza mayor equidad en los resultados escolares, por ello son necesarias políticas públicas enfocadas en los estudiantes más vulnerables. Investigaciones recientes han evidenciado que una de las vías más efectivas es invertir en calidad docente a través de programas de formación y capacitación, específicamente en aquellos docentes que enseñan a los estudiantes más vulnerables¹. En el caso de Perú, los incentivos monetarios para docentes que trabajan en escuelas rurales tienen un papel importante en la promoción de la progresividad del gasto, pero no necesariamente privilegian a los profesionales mejor calificados².

6

Para asegurar que el aumento de los recursos se traduzca en mejores resultados escolares y en mayor equidad, deben aumentar en paralelo las medidas de rendición de cuentas, a fin de minimizar la utilización indebida de los fondos y de garantizar que éstos beneficien efectivamente a los estudiantes más desfavorecidos³. Es interesante la expe-

riencia de Chile, donde la implementación de la Ley SEP introdujo una mayor supervisión de los fondos.

7

La pandemia del Covid-19 hace más urgente que nunca la necesidad de políticas de financiamiento orientadas a mejorar la equidad. Se ha demostrado que el gasto en educación orientado a sectores de bajos ingresos tiende a verse especialmente afectado en momentos de recesión económica. En la coyuntura actual, podría aumentar además la demanda de educación pública, dado que familias perjudicadas por la crisis buscarán migrar del sector privado al público. A ello se suma el previsible aumento de la brecha de rendimiento entre niños de diversos entornos socioeconómicos, dado que los estudiantes que provienen de familias con NSE más alto tienen mayor acceso a clases en línea y otros recursos educativos mientras los centros escolares permanecen cerrados. Por todo ello, son necesarias en ALC políticas de financiamiento diseñadas específicamente para que los estudiantes más vulnerables no se vean afectados por la falta de fondos en estos tiempos difíciles.

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, el gasto público en educación ha incrementado significativamente en ALC. Ha pasado de un aproximadamente 3% del PIB (producto interno bruto) en la década de los 90 al 5% en 2017, cifra que se acerca al promedio de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Si consideramos el gasto por estudiante para el caso de la educación primaria y secundaria, la media actual supera los 2.000 dólares al año, lo que, en términos reales, representa el triple de lo que se gastaba en los años 90. Sin embargo, a medida que el crecimiento económico de la región se desacelera, los gobiernos pueden reconsiderar sus prioridades de gasto y reducir sus presupuestos en educación. Más aún, la pérdida de recursos por recaudación como consecuencia de la crisis del Covid-19 y la reasignación de recursos hacia el sector salud podrían generar reducciones sin precedentes en el financiamiento de la educación pública.

Además, la experiencia demuestra que los momentos de recesión económica afectan el modo en que los recursos se distribuyen, perjudicando particularmente a los estudiantes de regiones más deprimidas económicamente⁴. El impacto económico del Covid-19 también podría generar una mayor migración estudiantil desde el sector escolar privado al público, especialmente en zonas con alto porcentaje de estudiantes en centros privados, como en el caso de Cali y Bogotá, Colombia, donde ese porcentaje llega al 51% y 41%, respectivamente, o Lima y Arequipa, Perú, donde ese porcentaje

ronda el 48%. Este cambio en la demanda por cupos puede requerir una mayor inversión en educación pública.

Esta coyuntura es preocupante en una región donde existe ya una profunda desigualdad en las oportunidades educativas de los estudiantes en función de sus condiciones socioeconómicas.

Recuadro 1. Impacto de la pandemia en el financiamiento educativo en Brasil

Para comprender mejor el impacto de la pandemia del Covid-19 en el financiamiento educativo en Brasil, Afonso et al. (2020)⁵ simulan gastos de educación bajo cinco escenarios de aislamiento social y sus respectivos impactos en la actividad económica. Los escenarios de aislamiento social se definieron de acuerdo a tres factores: si la propagación del nuevo coronavirus varía según las estaciones del año, el nivel de saturación de la capacidad hospitalaria y si una vacuna estará disponible a principios de 2021. En el escenario más pesimista, se estima que la caída acumulada en los gastos de educación entre 2019 y 2021 sería aproximadamente de un 32%, mientras que en el escenario más optimista, la caída es de aproximadamente un 11%.

Diferentes estudios han demostrado que los estudiantes de sectores privilegiados en ALC asisten a centros con docentes más calificados⁶ y tienen el doble de posibilidades de finalizar la educación secundaria⁷, mientras que los estudiantes que provienen de sectores vulnerables muestran un rezago de más de dos años de escolaridad con respecto a sus pares de nivel socioeconómico alto⁸. Y, en el contexto de la pandemia, esas desigualdades tienden a ampliarse, dado que los estudiantes más privilegiados tienen más posibilidades, durante el cierre de las escuelas, de acceder a clases en línea y a otros recursos educativos⁹.

El financiamiento escolar es una herramienta política fundamental para promover la igualdad. Estudios recientes revelan que el aumento del gasto educativo mejora el rendimiento escolar de los estudiantes -en especial de los que provienen de entornos más desfavorecidos¹⁰-, tiene un impacto positivo sobre la movilidad económica intergeneracional¹¹ y aumenta las posibilidades de alcanzar salarios más altos en la edad adulta¹². Con todo, el aumento del gasto es una herramienta necesaria, pero no suficiente para garantizar la igualdad de oportunidades educativas.

Es fundamental que las políticas de financiamiento escolar aseguren que los recursos terminen favoreciendo a los estudiantes de los segmentos más desfavorecidos. Una distribución equitativa de los recursos permite reducir la brecha en el rendimiento escolar de estudiantes de diferentes estratos sociales¹³. Además, las políticas de financiamiento deben hacer énfasis en aquellas áreas que han demostrado tener un mayor impacto en el rendimiento escolar, como sucede con la inversión en la calidad docente¹⁴.

Este informe tiene como objetivo informar a los hacedores de políticas públicas en ALC sobre las condiciones de desigualdad en la distribución de fondos para la educación pública básica dentro de los países de la región, y aportar en la discusión sobre cómo pueden las políticas de financiamiento escolar mitigar o agravar las desigualdades en dicho financiamiento.

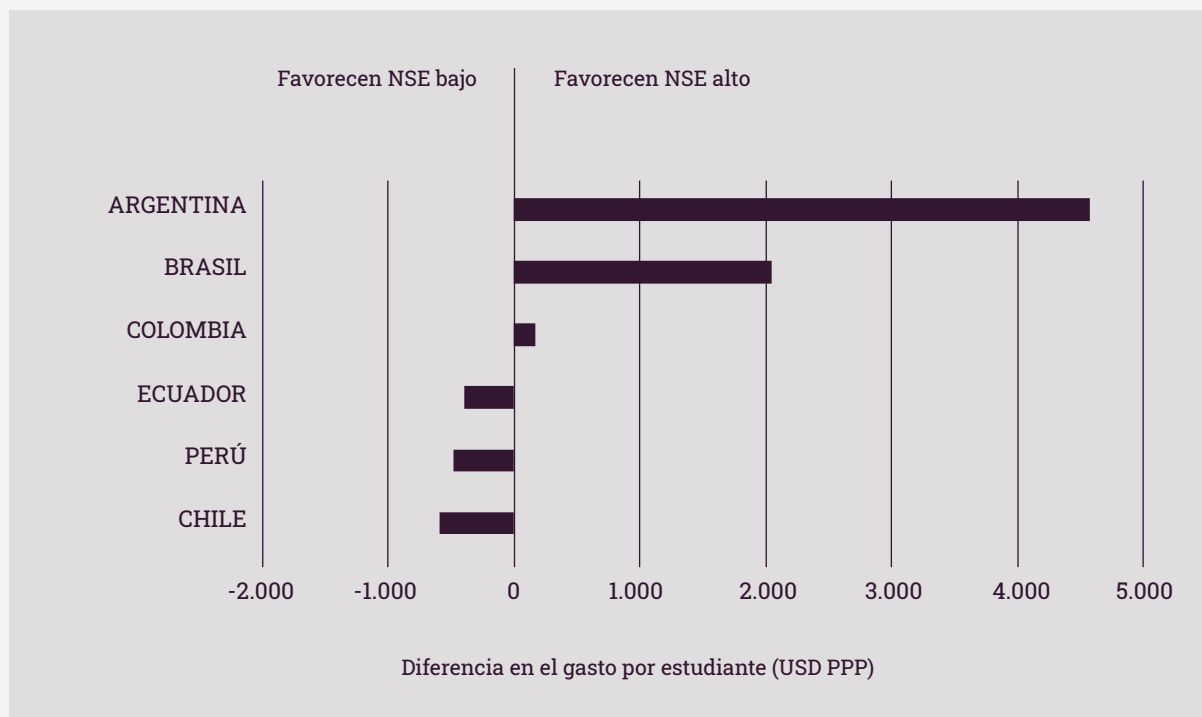
¿ESTÁ EL FINANCIAMIENTO DISTRIBUIDO EQUITATIVAMENTE ENTRE LAS REGIONES EN LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA?¹⁵

Una comparación entre seis países latinoamericanos (véase Figura 1) muestra que Argentina y Brasil ostentan la mayor brecha de financiamiento en el gasto por estudiante entre sus regiones de alto y bajo NSE. Esto es así porque se trata de países federales con amplias diferencias regionales, donde el sistema educativo se financia en gran medida por los gobiernos locales¹⁶. También en Colombia, aunque en mucha menor medida, el financiamiento es regresivo, es decir, las regiones más favorecidas gastan más por estudiante, lo que contribuye a profundizar la brecha socioeconómica entre regiones. Lo contrario sucede en Ecuador, Perú y Chile, que

cuentan con una distribución progresiva del financiamiento escolar.

Por otra parte, en algunos países de América Latina, las transferencias intergubernamentales para la educación se realiza de forma discrecional e histórica¹⁷; así sucede en Ecuador y Perú. En cambio, en países como Argentina, Brasil, Chile y Colombia existen parámetros objetivos que definen cuántos fondos se distribuyen a cada región. Estos parámetros, oficializados en fórmulas de financiamiento, son más transparentes y objetivos, pero no garantizan una distribución equitativa del gasto en educación.

Figura 1. Diferencia en el gasto por estudiante entre regiones con NSE más bajo y más alto



¿CÓMO INFLUYEN LAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO SOBRE LA DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS?

A continuación veremos, desde una perspectiva comparativa, el rol de tres tipos de fuentes de financiamiento de la educación: ingresos locales, transferencias generales y transferencias progresivas, que incluyen componentes de equidad¹⁸.

ARGENTINA

En Argentina, país federal compuesto por 23 provincias más la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), el presupuesto para la educación pública se ejecuta a nivel provincial y está compuesto por ingresos fiscales y por las transferencias del régimen de coparticipación. La coparticipación federal de impuestos consiste en un sistema de reparto de fondos –no únicamente destinados a la educación– entre diferentes niveles de gobierno. Los tributos sujetos a este régimen de coparticipación, tales como el impuesto a las ganancias y al valor agregado, se distribuyen primero entre el Estado nacional (que en 2017 recibió el 38% de la recaudación), las provincias (61%) y el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las provincias (1%), en lo que se conoce como “distribución primaria”. En la “distribución secundaria”, ese 61% se divide entre las provincias según coeficientes de distribución fijos determinados por ley. En general, las provincias con menor capacidad de recaudar impuestos (como Catamarca, Formosa o La Rioja) reciben más recursos per capita que jurisdicciones más desarrolladas, como Ciudad de Buenos Aires, Córdoba y Mendoza. Sin embargo, las provincias sureñas de la Patagonia, pese a estar entre las más ricas, reciben un mayor nivel de ingresos per capita para compensar el mayor costo de vida, servicios y transporte.

En Argentina, las desigualdades en el financiamiento se explican principalmente por las diferencias en

los ingresos locales, dado que las provincias ricas con mayor capacidad de recaudar ingresos a nivel local tienden a invertir más recursos en la educación pública. El régimen de coparticipación se diseñó para beneficiar a las provincias menos desarrolladas, pero la distribución de los fondos de coparticipación termina siendo regresiva, como muestra la Figura 2; no obstante, si excluyésemos del análisis a las provincias sureñas, se tornaría progresiva.

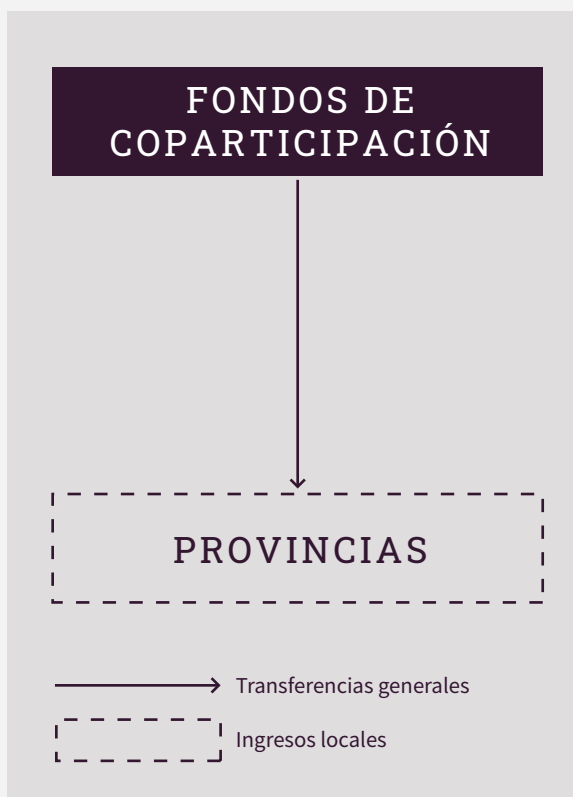
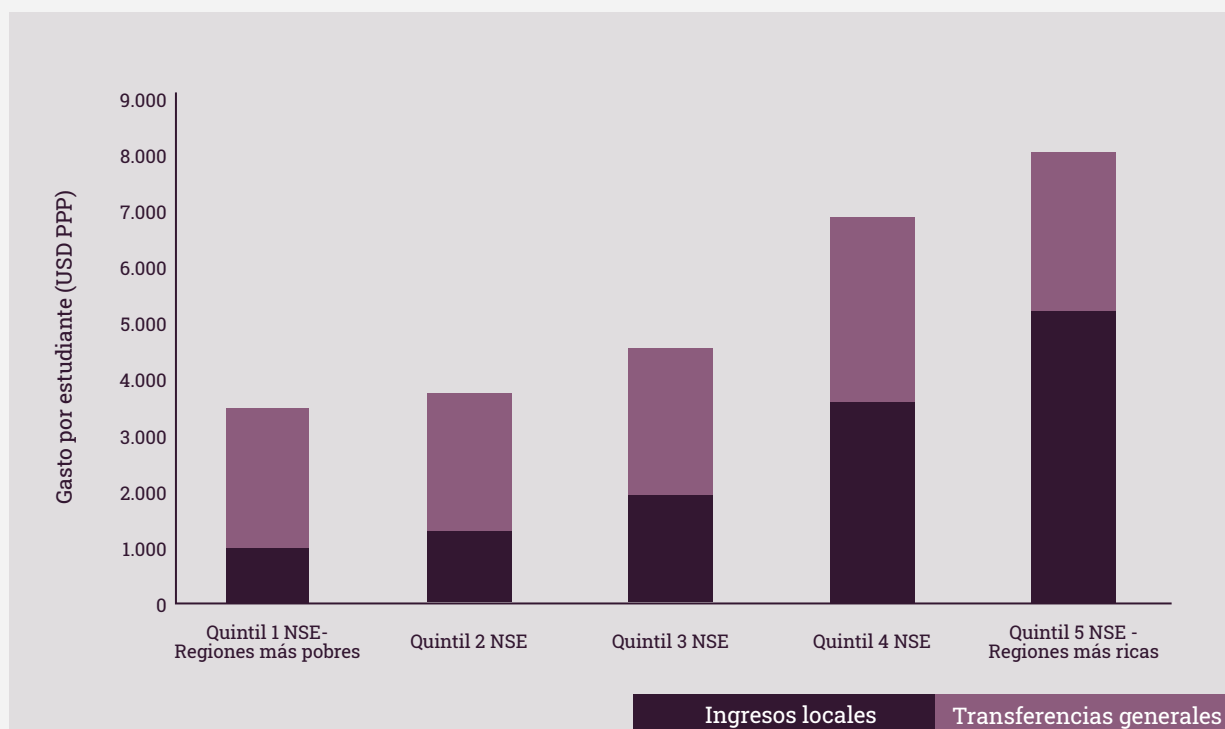


Figura 2. Desigualdad en el financiamiento escolar por fuente de ingreso y NSE–Argentina, 2015

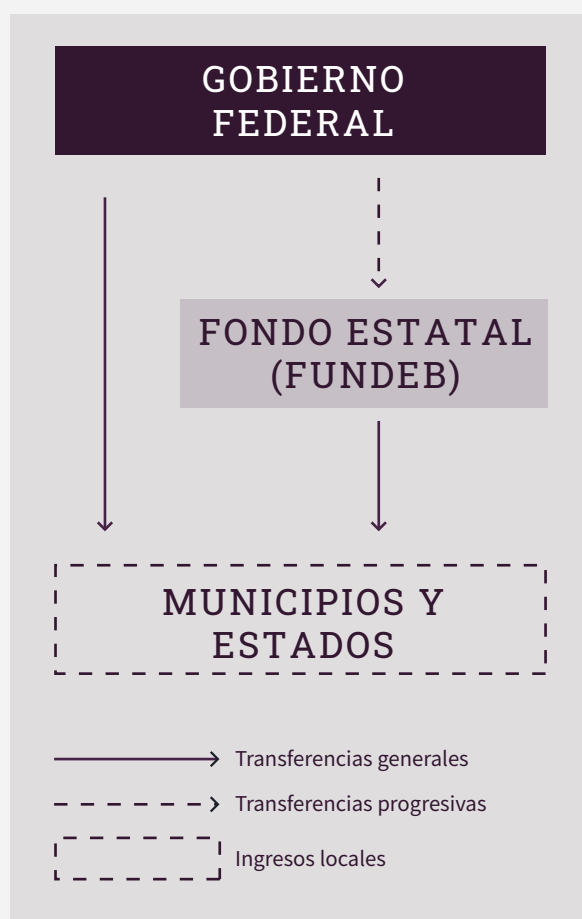


BRASIL

En Brasil, los municipios son los responsables de proveer y financiar la educación preescolar, primaria y secundaria inicial, mientras que los estados están a cargo de la educación secundaria inicial y secundaria superior. Los estados y municipios pueden recaudar sus propios fondos, y reciben además transferencias del Gobierno federal y de un fondo interestatal conocido como Fundeb, compuesto por impuestos estatales y municipales que se redistribuyen a los sistemas escolares de acuerdo con la matrícula escolar. Se trata de un fondo específicamente estatal, lo que implica que los ingresos son recaudados y redistribuidos dentro de cada estado; por tanto, el fondo por estudiante del Fundeb en un estado rico, como São Paulo, es más alto que el fondo por estudiante de un estado más pobre, como Alagoas. Si el gasto por estudiante del Fundeb no alcanza un monto mínimo

determinado a nivel nacional, el Gobierno federal transfiere recursos adicionales, que se conocen como Complementação (complemento). Los estados y municipios reciben además transferencias federales que incluyen iniciativas discrecionales y programas educativos, tales como programas de alimentación y transporte escolar. La Figura 3 muestra cómo se distribuyen las diversas fuentes de financiamiento entre las regiones con más y menos recursos; aquí, las transferencias federales y del Fundeb se denominan “transferencias generales”, mientras que la Complementação del Fundeb se clasifica como “transferencia progresiva”, dado que se enfoca en los estados más pobres.

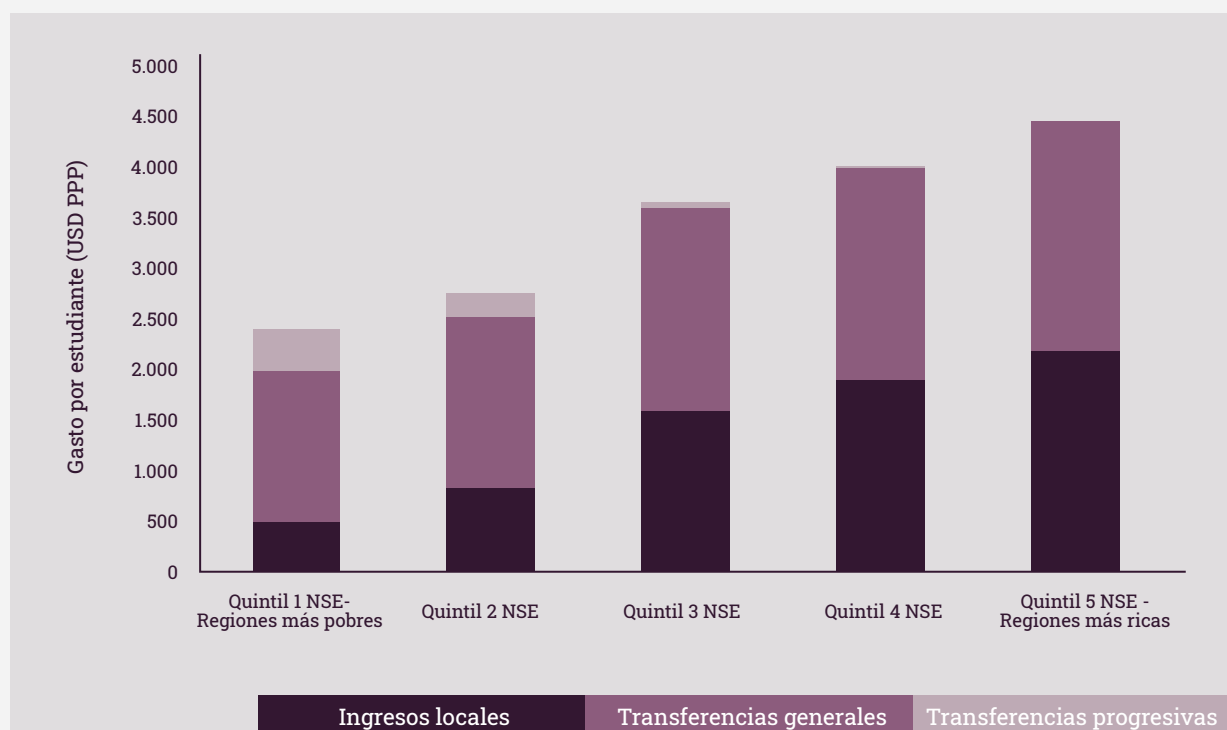
De todo lo anterior se concluye que, en Brasil, la inequidad del sistema de financiamiento escolar se debe en gran medida a la desigual distribución de los ingresos locales, tanto municipales como



estatales, dado que las regiones más ricas tienen mayor capacidad para recaudar impuestos.

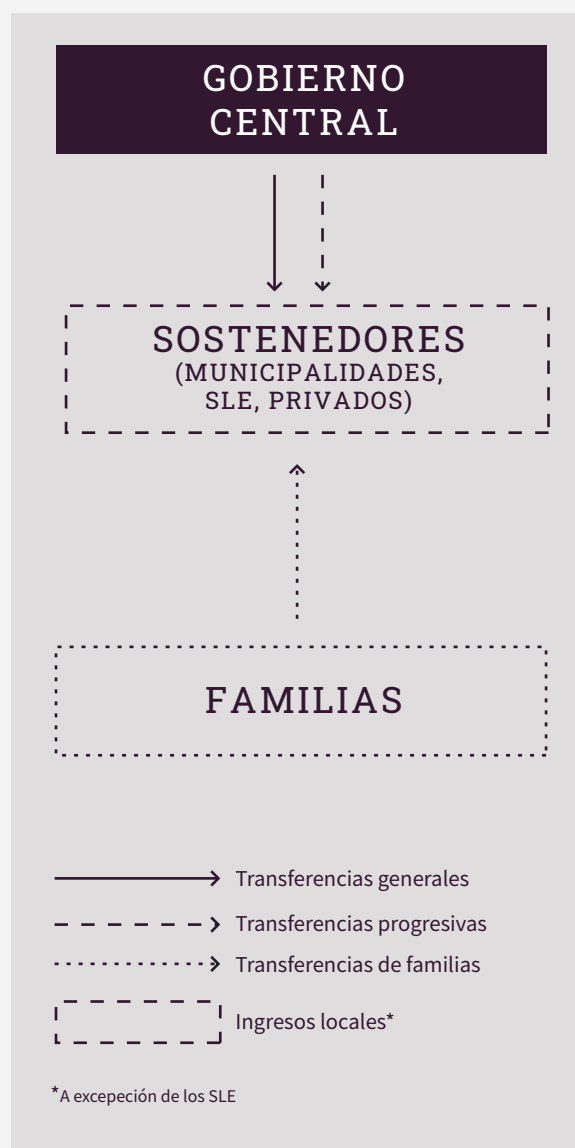
Las transferencias generales, incluido el Fundeb, se distribuyen también de forma inequitativa. El Fundeb es un fondo específicamente estatal, lo que limita su capacidad para reducir la desigualdad en el gasto entre regiones. Además, la formulación del Fundeb, así como de otras transferencias federales –como ocurre con el programa de alimentación escolar–, da mayor ponderación a la matrícula en ciertos niveles educativos, como preescolar y secundaria, que son precisamente aquellos que utilizan en mayor medida las familias con más recursos. También es probable que las regiones más ricas tengan mayor poder político, lo que les permita recibir más recursos vía transferencias federales discrecionales¹⁹. En conclusión, el sistema de financiamiento en Brasil resulta regresivo, pues, si bien es cierto que la Complementação del Fundeb es altamente progresiva, representa una pequeña porción del gasto total, y resulta por ello insuficiente para nivelar los recursos entre regiones.

Figura 3. Desigualdad en el financiamiento escolar por fuente de ingresos y NSE – Brasil, 2016



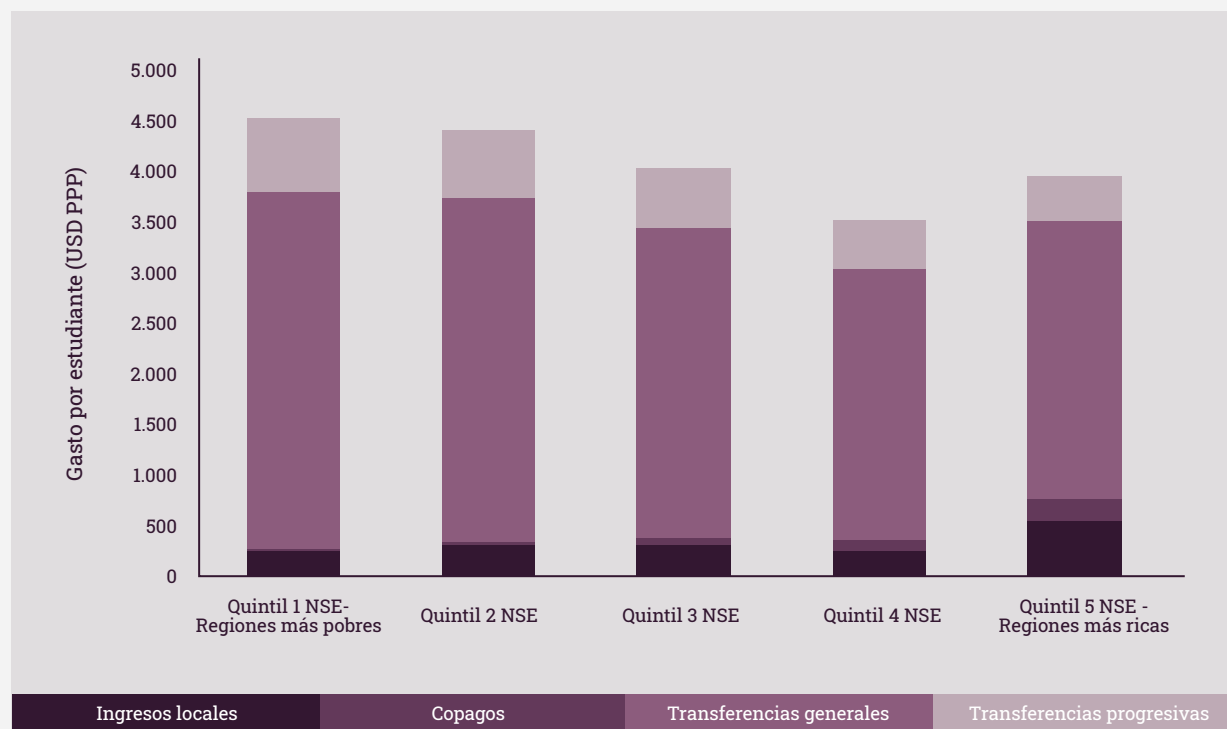
CHILE

Desde 1980, Chile mantiene un sistema descentralizado de educación donde coexisten dos tipos de instituciones educativas de financiación estatal: las escuelas públicas, que son administradas por las municipalidades o por los Servicios Locales de Educación (SLE), y las escuelas privadas con financiamiento público, administradas por sostenedores privados (“escuelas privadas subvencionadas”). El sistema se basa en una fórmula de financiamiento per cápita a nivel de escuela, que equipara la subvención entre las escuelas públicas y privadas, de acuerdo con la matrícula y asistencia de los estudiantes a la escuela. La fórmula toma en cuenta características particulares de cada escuela y de la población que atiende, tales como el nivel de enseñanza, ruralidad, modalidad educativa, zona geográfica y necesidades educativas especiales. Además, desde la promulgación de la Ley SEP en 2008, las escuelas reciben una transferencia extra por educar población de bajo nivel socioeconómico. Cabe matizar que, si bien la adopción por parte de las escuelas de la SEP es voluntaria, en 2015 se encontraban asdcritas casi todas las escuelas públicas y 78% de las privadas subvencionadas²⁰. Adicionalmente a estas transferencias centralizadas, los administradores de las escuelas pueden incrementar el gasto con recursos propios: en el caso de las municipalidades, tales recursos provienen de impuestos y asignaciones locales, por lo que las municipalidades más ricas pueden asignar mayores recursos. Por otra parte, todas las instituciones pueden cobrar un monto extra de aproximadamente 100 dólares mensuales a las familias, como copago; eso sí: cuanto mayor es el copago, menor es el aporte estatal²¹. Como se aprecia en la Figura 4, el sistema de financiamiento escolar chileno logra ser progresivo para los cuatro primeros quintiles por NSE de las regiones, pero resulta más regresivo para el último



quintil, el de mayores ingresos, porque las regiones más ricas cuentan con más recursos propios y pueden en mayor medida cobrar mensualidades a las familias. Además, dado que las transferencias del Estado dependen de la asistencia de los estudiantes a la escuela, las regiones de altos ingresos pueden verse favorecidas debido a mejores tasas de asistencia. Por todo ello, si bien las transferencias de la SEP juegan un rol importante en la progresividad del sistema, no logran compensar las inequidades territoriales del quintil más alto.

Figura 4. Desigualdad en el financiamiento escolar por fuente de ingresos y NSE – Chile, 2015



COLOMBIA

En Colombia existe un Sistema General de Participaciones (SGP) por el cual el Estado central transfiere recursos a las llamadas Entidades Territoriales Certificadas (ETC). Estas transferencias, que se dedican fundamentalmente a cubrir los salarios del personal docente y no docente, se determinan mediante una fórmula que toma en cuenta ciertas características de las regiones, tales como la proporción de escuelas rurales y la distribución de estudiantes en distintos niveles y tipos educativos. Una parte de las transferencias se destinan a las ETC que cuentan con menores recursos, lo que introduce en el sistema un componente progresivo que, sin embargo, representa una pequeña proporción del presupuesto general del SGP (alrededor del 6%); además, ese financiamiento está condicionado al desempeño académico de las diferentes entidades territoriales; por ello, sólo una pequeña cantidad de regiones, de bajo NSE pero alto rendimiento

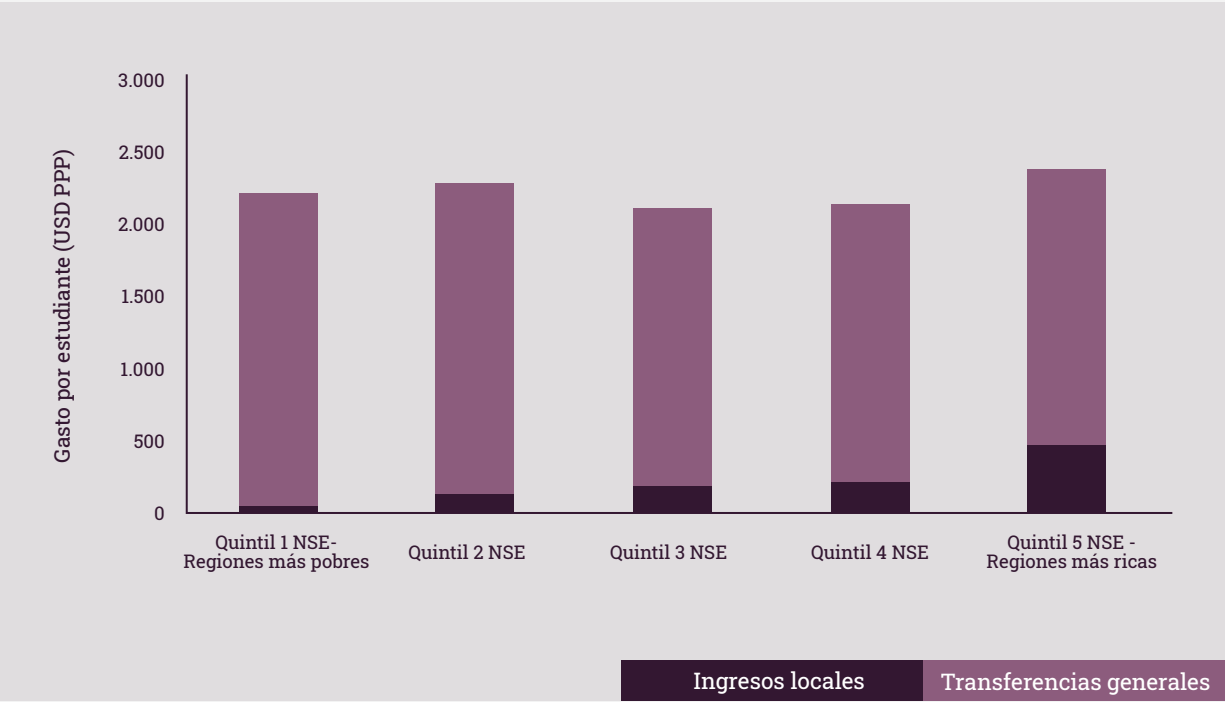


escolar, se beneficia de estas transferencias progresivas. Otra fuente de financiamiento son las regalías, que provienen de la extracción de recursos naturales, como el petróleo y el gas, y que se transfieren a las ETC. A ellas se suman, por último, los recursos que las diferentes ETC obtienen a través de los impuestos locales.

A efectos de este análisis, tanto las regalías como los ingresos del SGP y otras transferencias del Gobierno central a las autoridades locales se

denominan “transferencias generales” y resultan, en general, progresivas. Esto es así en gran medida porque el SPG transfiere más recursos a las regiones con mayor proporción de escuelas rurales; a ello se suma el pequeño componente del SGP enfocado en regiones de NSE bajo y alto rendimiento escolar. Por tanto, como muestra la Figura 5, en Colombia la brecha en el financiamiento escolar a favor de las regiones ricas se explica por la desigual distribución de los ingresos locales.

Figura 5. Desigualdad en el financiamiento escolar por fuente de ingresos y NSE-Colombia, 2017

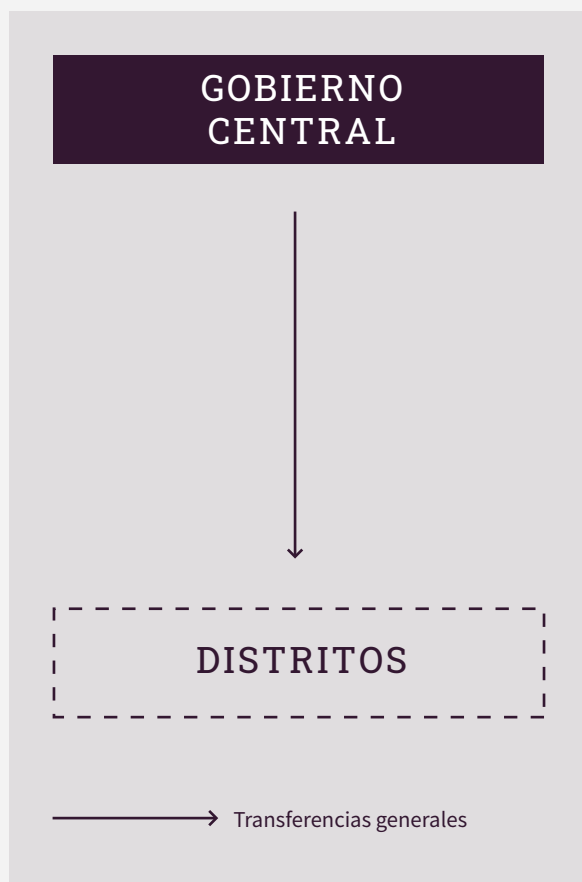


ECUADOR

En Ecuador, el financiamiento de la educación pública se realiza mediante transferencias discrecionales, basadas mayormente en criterios históricos, de la planta central a los niveles distritales del Ministerio de Educación. Los distritos están a cargo de la operación de las escuelas, incluyendo el manejo y financiamiento del personal escolar y de

proveer los recursos educativos para la instrucción. Las zonas, el nivel intermedio entre el gobierno central y los distritos, son responsables de coordinar a los distritos escolares y de proveerles apoyo técnico.

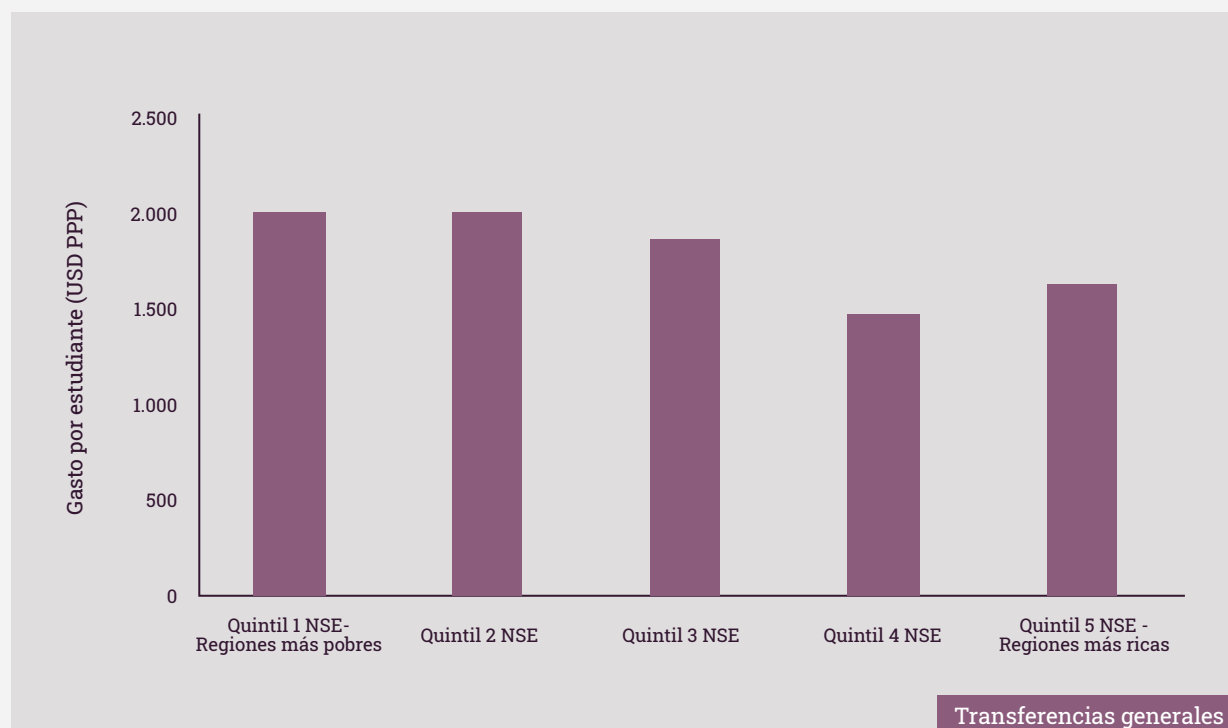
Si bien las transferencias de fondos para la educación en Ecuador no se realizan mediante



fórmulas o criterios objetivos, el gobierno basa la contratación y asignación de docentes -el aporte más costoso para el financiamiento de la educación pública- en una metodología de “Plantilla Óptima”, donde la distribución del personal docente está determinada por criterios más objetivos, como por ejemplo, el tamaño de la clase, el número de profesores por alumno, el número de profesores por especialidad, entre otros. Sin embargo, este programa no está institucionalizado por ley.

La Figura 6 muestra cómo se distribuyen las transferencias generales entre los distritos. La conclusión que se extrae de este estudio es que, en Ecuador, la distribución de las transferencias del Gobierno central a los distritos resulta progresiva, ya que favorece a las regiones con NSE más bajo. Un elemento central en este sentido es que tales transferencias favorecen a las áreas rurales con escuelas más dispersas y geográficamente más inaccesibles, a fin de reducir la brecha educativa entre zonas rurales y urbanas.

Figura 6. Desigualdad en el financiamiento escolar por fuente de ingresos y NSE – Ecuador, 2018



PERÚ

En Perú, las transferencias gubernamentales en el área de educación también son de carácter discrecional, pues se basan, sobre todo, en presupuestos históricos. El financiamiento escolar proviene principalmente del Gobierno central, y lo ejecutan las Unidades Ejecutoras locales, que emplean alrededor 80% del gasto en remunerar al personal directivo y docente. Los ingresos locales, que suponen menos del 1% del gasto público en educación, han quedado fuera de este análisis.

Como sucedía en el caso ecuatoriano, Perú goza de una distribución progresiva del financiamiento escolar entre regiones con distinto NSE; para lograrlo, ha sido fundamental la entrega de incentivos monetarios a docentes y directivos que trabajan en escuelas desfavorecidas, especialmente en áreas rurales y zonas de conflicto²². Sin embargo, al controlar por algunas características de las escuelas, como tamaño y porcentaje de horas impartidas por docentes temporales, el gasto por estudiante se vuelve regresivo, probablemente porque, aparte de los incentivos monetarios, el gasto por estudiante no sigue un criterio de equidad.

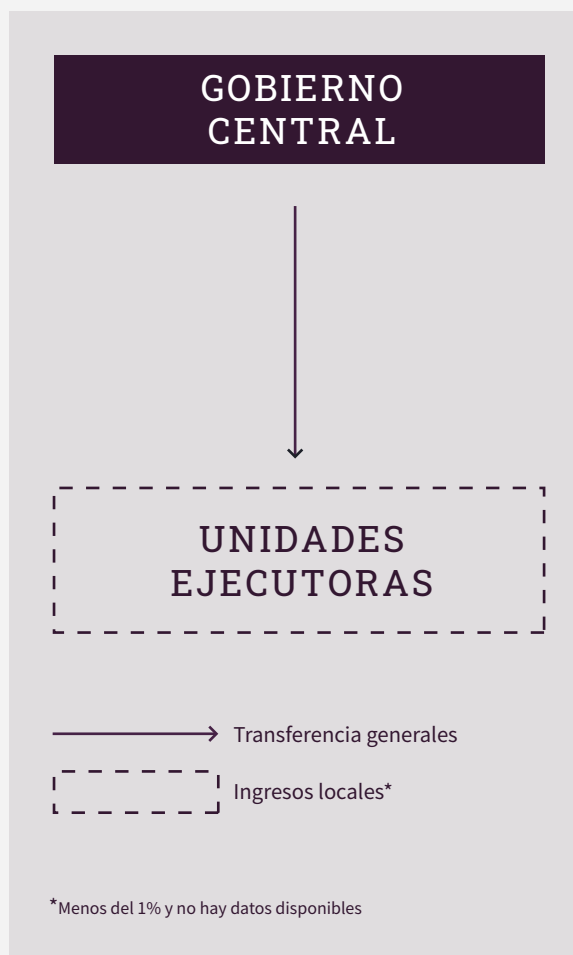
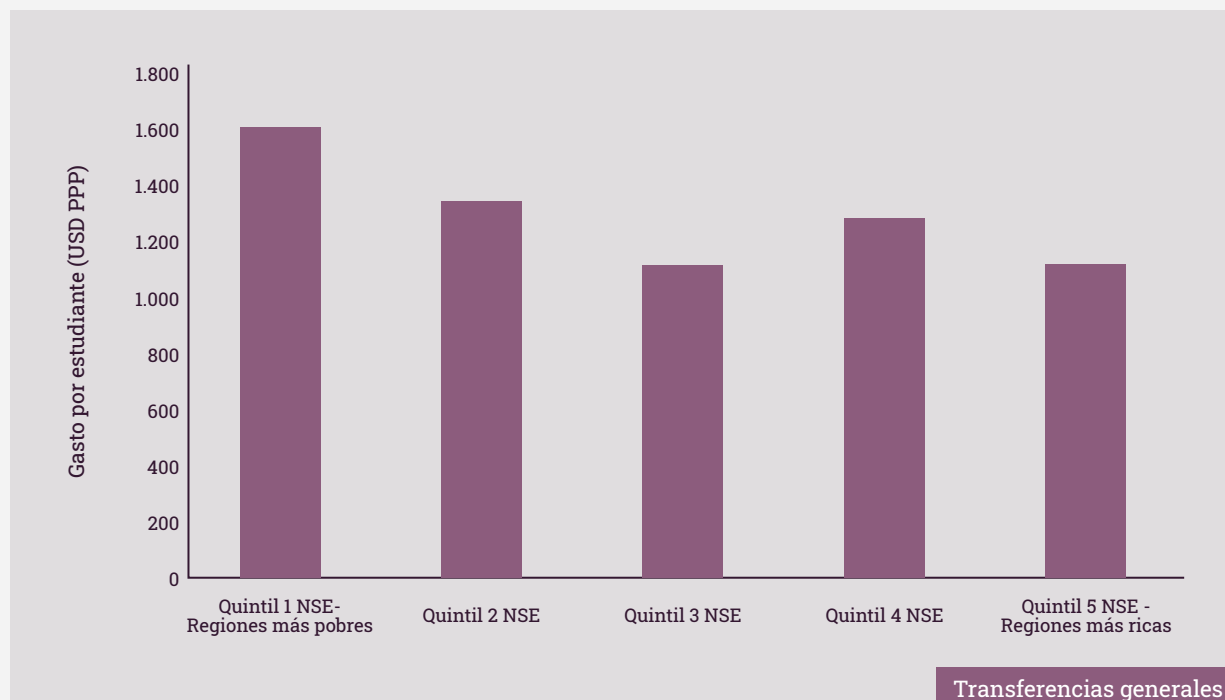


Figura 7. Desigualdad en el financiamiento escolar por fuente de ingresos y NSE – Perú, 2019



¿SE DISTRIBUYE EQUITATIVAMENTE EL FINANCIAMIENTO ENTRE ESCUELAS Y ESTUDIANTES?

Todo lo anterior permite comprender cómo se distribuyen los recursos entre regiones, pero esos datos pueden ocultar desigualdades en el gasto per cápita a nivel de escuela.

Por ejemplo, cuando Estados Unidos implementó el *Title I* (Título I)—un programa que otorga fondos a distritos escolares con alta pobreza infantil—surgieron evidencias de que los recursos del programa no estaban siendo utilizados para beneficiar a los estudiantes más desfavorecidos, lo que obligó a un endurecimiento de las normas fiscales²³. Recientemente el *Every Student Succeeds Act* (ESSA, o Ley para que Todos los Estudiantes Tengan Éxito) impuso a todos los distritos escolares de Estados Unidos la obligación de aportar información sobre el gasto por estudiante a nivel escolar, con el fin de desenmascarar las desigualdades en el gasto a nivel micro. Para el caso de América Latina, existen muy pocos datos de gasto educativo a nivel micro. No obstante, este estudio aporta datos únicos para los casos de Chile y el estado de Pernambuco en Brasil.

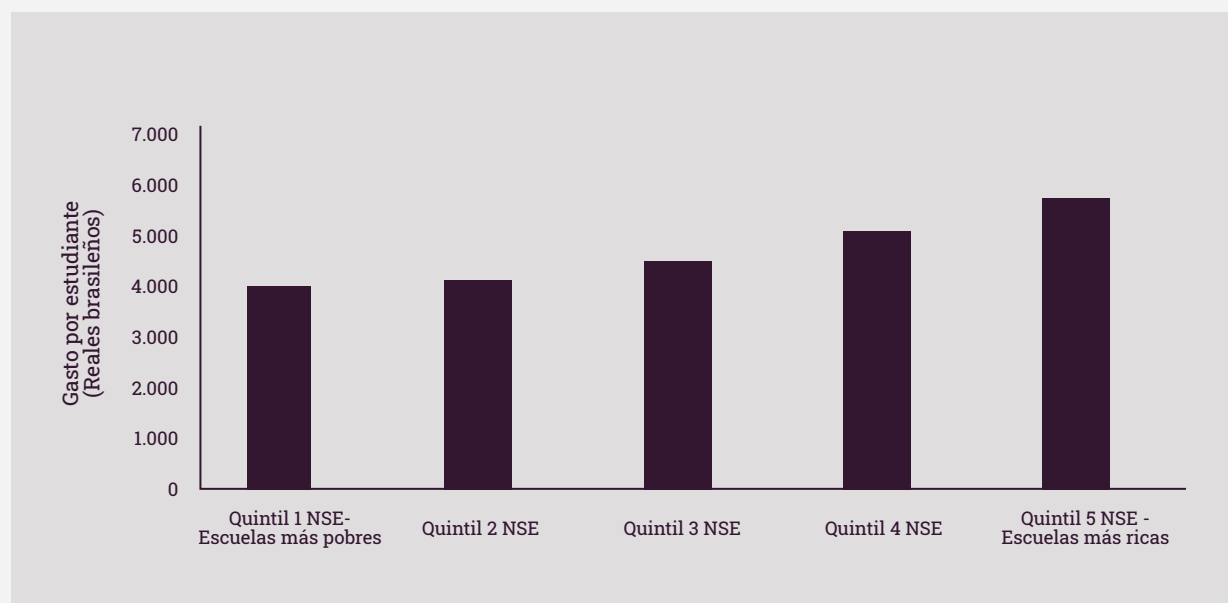
PERNAMBUCO

A pesar de ser uno de los estados más pobres de Brasil, Pernambuco ha logrado progresos sin precedentes: en apenas una década, pasó de ocupar el puesto 21 - de 26 estados- en 2007, a convertirse en el estado con mejores resultados en los exámenes nacionales, además de ostentar la menor tasa de

deserción escolar a nivel secundario. Con todo, la desigualdad de gasto entre escuelas con diferentes niveles socioeconómicos continúa siendo un desafío (véase Figura 8), debido principalmente a que las familias con mayores ingresos seleccionan colegios secundarios prestigiosos con una jornada educativa más extensa, profesores más preparados y un mejor equipamiento²⁴. Muchas veces, alumnos que provienen de entornos con un NSE bajo deben combinar sus estudios con el trabajo, y no pueden acudir a escuelas de tiempo completo. Además, la expansión de la jornada completa ocurrió en mayor medida en las escuelas de alto nivel socioeconómico. Se sigue de ahí que la expansión de este tipo de centros debe ir de la mano de una cuidadosa planificación que evite la segregación escolar y facilite el acceso de estudiantes vulnerables.

Para mejorar la redistribución de los recursos escolares, el estado de Pernambuco ha desarrollado, en asociación con el BID, un sistema de monitoreo de costos que brinda información detallada sobre los gastos y presupuestos a nivel de escuela. Además de generar transparencia, permite a los administradores educativos identificar ineficiencias, como la mala asignación de docentes o el desperdicio de insumos escolares específicos. Por ejemplo, simulaciones muestran que abordar el desperdicio de agua en las escuelas ahorraría R\$ 5 millones por año (aproximadamente el 36% del gasto anual total en agua).

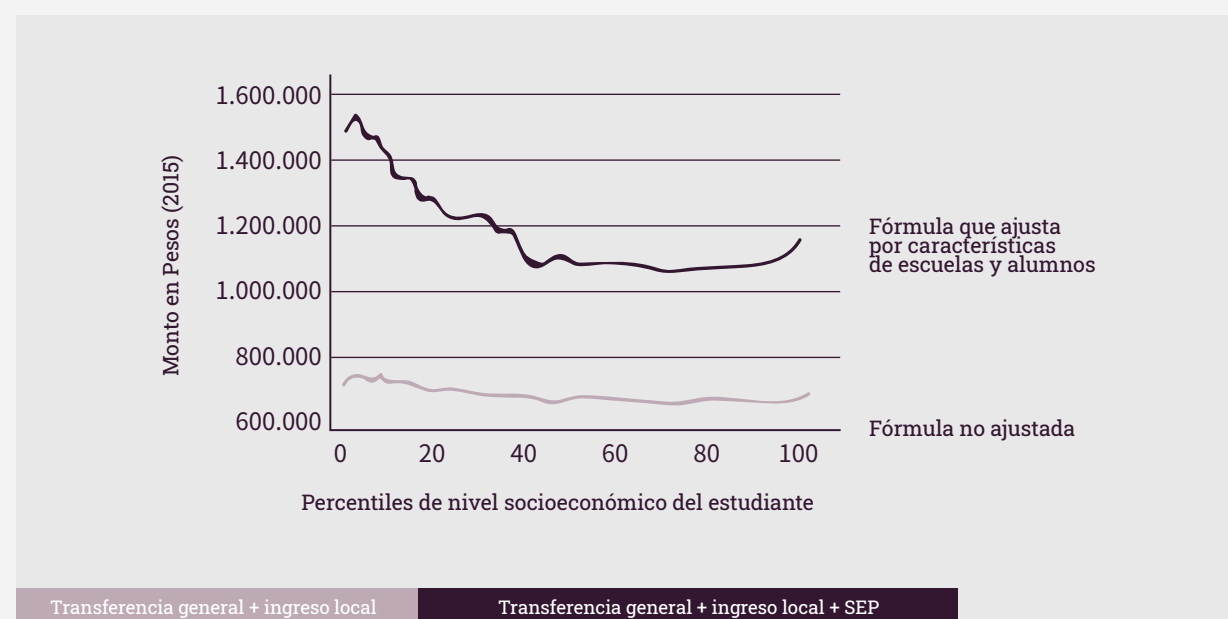
Figura 8. Desigualdad en el financiamiento entre escuelas secundarias – Pernambuco (Brasil), 2016



CHILE

La Ley SEP de 2008 es un buen ejemplo de cómo una fórmula progresiva puede contribuir a reducir las desigualdades en el financiamiento escolar. La distribución del gasto educativo entre estudiantes de diferente estrato socioeconómico se ha vuelto mucho más progresiva desde que comenzó a aplicarse la ley (véase Figura 9), gracias a dos factores: se incrementan las asignaciones a estudiantes ubicados en aproximadamente el 40% de la población más desfavorecida^{25 26} y se aporta un subsidio diferencial a aquellas escuelas con mayor concentración de alumnos vulnerables.

Figura 9. Desigualdad en el financiamiento entre estudiantes – Chile



CONSIDERACIONES FINALES

En el escenario de crisis económica que abre la pandemia del Covid-19, existe el riesgo de que se profundice la desigualdad de oportunidades educativas en los países de ALC, si no lo evitan políticas de financiamiento progresivas, bien diseñadas y eficazmente evaluadas. Este estudio ofrece algunas claves acerca de cómo las políticas de financiamiento del sistema educativo pueden mitigar o agravar tales desigualdades, a través de un análisis comparativo realizado con datos de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú. En este escenario de crisis, más que nunca, se necesitan políticas de financiamiento progresivas que promuevan una distribución más equitativa de los recursos escolares, beneficiando a los estudiantes en las situaciones sociales más vulnerables. Estas políticas incluyen, por ejemplo, fórmulas de finan-

ciamiento que otorgan mayor peso a los estudiantes de bajos ingresos; incentivos monetarios para atraer docentes más calificados a escuelas vulnerables; y subsidios compensatorios que ayudan a reducir las desigualdades fiscales entre los gobiernos locales y aumentan el gasto para los estudiantes desfavorecidos. Además, es necesario que estas políticas sean transparentes e institucionalizadas por ley para garantizar un modelo progresivo sostenible de financiamiento escolar. Finalmente, es importante que las políticas progresivas de financiamiento escolar creen incentivos para que un mayor porcentaje de los recursos se destine a financiar recursos escolares y acciones que promuevan el aprendizaje de los estudiantes más vulnerables, contribuyendo así a la reducción de las brechas de aprendizajes.

NOTAS FINALES

¹ Araujo, M. C., Carneiro, P., Cruz-Aguayo, Y., & Schady, N. (2016). Teacher quality and learning outcomes in kindergarten. *The Quarterly Journal of Economics*, 131(3), 1415-1453; Baker, B. D. (2017). *How money matters for schools*. Palo Alto, CA: Learning Policy Institute.

² Bertoni, E., Elacqua, G., Hincapié, D., Méndez, C., & Paredes, D. (2019). Teachers' preferences for proximity and the implications for staffing schools: Evidence from Peru (No. IDB-WP-1073). IDB Working Paper Series; Marotta, L. (2019). Teachers' Contractual Ties and Student Achievement: The Effect of Temporary and Multiple-School Teachers in Brazil. *Comparative Education Review*, 63(3), 356-376.

³ Ferraz, C., Finan, F., & Moreira, D. B. (2012). Corrupting learning: Evidence from missing federal education funds in Brazil. *Journal of Public Economics*, 96(9-10), 712-726; Mbiti, I. M. (2016). The need for accountability in education in developing countries. *Journal of Economic Perspectives*, 30(3), 109-32.

⁴ Baker, B. D., Sciarra, D. G., & Farrie, D. (2014). *Is school funding fair? A National Report Card*. Education Law Center; Evans, W. N., Schwab, R. M., & Wagner, K. L. (2019). The Great Recession and public education. *Education Finance and Policy*, 14(2), 298-326; Knight, D. S. (2017). Are high-poverty school districts disproportionately impacted by state funding cuts? School finance equity following the great recession. *Journal of Education Finance*, 43(2), 169-194.

⁵ Afonso, J. R., Castro, K., Elacqua, G., Marotta, L., Soares, S. (2020). COVID-19 e Financiamento da Educação no Brasil: Impactos da Pandemia Sobre o Orçamento Educacional. D3E Policy Report.

⁶ Bertoni, E., Elacqua, G., Jaimovich, A., Rodríguez, J., & Santos, H. (2018). Teacher Policies, Incentives, and Labor Markets in Chile, Colombia, and Perú: Implications for Equality.

⁷ IDB Portal de Estadísticas del Centro de Información para la Mejora de los Aprendizajes (CIMA), 2018.

⁸ Pruebas PISA de 2018.

⁹ Álvarez Marinelli, Horacio; Arias Ortiz, Elena; Bergamaschi, Andrea; López, Ángela; Noli, Alessandra; Ortiz Guerrero, Marcela; Pérez Alfaro, Marcelo; Rieble-Aubourg, Sabine; Rivera, María Camila; Scannone, Rodolfo; Vásquez, Madiery; Viteri, Adriana. (2020). La educación en tiempos del coronavirus: Los sistemas educativos de América Latina y el Caribe ante COVID-19.

¹⁰ Card, D., & Payne, A. A. (2002). School finance reform, the distribution of school spending, and the distribution of student test scores. *Journal of public economics*, 83(1), 49-82; Lafortune, J., Rothstein, J., & Schanzenbach, D. W. (2018). School finance reform and the distribution of student achievement. *American Economic Journal: Applied Economics*, 10(2), 1-26; Candelaria, C. A., & Shores, K. A. (2019). Court-ordered finance reforms in the adequacy era: Heterogeneous causal effects and sensitivity. *Education Finance and Policy*, 14(1), 31-60.

¹¹ Biasi, B. (2019). School Finance Equalization Increases Intergenerational Mobility: Evidence from a Simulated-Instruments Approach (No. w25600). National Bureau of Economic Research.

¹² Jackson, C. K., Johnson, R. C., & Persico, C. (2016). The effects of school spending on educational and economic outcomes: Evidence from school finance reforms. *The Quarterly Journal of Economics*, 131(1), 157-218.

¹³ Card, D., & Payne, A. A. (2002). School finance reform, the distribution of school spending, and the distribution of student test scores. *Journal of public economics*, 83(1), 49-82.

¹⁴ Baker, B. D. (2017). *How money matters for schools*. Palo Alto, CA: Learning Policy Institute.

¹⁵ Quienes deseen más detalles sobre datos, así como la metodología y las referencias bibliográficas, pueden acceder al estudio: Bertoni, E.; Elacqua, G.; Marotta, L.; Martínez, M.; Santos, H.; Soares, S. (2020). "Is School Funding in Latin America unequal? A Cross-country Analysis. BID. En vías de publicación."

¹⁶ Hinchliffe, K. (1989). Federal financing of education: issues and evidence. *Comparative education review*, 33(4), 437-449.

¹⁷ Bertoni, E., Elacqua, G., Marotta, L., Martínez, M., Soares, S., Santos, H., & Vegas, E. (2018). School Finance in Latin America: A Conceptual Framework and a Review of Policies. Education Division Social Sector: Inter-American Development Bank.

¹⁸ Este análisis se basa en el trabajo de Baker y Corcoran (2012) en "The Stealth Inequities of School Funding: How State and Local School Finance Systems Perpetuate Inequitable Student Spending".

¹⁹ Callegari, C. D. O. (2020). Equidade educacional na Federação brasileira: o papel das transferências federais aos municípios (Doctoral dissertation).

²⁰ Para que los estudiantes vulnerables reciban fondos de SEP, ellos deben asistir a una escuela de la SEP.

²¹ El financiamiento compartido con las familias lo ejercen tradicionalmente sólo las instituciones privadas subvencionadas, dado que las instituciones públicas sólo pueden aplicarlo en educación secundaria y bajo previo consentimiento de los padres. A mediados de 2015, una nueva legislación estableció que el financiamiento estatal reemplazaría los cobros a las familias. Para 2016, el primer año de implementación, los copagos se congelaron a nivel de 2015 y las escuelas que cobraban menos que el aumento anual del gasto público por estudiante tuvieron que dejar de cobrar copagos. En 2015, habían 2.155 escuelas con copago. En los siguientes tres años, ese número disminuyó a 1.410; 1.283; y 1.037 respectivamente.

²² Bertoni, E., Elacqua, G., Hincapié, D., Méndez, C., & Paredes, D. (2019). Teachers' preferences for proximity and the implications for staffing schools: Evidence from Peru (No. IDB-WP-1073). IDB Working Paper Series.

²³ Cascio, E. U., Gordon, N., & Reber, S. (2013). Local responses to federal grants: Evidence from the introduction of Title I in the South. *American Economic Journal: Economic Policy*, 5(3), 126-59; Gordon, N., & Reber, S. (2015). The quest for a targeted and effective Title I ESEA: Challenges in designing and implementing fiscal compliance rules. *RSF: The Russell Sage Foundation Journal of the Social Sciences*, 1(3), 129-147.

²⁴ Elacqua, G., Soares, S., & Brant, I. (2019). Em busca de maior eficiência e equidade dos recursos escolares: Uma análise a partir do gasto por escola em Pernambuco.

²⁵ Mizala, A., & Torche, F. (2013). ¿Logra la subvención escolar preferencial igualar los resultados educativos? *Espacio Público*, 9, 1-36.

²⁶ Los requisitos para ser categorizado como estudiante prioritario SEP incluyen: a) estar inscrito en el Sistema de Protección Social Chile Solidario, el Programa de Ingreso Ético Familiar o el Subsistema Seguridades y Oportunidades, o b) estar dentro del tercio más vulnerable según su calificación socioeconómica del Registro Social de Hogares, o c) pertenecer al tramo A del Fondo Nacional de Salud (FONASA), o d) considerarse vulnerable por el Ministerio de Protección Social basado en los ingresos familiares del hogar, la escolaridad de la madre (o del padre o apoderado), y la condición de ruralidad de su hogar y el grado de pobreza de la comuna.